

Stellungnahme

Stellungnahme zum Weißbuch der EU-Kommission „Gewährung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten, COM(2020) 253 final vom 17. Juni 2020“ des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Unfairen Wettbewerb verhindern, Gestaltung des sozial-ökologischen Wandels international ermöglichen

16.09.2020

Deutscher Gewerkschaftsbund

Rückfragen bitte an:

Dr. Ingmar Kumpmann
Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik
SID-kpm/mzu

Thema und allgemeine Bewertung

Die EU-Kommission möchte Verzerrungen des Wettbewerbs in der EU durch Subventionen aus Drittstaaten eindämmen. Die bestehenden EU- und internationalen Instrumente aus dem EU-Wettbewerbsrecht, der Handelspolitik, der öffentlichen Auftragsvergabe sowie aus der Haushaltsordnung zu Finanzhilfen der EU lassen Regelungslücken und werden nur unzureichend genutzt, um potenziellen oder tatsächlichen Verzerrungen zu begegnen. In ihrem Weißbuch präsentiert die Kommission mögliche Maßnahmen zu diesem Zweck. Mit neuen administrativen Instrumenten soll auf verzerrende Subventionen 1. bei Aktivitäten von Unternehmen auf dem Binnenmarkt, 2. beim Kauf von Unternehmen in der EU und 3. bei der Beteiligung von Unternehmen als Bieter bei öffentlichen Ausschreibungen in der EU reagiert werden.

Im Kern sind die drei dafür vorgesehenen Teil-Instrumente ähnlich: Wird durch die Subvention eines Nicht-EU-Staates an ein Unternehmen der Wettbewerb innerhalb der EU verzerrt, müssen zuständige Behörden auf Ebene der Mitgliedstaaten oder der EU einschreiten. Der durch die Subvention entstandene Wettbewerbsvorteil soll behoben werden. Zulässig sind dabei auch Verpflichtungsmaßnahmen, die die betroffenen Unternehmen selbst anbieten können. Die Behörden sollen die Möglichkeit erhalten, ggf. den Erwerb eines Unternehmens in der EU zu untersagen oder ein subventioniertes Unternehmen von einer öffentlichen Ausschreibung oder für eine Zeit von allen öffentlichen Ausschreibungen auszuschließen.

E-Mail: ingmar.kumpmann@dgb.de
Telefon: 030 - 24 060-395
Telefax: 030 - 24 060-677
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
www.dgb.de

Der DGB unterstützt das Anliegen der Kommission, unfairen Wettbewerb zu verhindern. Insbesondere muss die EU auch die Ausbeutung von Beschäftigten, die Missachtung oder Umgehung grundlegender Arbeitsrechte sowie umwelt- und klimaschädliches staatliches Handeln in Drittstaaten als unzulässige Subventionstatbestände einstufen. Zugang zu den EU-Beschaffungsmärkten oder Infrastrukturprojekten, die mit EU-Fördergeldern auch außerhalb der EU finanziert werden, dürfen nur jene Unternehmen erhalten, die grundlegende Arbeitsrechte einhalten. Entsprechende Klauseln sind in einschlägigen Freihandelsabkommen, dem globalen Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) und sonstigen bi- und multilateralen Vereinbarungen verbindlich zu verankern. Dabei dürfen aber nicht Subventionen pauschal abgelehnt werden. Es muss möglich bleiben, auch mit Hilfe von Subventionen den Strukturwandel durch Digitalisierung, Globalisierungsprozesse und als Reaktion auf den Klimawandel zu gestalten und den sozialen und ökologischen Umbau zu fördern.

Dies gilt auch für Länder außerhalb der EU. Fairer Wettbewerb sollte eher durch multilaterale Vereinbarungen und nur, wenn dies nicht gelingt, durch einseitige Aktionen hergestellt werden, damit ein unkoordinierter Wettlauf aus Subventionen und Gegenmaßnahmen vermieden wird.

1. Sinnvolle Subventionen weiter ermöglichen

Die EU-Kommission möchte, dass bei durch Drittstaaten subventionierten Aktivitäten von Unternehmen eine sorgfältige Überprüfung durch zuständige Behörden der EU stattfindet. Der DGB begrüßt es, dass in dem Vorschlag dabei ausdrücklich auch positive Wirkungen einer Aktivität auf dem Binnenmarkt bzw. eines Unternehmenskaufs berücksichtigt werden sollen. Der Kauf eines europäischen Unternehmens könnte beispielsweise darauf abzielen, Knowhow abzuschöpfen, um dann das Unternehmen zu schließen. Alternativ kann aber auch ein langfristiges Engagement mit Fortsetzung realer Wertschöpfung beabsichtigt sein. Letzteres kann auch dann unterstützt werden, wenn es mit ausländischen Subventionen gefördert wird. Deshalb ist es notwendig, stets die Gesamtheit der Umstände und Pläne einzubeziehen.

Ein Vorgehen gegen verzerrende Subventionen ist zwar sinnvoll. Zugleich müssen aber Möglichkeiten erhalten bleiben, Subventionen zu sozialen und ökologischen Zwecken zu vergeben. Hier bedarf es auch in der EU einer Neuausrichtung der Subventionspolitik im Agrarbereich. Die Zahlung von Subventionen darf nur an jene Unternehmen fließen, die Tariflöhne zahlen. Der Staat muss in der Lage bleiben, den Strukturwandel nachhaltig zu gestalten. Das gilt auch für außereuropäische

Länder. Ein möglicher Rechtsakt muss diesen Aspekt berücksichtigen. Auch multilaterale Verträge dürfen deshalb keine zu pauschalen Subventionsverbote enthalten, sondern müssen einzelnen Staaten und Wirtschaftsräumen diese Möglichkeit erhalten. Sie müssen allerdings grundlegende Arbeitsrechte verbindlich festschreiben

Das Weißbuch spricht eine Vielzahl möglicher Abhilfemaßnahmen an, wenn ein im Binnenmarkt tätiges Unternehmen eine verzerrende Subvention aus einem Drittstaat erhält. Zu den Abhilfemaßnahmen zählen hier nicht nur die Abbezahlung des finanziellen Vorteils, sondern auch verhaltensorientierte Maßnahmen wie das Verbot bestimmten Marktverhaltens oder die Veröffentlichung von FuE-Ergebnissen. Der DGB schlägt vor, dass zu diesen Abhilfemaßnahmen auch Aktivitäten zur Unterstützung des sozial-ökologischen Wandels oder funktionierender regionaler Wirtschaftsstrukturen, wie Investitionen in die Sicherung von Arbeitsplätzen oder gute Arbeitsbedingungen sowie in den Umweltschutz oder die Energieeffizienz zählen sollten, so wie der DGB eine effektive Durchsetzung dieser Kriterien auch im Kontext der öffentlichen Auftragsvergabe und in Handelsverträgen fordert. Der DGB fordert, dass Tariftreueklauseln bei der öffentlichen Auftragsvergabe ein verbindliches Vergabekriterium werden – sowohl für Unternehmen aus der EU als auch aus Drittstaaten. Zudem müssen Gewerkschaften jederzeit Zutritt zu den Arbeitsstätten erhalten, vor allem wenn Unternehmen ihre eigenen Mitarbeiter zB aus China zur Erbringung einer Dienstleistung in die EU entsenden. Es muss wirksam verhindert werden, dass Unternehmen durch die Ausbeutung der eigenen Beschäftigten einen Dumpingwettbewerb befeuern und sich öffentliche Aufträge sichern. In ähnlicher Weise sollte auch bei der Prüfung des Erwerbs eines Unternehmens in der EU vorgegangen werden: Wird der Erwerb mit Auflagen genehmigt, sollten zu den möglichen Auflagen auch derartige Kriterien gehören. Bei der Vergabe von Finanzhilfen der EU sollte die Verzerrung der Vergabe durch ausländische Subventionen vermieden werden. Zugleich sollte aber die Möglichkeit von gemeinsamen Projekten der EU mit Drittstaaten zur Erreichung sozialer und ökologischer Ziele nicht behindert werden. In diesem Rahmen müssen auch koordinierte Subventionen möglich sein.

Der DGB wendet sich deshalb dagegen, sich nur an rein wettbewerbspolitischen Zwecken zu orientieren. Notwendig ist es, die sozial-ökologische Gestaltung des Strukturwandels und die Steigerung der Wohlfahrt einzubeziehen. Dies sollte auch über die Grenzen der EU hinaus geschehen und auch die Kooperation mit Drittstaaten einschließen.

2. Ein multilaterales Vorgehen anstreben

In der EU werden durch das Beihilferecht Subventionen der Nationalstaaten an Unternehmen deutlich erschwert und sind an Erfüllung von Kriterien gebunden. In manchen Ländern außerhalb der EU werden Subventionen weniger restriktiv gehandhabt und sogar dafür eingesetzt, Unternehmen aus dem eigenen Land internationale Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Der DGB unterstützt das Ziel, unfaire Wettbewerbsvorteile zu unterbinden und einen internationalen Subventionswettbewerb zu verhindern. Der beste Weg dahin wären multilaterale Vereinbarungen, die bei international tätigen Unternehmen die Vergabe von Subventionen an international abgestimmte Kriterien binden. Zu diesen Kriterien sollten die ILO-Kernarbeitsnormen und weitere soziale und ökologische Zwecke gehören, wie im Kapitel 1 gesagt. Ein multilaterales Vorgehen soll die Möglichkeit eröffnen, international abgestimmt für gute Arbeitsbedingungen und ökologischen Umbau zu sorgen. Sinnvoll wäre es auch, mit großen und relevanten Ländern (wie China) zu einer Verständigung zu kommen, wie gute Arbeitsbedingungen eingehalten und überprüft werden können, um eine unkoordinierte Abfolge aus Subventionen und Gegenmaßnahmen zu vermeiden. Auch dürfen Handelsabkommen wie zum Beispiel mit den Mercosur-Staaten nicht dazu führen, dass Agrargüter in die EU importiert werden, die unter Missachtung von Arbeitsrechten, durch Brandrodung des Regenwaldes und durch den gesundheitsschädlichen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln produziert wurden.

Ein multilaterales Vorgehen bzw. zwischenstaatliche Absprachen zur Verhinderung eines Subventionswettlaufs wäre zwar der beste Weg. Gelingt dieser nicht, können unilaterale Gegenmaßnahmen, wie sie die Kommission vorschlägt, unvermeidbar werden. Deshalb ist der grundsätzliche Ansatz der Kommission zu unterstützen. Der DGB ruft aber die Kommission dazu auf, dass auch die vorgeschlagenen Instrumente von Anfang an als vorübergehende zweitbeste Lösung angesehen werden sollten und dass bei ihrer Einführung in den entsprechenden Rechtsakten der Vorrang internationaler Vereinbarungen festgeschrieben werden sollte.

Das Ideal sollte kein nationaler oder europäischer Wettbewerbsstaat sein. Vielmehr sollte die Weltwirtschaft kooperativ auf Grundlage der ILO-Kernarbeitsnormen, der Einhaltung der UN-Menschenrechtscharta und des Pariser Klimaschutzabkommens und weiterer sozialer und ökologischer Mindeststandards zum Nutzen aller beteiligten Volkswirtschaften gestaltet werden.

3. Auch in der EU den aktiven Staat ermöglichen

Es bedarf einer Überarbeitung des EU-Beihilfenbegriffs, wie ihn die Kommission in der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01) definiert hat. Des Weiteren muss ein Verfahren innerhalb der Europäischen Union überlegt werden, das eine zügige Förderung großer Daseinsvorsorge- und grenzüberschreitender, strategischer Innovationsprojekte zulässt.

Nach wie vor gibt es jahrelange Verfahren zur Frage der Zulässigkeit der Renovierung von Kongresshallen, ÖPNV-Infrastruktur u.ä. (vgl. Beihilfverfahren zum Hamburger Kongresszentrum), obwohl klares Marktversagen vorliegt, da kein privater Investor in Projekte mit öffentlichem Interesse und Gemeinwohlbindung investiert. Auch die Frage der gemischten Nutzung durch die öffentliche Hand, also teils im öffentlichen Interesse, teils durch privatwirtschaftliche Betreiber ist nach wie vor im Sekundärrecht zum Beihilfenrecht unbefriedigend geregelt. In diesem Zusammenhang sollte auch dringend an die Überarbeitung des sogenannten Almunia-Pakets herangegangen werden – also die Mitteilungen der Kommission 2012/C 8/02 und 2012/C 8/03 betreffend Daseinsvorsorge und Kompensation, sowie der Kommissionsbeschluss (2012/21/EU) und die Verordnung (EU) Nr. 360/2012).

Die Corona-Krise hat gezeigt, dass die nationalen Gesundheitsinfrastrukturen sehr unterschiedlich ausgestattet sind. Der verstärkte Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge, sowohl bei der Bereitstellung von Infrastruktur im staatlichen Eigentum als auch in Form von Betreiberschaft führt dazu, dass nicht nur Krankenhäuser, sondern auch wichtige Bereiche, wie Bahn, Flugsicherung, Häfen durch staatliche Unternehmen oder Staatsfonds aus Drittstaaten übernommen werden. Solche Investoren verdrängen aufgrund ihrer Finanzmacht mögliche Privatkonkurrenten. Die neue Verordnung betreffend die Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen (EU)2019/452) ist ein erster Schritt, um dieses Problem anzugehen.

Dieser muss allerdings mit einem Umdenken bezüglich der Zielrichtung des EU-Beihilfenrechts einhergehen: Es ist richtig, dass staatlich geförderte unlautere Handelspraktiken, die die Marktkräfte aushebeln, schädlich für den Binnenmarkt sind. Genauso schädlich ist es aber für den Binnenmarkt, wenn das Beihilfenrecht – so wie das EU-Vergaberecht vor der Reform 2014 – davon ausgeht, dass der niedrigste Preis das beste Angebot und damit die nachhaltigste Wirtschaftsform bedeutet. Ein gutes Beispiel ist dafür in der Luftfahrt zu finden: Auf Kosten des

Klimas und der Beschäftigten haben sich die Flugpreise zwischen 2011 und 2019 im Durchschnitt beinahe halbiert (vgl A&W Nr 2/2020). Bei Beschwerden seitens der Billigfluglinien oder von Betreibern von Billigbahnstrecken wegen angeblich verbotener Beihilfen, muss in Zukunft im Beihilfenrecht vielmehr der gesamtwirtschaftliche Zusammenhang berücksichtigt werden, von der nachhaltigen Bereitstellung öffentlichen Transports mit getaktetem Zugverkehr zur angemessenen Entlohnung der Beschäftigten ohne Einsatz von Subunternehmerketten oder scheinselfständigen Piloten. Auch muss die Subventionierung von Arbeitnehmerentsendung zum Beispiel durch reduzierte Sozialversicherungsbeiträge wie im Falle Sloweniens eindeutig als Verstoß gegen die europäische Beihilferegeln gelten.

Darüber hinaus muss die EU bei der Förderung von Infrastrukturprojekten in den EU-Nachbarstaaten darauf achten, dass Aufträge nur an jene Firmen vergeben werden, die die ILO-Kernarbeitsnormen und geltende Tarifverträge am Arbeitsort einhalten. EU-Fördergelder dürfen in der Konsequenz nicht dazu führen, dass ein weltweiter Dumpingwettbewerb auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird.

Erst wenn innerhalb der Europäischen Union das Beihilfenregelwerk so aufgestellt ist, dass es den Aufbau strategischer und nachhaltiger öffentlicher Infrastruktur mit Beteiligung der öffentlichen Hand ermöglicht, kann ein solcher Maßstab auch auf ausländische Investitionen sinnvoll angewandt werden. In diesem Zusammenhang bedarf es auch der Überarbeitung der Mitteilung der Kommission betreffend der Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse im Binnenmarkt (2014/C 188/02), in dem auch Überlegungen einfließen, was in Zukunft für Europa strategische Projekte und Infrastruktur sein können. Dabei sollten auch die Ansätze der Europäischen Industriestrategie in das Beihilfenrecht einfließen, wie die Stärkung der industriellen Wertschöpfung innerhalb Europas, inklusive der Entwicklung europäischer Champions (Mitteilung der Kommission, COM(2020) 102 final).