



Rat der  
Europäischen Union

024406/EU XXVII. GP  
Eingelangt am 22/06/20

Brüssel, den 19. Juni 2020  
(OR. en)

8980/20

RC 6  
COMPET 282  
MI 186  
IND 80  
COMER 46

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	19. Juni 2020
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2020) 253 final
Betr.:	WEISSBUCH Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2020) 253 final.

Anl.: COM(2020) 253 final

8980/20

/tt

ECOMP.3.B

DE



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 17.6.2020  
COM(2020) 253 final

## WEISSBUCH

**Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten**

DE

DE

# **WEISSBUCH**

## **Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten**

### **Inhaltsverzeichnis**

1	Einführung .....	5
2	Problemstellung .....	7
2.1	Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt durch drittstaatliche Subventionen.....	7
2.2	Überblick über Fälle, in denen drittstaatliche Subventionen gewährt wurden .....	10
3	Analyse der Regelungslücke.....	11
3.1	Die Wettbewerbsregeln der EU .....	11
3.2	Die Handelspolitik der EU.....	12
3.3	Öffentliches Auftragswesen.....	13
3.4	EU-Finanzierung.....	15
4	Rahmen zur Beseitigung von Verzerrungen durch drittstaatliche Subventionen im Binnenmarkt im Allgemeinen sowie beim Erwerb von Unternehmen und bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Besonderen.....	16
4.1	Allgemeines Instrument zur Erfassung von Subventionen aus Drittstaaten (Teilinstrument 1) .....	16
4.1.1	Grundlegende Merkmale .....	16
4.1.2	Anwendungsbereich von Teilinstrument 1 .....	17
4.1.3	Beurteilung von Verzerrungen im Binnenmarkt .....	18
4.1.4	Prüfung des Vorliegens eines Unionsinteresses .....	21
4.1.5	Verfahren .....	21
4.1.6	Abhilfemaßnahmen.....	23
4.1.7	Aufsichtsbehörden .....	25
4.2	Drittstaatliche Subventionen zur Erleichterung des Erwerbs von EU-Zielunternehmen (Teilinstrument 2).....	27
4.2.1	Grundlegende Merkmale .....	27

4.2.2	Anwendungsbereich von Teileinstrument 2 .....	28
4.2.3	Beurteilung von Verzerrungen im Zusammenhang mit subventionierten Erwerben.....	31
4.2.4	Prüfung des Vorliegens eines Unionsinteresses .....	32
4.2.5	Verfahren .....	32
4.2.6	Abhilfemaßnahmen.....	34
4.2.7	Aufsichtsbehörden .....	35
4.3	Subventionen aus Drittstaaten in der öffentlichen Auftragsvergabe (Teileinstrument 3) .....	35
4.3.1	Einführung .....	35
4.3.2	Verzerrungen durch Subventionen aus Drittstaaten im Rahmen öffentlicher Vergabeverfahren .....	36
4.3.3	Verfahren .....	37
4.3.4	Subventionen aus Drittstaaten bei der Auftragsvergabe im Rahmen zwischenstaatlicher Übereinkommen .....	41
5	Drittstaatliche Subventionen und EU-Finanzierungen .....	41
5.1	Problemstellung .....	41
5.2	Rahmen und Maßnahmen zur Schließung der Regelungslücke .....	43
5.2.1	Direkte Mittelverwaltung.....	43
5.2.2	Geteilte Mittelverwaltung.....	45
5.2.3	Indirekte Mittelverwaltung .....	46
6	Zusammenspiel mit anderen EU-Instrumenten und mit internationalen Instrumenten .....	47
6.1	EU-Fusionskontrollverordnung .....	48
6.2	EU-Kartellvorschriften .....	48
6.3	EU-Beihilfevorschriften .....	48
6.4	EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe .....	49
6.5	WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen.....	49
6.6	Handelspolitische Schutzinstrumente – Schutz gegen subventionierte Einführen .....	49
6.7	Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen.....	50
6.8	Bilaterale Handelsabkommen .....	51

6.9	Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und die Kapitel zum Beschaffungswesen in Freihandelsabkommen .....	52
6.10	Sektorspezifische Vorschriften: Wahrung des Wettbewerbs im Luftverkehr und in der Seeschifffahrt.....	53
7	Öffentliche Konsultation .....	53
	ANHANG I: BESTIMMUNG DES BEGRIFFS „SUBVENTION AUS EINEM DRITTSTAAT“ .....	55
	ANHANG II: FRAGEBOGEN.....	57

## **1 EINFÜHRUNG**

Die Offenheit für Handel und Investitionen ist eine Grundlage für den Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit Europas. Auf den Handel entfallen fast 35 % des BIP der EU. 35 Millionen Arbeitsplätze in Europa hängen mit dem Export zusammen. Die EU ist das weltweit wichtigste Ziel ausländischer Direktinvestitionen<sup>1</sup> – 16 Millionen Arbeitsplätze hängen damit zusammen.

Ein starker, offener und wettbewerbsorientierter Binnenmarkt ermöglicht es EU-Unternehmen, weltweit zu agieren und zu konkurrieren. Am 10. März 2020 legte die Europäische Kommission eine neue Industriestrategie für Europa vor, in der ein klarer Kurs aufgezeigt wird, durch den die EU-Industrie auf der Grundlage von Wettbewerb, offenen Märkten, weltweit führender Forschung und Technik und eines starken Binnenmarkts bei der Umstellung auf grüne und digitale Technologien eine Führungsrolle übernehmen kann.

Um die Vorteile des Welthandels in vollem Umfang zu nutzen, wird Europa ein Modell offener strategischer Autonomie verfolgen. Dazu gehören die Errichtung des neuen Systems einer globalen wirtschaftspolitischen Steuerung und der Ausbau bilateraler Beziehungen, die für beide Seiten vorteilhaft sind, wobei Europa sich vor unfairem und missbräuchlichem Verhalten schützen muss.

Die Offenheit für Handel und Investitionen ist der Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft zuträglich, muss aber mit Fairness und berechenbaren Regeln einhergehen. Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind derzeit schwierig wie lange nicht mehr. Die auf fairen Wettbewerbsbedingungen beruhende Offenheit für Handel und das Streben nach für beide Seiten vorteilhaften Handelsbeziehungen werden infrage gestellt. Zum Ausdruck kommt dies in staatlich geförderten unlauteren Handelspraktiken, bei denen die Marktkräfte außer Acht gelassen und die bestehenden internationalen Regeln mit dem Ziel missbraucht werden, eine marktbeherrschende Stellung in verschiedenen Wirtschaftszweigen aufzubauen. Solche unlauteren Praktiken umfassen in der Regel die Abschottung von Industriezweigen gegenüber dem Wettbewerb durch selektive Marktöffnung, Lizenzvergabe und andere Investitionsbeschränkungen sowie die Gewährung von Subventionen sowohl für staatseigene als auch für privatwirtschaftliche Unternehmen, die faire Ausgangsbedingungen im Wettbewerb unterminieren. Die wirtschaftlichen Folgen solcher Verhaltensweisen in Form von Verzerrungen sind in jedem betroffenen Wirtschaftszweig relevant, ob von strategischer Bedeutung oder nicht.

In der heutigen, eng verflochtenen Weltwirtschaft können drittstaatliche Subventionen allerdings eine verzerrende Wirkung auf den EU-Binnenmarkt ausüben und den fairen Wettbewerb zum Vorteil der Begünstigten untergraben. Es gibt immer mehr Fälle, in denen solche Subventionen den Erwerb von EU-Unternehmen erleichtert, andere Investitionsentscheidungen beeinflusst oder das Marktverhalten der Begünstigten verzerrt haben. Der Binnenmarkt und seine Regeln gewährleisten innerhalb der EU faire

---

<sup>1</sup>Die ausländischen Direktinvestitionen von in der EU ansässigen Investoren in der übrigen Welt belief sich Ende 2018 auf 8750 Mrd. EUR. Die ausländischen Direktinvestitionen von Investoren aus Drittländern in der EU beliefen sich Ende 2018 auf 7197 Mrd. EUR.

<https://ec.europa.eu/trade/policy/accesCoronakrisensing-markets/investment/>

Wettbewerbsbedingungen für alle Mitgliedstaaten, Wirtschaftsakteure und Verbraucher, sodass sie von der Größe der EU-Wirtschaft und den sich daraus ergebenden Entfaltungsmöglichkeiten profitieren können.

Das Binnenmarkt-Regelwerk enthält auch Vorschriften über das öffentliche Auftragswesen, um sicherzustellen, dass Unternehmen von einem fairen Zugang zu öffentlichen Aufträgen und öffentliche Auftraggeber von einem fairen Wettbewerb profitieren.

Die Wettbewerbsregeln wiederum sind seit Anbeginn Teil des EU-Binnenmarkts. Insbesondere stellen die EU-Beihilfevorschriften sicher, dass staatliche Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind. Viele Subventionen aus Drittstaaten wären problematisch, wenn sie von EU-Mitgliedstaaten gewährt und nach den EU-Beihilfevorschriften geprüft würden. Die EU-Beihilfevorschriften gelten jedoch nur für staatliche Förderung durch EU-Mitgliedstaaten. Subventionen, die von Behörden außerhalb der EU gewährt werden, unterliegen hingegen nicht der Beihilfenkontrolle der EU.

Darüber hinaus kann die nur begrenzte Öffnung des Inlandsmarktes von Drittländern den Markt noch weiter verzerren. Wenn ein Subventionsempfänger auf seinem Inlandsmarkt keinem oder nur begrenztem Wettbewerb ausgesetzt ist, könnte seine privilegierte Stellung im Inland eine Hebelwirkung auf anderen Märkten entfalten, sodass er gegenüber anderen Wirtschaftsbeteiligten im Vorteil wäre. Bei Subventionen aus Drittstaaten, in denen die Märkte abgeschottet sind bzw. der Marktzugang beschränkt ist, liegt die Wahrscheinlichkeit einer Verzerrung noch höher.

In der aktuellen COVID-19-Krise gewähren die EU-Mitgliedstaaten erhebliche staatliche Beihilfen zur Unterstützung einzelner Unternehmen und der EU-Wirtschaft insgesamt. In dieser Lage sind staatliche Beihilfen ein unverzichtbares Mittel für die öffentliche Hand, um die Wirtschaft zu stabilisieren und die Erforschung des Coronavirus zu beschleunigen. Gleichzeitig unterliegt die öffentliche Förderung auch in der derzeitigen Situation weiterhin der EU-Beihilfenkontrolle, wodurch beispielsweise die Verhältnismäßigkeit gewährleistet und potenziell wettbewerbsverzerrende Auswirkungen so gering wie möglich gehalten werden. Darüber hinaus ist der derzeitige Bewertungsrahmen für Beihilfen befristet und auf Krisenmaßnahmen beschränkt. Die derzeitige Situation zeigt, wie wichtig es auch unter außergewöhnlichen wirtschaftlichen Umständen ist, faire Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu wahren.

Mit diesem Weißbuch soll eine breit angelegte Diskussion mit den Mitgliedstaaten, anderen europäischen Organen und Einrichtungen, allen Interessenträgern, einschließlich der Wirtschaft, der Sozialpartner, der Organisationen der Zivilgesellschaft, der Forschergemeinschaft, der Öffentlichkeit im Allgemeinen und anderen interessierten Kreisen darüber angestoßen werden, wie die festgestellten Herausforderungen am besten bewältigt werden können. Anhand der Ergebnisse der Konsultation zum Weißbuch soll entschieden werden, welche Methode am besten geeignet ist, durch drittstaatliche Subventionen verursachte Verzerrungen anzugehen, wozu auch geeignete Vorschläge für gesetzgeberische Instrumente gehören können.

In diesem Weißbuch werden zunächst die Gründe für eine Befassung mit Subventionen aus Drittstaaten dargelegt, einschließlich typischer Beispiele für derartige Subventionen, die den fairen Wettbewerb im Binnenmarkt zu untergraben scheinen. Anschließend werden die

bestehenden Rechtsinstrumente für den Umgang mit Subventionen aus Drittstaaten analysiert und die Frage einer Regelungslücke erörtert. Schließlich werden erste inhaltliche und verfahrenstechnische Aspekte gesetzgeberischer Instrumente skizziert, mit denen die Regelungslücke in Bezug auf nachstehende Sachverhalte geschlossen werden könnte:

- Drittstaatliche Subventionen mit binnenmarktverzerrender Wirkung in Bezug auf
  - das allgemeine Marktverhalten der in der EU tätigen Wirtschaftsbeteiligten;
  - Erwerb von EU-Unternehmen;
  - öffentliche Auftragsvergabeverfahren;
- Subventionen aus Drittstaaten im Zusammenhang mit dem Zugang zu EU-Finanzierungen.

## 2 PROBLEMSTELLUNG

### 2.1 Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen im EU-Binnenmarkt durch drittstaatliche Subventionen

Die EU-Beihilfevorschriften tragen dazu bei, im Binnenmarkt faire Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen in Bezug auf die von den EU-Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen zu gewährleisten. Jedoch gibt es keine analogen Regeln für Subventionen, die Drittlandsbehörden im Binnenmarkt tätigen Unternehmen gewähren. Darunter fallen auch Situationen, in denen die begünstigten Unternehmen sich im Eigentum oder letztlich unter der Kontrolle eines Nicht-EU-Unternehmens oder eines Nicht-EU-Staats befinden.

Über die tatsächliche Höhe solcher Subventionen aus Drittstaaten liegen nur wenige Informationen vor, was vor allem auf mangelnde Transparenz und die seltene Einhaltung<sup>2</sup> der Meldepflicht im Rahmen des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (Subventionsübereinkommen<sup>3</sup>) zurückzuführen ist. Aus einigen Berichten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geht jedoch hervor, dass staatliche Eingriffe in einigen Wirtschaftszweigen<sup>4</sup> weit verbreitet sind.

---

<sup>2</sup> In einem kürzlich vom WTO-Sekretariat ausgearbeiteten Hintergrundvermerk (G/SCM/W/546/Rev.10) wird festgestellt, dass zwischen 1995 und 2017 die Zahl der Mitglieder, die keine Meldung vorgenommen haben, stark angestiegen ist. Im April 2019 hatten 77 WTO-Mitglieder noch keine Subventionsmeldungen für 2017 eingereicht; 62 Mitglieder haben noch immer keine Subventionsmeldungen für 2015 eingereicht. Siehe auch: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/scm\\_30apr19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/scm_30apr19_e.htm)

<sup>3</sup> WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen vom 15. April 1994, siehe Übereinkommen von Marrakesch zur Errichtung der Welthandelsorganisation, Anhang 1A, 1869 U.N.T.S. 14. [nicht im I.L.M. wiedergegeben].

<sup>4</sup> Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzte, dass die staatliche Unterstützung für die untersuchten Unternehmen im Aluminiumsektor im Zeitraum 2013-17 insgesamt zwischen 20 und 70 Mrd. USD betrug (je nach Berechnungsmethode). Siehe: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/c82911ab-en.pdf?Expires=1587470829&id=id&accname=guest&checksum=CA92281E81EB5ECE7D5F87CED76198CF>. In einer Stichprobenerhebung bei 21 großen Halbleiterunternehmen ermittelte die OECD zudem für den

Die Wirtschaft der EU ist offen für ausländische Investitionen. Dies spiegelt sich in den jüngsten Wirtschaftsdaten wider. Im Jahr 2016 befanden sich 3 % der europäischen Unternehmen im Eigentum oder unter der Kontrolle von Investoren aus Drittländern – auf diese Unternehmen entfielen 35 % der gesamten Vermögenswerte und rund 16 Millionen Arbeitsplätze.<sup>5</sup> In jüngster Zeit ist ein Anstieg der Investitionen auch aus anderen Drittländern als den traditionellen Investoren wie den Vereinigten Staaten und Kanada zu verzeichnen. Die Investitionen staatseigener Unternehmen sowie die Präsenz von „Offshore-Investoren“ haben in den vergangenen Jahren rasch zugenommen.

Umfang und Zusammensetzung der ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in die EU und die wichtigsten Empfängerländer schwanken regelmäßig. Wie stark sich die COVID-19-Pandemie auf Höhe und Herkunft der ADI in die EU auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Eine größere Offenheit gegenüber ausländischen Investitionen war und ist mit Chancen für die EU-Wirtschaft, aber auch mit erhöhten Risiken wie drittstaatlichen Subventionen verbunden, die kontrolliert werden müssen, um die Wettbewerbsfähigkeit und faire Wettbewerbsbedingungen auf dem EU-Markt nicht zu untergraben. Diese Subventionsproblematik kann verschärft werden, wenn öffentliche Unternehmen nicht denselben Regeln unterliegen wie private Unternehmen und wenn die finanziellen Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Unternehmen nicht transparent sind. Der Vertrag ist hinsichtlich des öffentlichen oder privaten Eigentums an Unternehmen neutral. Sowohl öffentliche als auch private Unternehmen unterliegen den Wettbewerbsregeln. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten gemäß der Transparenzrichtlinie<sup>6</sup> verpflichtet, ihre finanziellen Beziehungen zu ihren öffentlichen Unternehmen transparent zu gestalten und die Transparenzanforderungen der EU-Beihilfevorschriften<sup>7</sup> zu erfüllen.

Staatliche Beihilfen, die von EU-Mitgliedstaaten gewährt werden, können den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrn und zu unfairen Wettbewerbsbedingungen führen, unter denen weniger effiziente Marktteilnehmer wachsen und ihren Marktanteil auf Kosten effizienterer Marktteilnehmer erhöhen. Genauso können auch Subventionen aus Drittstaaten zu einer kostspieligen und oft verschwenderischen Nachahmung und zu Subventionswettläufen zwischen Staaten führen. Der Mangel an Transparenz und Gegenseitigkeit beim Zugang zu Drittlandsmärkten kann diese schädlichen Auswirkungen weiter verschärfen.

Subventionen aus Drittstaaten für Unternehmen in der EU sind generell bedenklich, geben jedoch besonderen Anlass zur Sorge, wenn es um den Erwerb von EU-Unternehmen und die Vergabe öffentlicher Aufträge geht.

---

Zeitraum 2014-18 staatliche Unterstützung in Höhe von mehr als 50 Mrd. USD:  
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC\(2019\)9/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC(2019)9/FINAL&docLanguage=En)

<sup>5</sup>Auf der Grundlage einer Stichprobe und gemäß der Beschreibung in  
[https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc\\_157724.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157724.pdf)

<sup>6</sup> Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (ABl. L 318 vom 17.11.2006, S. 17).

<sup>7</sup> Ausführliche Transparenz war einer der wichtigsten Grundsätze des Reformprogramms für staatliche Beihilfen in der Mitteilung über die Modernisierung des Beihilferechts:  
[https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html)

Beim Erwerb von EU-Unternehmen spiegelt der Preis, den ein Käufer zu zahlen bereit ist, in der Regel die Effizienzgewinne oder Mehreinnahmen wider, die er sich durch den Erwerb des Vermögenswerts verspricht. Aufgrund einer Subvention könnte er jedoch in der Lage sein, für den Vermögenswert einen höheren Preis zu bieten, als er andernfalls gezahlt hätte, was unter Umständen die Bewertung von EU-Vermögenswerten verzerrt. Drittstaatliche Subventionen könnten mit anderen Worten zu überhöhten Einkaufspreisen führen (Überbietung) und gleichzeitig verhindern, dass nicht subventionierte Kaufinteressenten Effizienzgewinne erzielen oder auf Schlüsseltechnologien zugreifen können.

Sie können somit zu einer ineffizienten Gesamtallokation von Ressourcen und insbesondere zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und Innovationspotenzial von Unternehmen führen, die keine derartigen Subventionen erhalten. In einigen Fällen kann die Gewährung drittstaatlicher Subventionen auch von dem strategischen Ziel geleitet werden, eine starke Präsenz in der EU aufzubauen oder den Erwerb und die spätere Weitergabe von Technologien an andere Produktionsstätten, möglicherweise außerhalb der EU, zu fördern. Es ist daher besonders wichtig, dafür zu sorgen, dass für den Erwerb von EU-Unternehmen faire Wettbewerbsbedingungen herrschen. Dadurch kann sichergestellt werden, dass alle Unternehmen gleichberechtigt miteinander um den Erwerb wichtiger Vermögenswerte und neuster Technologien konkurrieren, während zugleich die Vorteile erhalten bleiben, die der internationale Wettbewerb und ausländische Direktinvestitionen mit sich bringen.

Der EU-Markt für öffentliche Aufträge steht Bieter aus Drittländern weitgehend offen. Die EU-weite Ausschreibung öffentlicher Aufträge gewährleistet Transparenz und schafft Chancen sowohl für Unternehmen aus der EU als auch für Unternehmen aus Drittländern. EU-Unternehmen haben jedoch nicht immer die gleichen Ausgangschancen wie Unternehmen, die Subventionen aus Drittstaaten erhalten. Subventionierte Unternehmen können günstigere Angebote unterbreiten und dadurch entweder nicht subventionierte Unternehmen davon abhalten, sich überhaupt zu beteiligen, oder beim Zuschlag gegenüber nicht subventionierten, leistungsfähigeren Unternehmen den Vorzug erhalten.<sup>8</sup> Daher muss sichergestellt werden, dass die Empfänger drittstaatlicher Subventionen, die sich um öffentliche Aufträge in der EU bewerben, gegenüber anderen Bieterne keine Wettbewerbsvorteile genießen.

Viele öffentliche Auftraggeber haben angesichts begrenzter Budgets einen Anreiz, Aufträge an Bieter mit niedrigen Preisen zu vergeben, gleich ob diese Preise aufgrund von Subventionen aus Drittstaaten angeboten werden können. Das kann gelten nicht nur bei Aufträgen, die ausschließlich auf der Grundlage des Preises vergeben werden, sondern auch bei Aufträgen, die auf der Grundlage des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses vergeben werden, da Qualitätskriterien erhebliche Preisunterschiede, wie sie durch Subventionen aus Drittstaaten entstehen können, nur selten ausgleichen.

Die gleiche verzerrende Wirkung kann auftreten, wenn Unternehmen, die drittstaatliche Subventionen erhalten, Zugang zu Finanzierungen aus dem EU-Haushalt anstreben.

---

<sup>8</sup> Die sehr spärlichen Informationen in der Datenbank Tender Electronic Daily (TED) erschweren die Erhebung verlässlicher und aussagekräftiger Daten zum öffentlichen Auftragswesen in der EU.

## 2.2 Überblick über Fälle, in denen drittstaatliche Subventionen gewährt wurden

Drittstaaten könnten mit ihrer Subventionstätigkeit unterschiedliche Ziele verfolgen, die nicht unbedingt ausschließlich wirtschaftlicher Art sein müssen. Außerdem gibt es mannigfaltige Wege, wie eine Subvention einem Unternehmen in der EU zugutekommen kann. Nachstehend werden einige Beispiele angeführt.

Erstens können Unternehmen Zuschüsse zur Unterstützung ihrer bestehenden Tätigkeiten in der EU erhalten. Drittstaaten können Unternehmen in der EU Subventionen (z. B. Finanzhilfen) oder billigere Finanzierungen gewähren (z. B. einer Tochtergesellschaft mit Sitz in der EU). Ebenso können sie einer Muttergesellschaft mit Sitz außerhalb der EU eine Subvention (z. B. in Form einer Körperschaftssteuerregelung mit selektiven Anreizen) gewähren, die wiederum durch konzerninterne Transaktionen an die in der EU ansässige Tochtergesellschaft weitergeleitet wird. Ferner kann ein Unternehmen in der EU von Banken aus Drittstaaten unmittelbar auf Anweisung von Drittstaaten Finanzmittel zu Vorzugsbedingungen erhalten. Darüber hinaus könnten Drittländer Kooperationsvereinbarungen mit lokalen Behörden oder Entwicklungsbanken in der EU haben und somit drittstaatliche Subventionen über diese Behörden oder Banken Unternehmen in der EU zuleiten.<sup>9</sup>

In einigen Fällen werden Subventionen von Drittstaaten mit dem ausdrücklichen Ziel gewährt, Unternehmen in die Lage zu versetzen, Angebote für öffentliche Aufträge zu Preisen abzugeben, die unter dem Marktpreis oder sogar unter den Kosten liegen, um konkurrierende, nicht subventionierte Unternehmen zu unterbieten, die dann das Nachsehen haben. Subventionen können auch generell ein aggressives Marktverhalten begünstigen. Ein solches nicht durch normale wirtschaftliche Erwägungen motiviertes Verhalten kann auf strategische Ziele zurückgehen und beispielsweise darauf ausgerichtet sein, in strategisch wichtigen Märkten oder Regionen Fuß zu fassen oder einen privilegierten Zugang zu kritischen und wichtigen Infrastrukturen (einschließlich solcher, die unter die Richtlinie 2014/25/EU fallen) zu erhalten.

Schließlich können drittstaatliche Subventionen den Erwerb von Unternehmen erleichtern und damit die Expansion von Drittlandsunternehmen in der EU unterstützen. Drittstaaten können versuchen, solche Erwerbsvorhaben zu lenken, indem sie Vorzugsfinanzierungen, Darlehensgarantien und andere Mittel zur Senkung der Kapitalkosten anbieten. Solche Maßnahmen können direkt darauf abzielen, die Auslandsinvestitionen von Unternehmen durch gezielte Steuerermäßigungen (Ertragssteuerermäßigungen) oder Finanzierungen aus staatlich geförderten Investmentfonds oder durch Intermediäre zu unterstützen.<sup>10</sup> All diese möglichen Vorteile können erhebliche Auswirkungen auf den im Rahmen eines Erwerbs gebotenen Aufschlag auf den Unternehmensmarktwert haben. Eine beträchtliche Anzahl ausländischer Direktinvestitionen erfolgt über Offshore-Finanzzentren, die möglicherweise besondere steuerliche Bedingungen bieten. Derzeit sind 10,9 %<sup>11</sup> der ausländischen

---

<sup>9</sup> Finanzierungs- oder Kooperationsvereinbarungen können z. B. mit Entwicklungsbanken der EU geschlossen werden, die dann an der Bereitstellung von Finanzmitteln für Unternehmen in der EU mitwirken könnten.

<sup>10</sup> Z. B. der Sino-CEEF-Fonds (10 Mrd. EUR), ein Anlagefonds, der speziell für Investitionen in der EU eingerichtet wurde.

<sup>11</sup> Quelle: Forschungsstelle der Europäischen Kommission: Datenbank Unternehmen mit ausländischen Eigentümern und [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc\\_157724.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157724.pdf).

Investoren, die EU-Unternehmen kontrollieren, in solchen Offshore-Finanzzentren niedergelassen.

### **3 ANALYSE DER REGELUNGSLÜCKE**

Es gibt bestimmte EU- und internationale Instrumente, die bei der Erwägung berücksichtigt werden sollten, wie die durch drittstaatliche Subventionen auf dem Binnenmarkt verursachten Verzerrungen angegangen werden können. Die folgende Lückenanalyse zeigt, dass die Verzerrungen zwar durch diese bestehenden internationalen und EU-Vorschriften in einem gewissen Umfang angegangen, durch keines der bestehenden Instrumente aber bislang erschöpfend geregelt werden. Insbesondere für drittstaatliche Subventionen in Form von Finanzströmen, die den Erwerb von EU-Unternehmen erleichtern, oder von Subventionen für den Betrieb von Unternehmen in der EU scheint eine Regelungslücke zu bestehen. Gleches gilt, wenn drittstaatliche Subventionen die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge verzerrn oder beim Zugang zu EU-Finanzierungen einen Vorteil verschaffen. In diesem Weißbuch werden daher mögliche Merkmale solcher neuer Instrumente zur Diskussion gestellt, die die bestehende Regelungslücke schließen und faire Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt gewährleisten könnten.

Gleichzeitig kann es Überschneidungen zwischen möglichen neuen Instrumenten und den bestehenden Vorschriften geben. In Abschnitt 6 werden diese Überschneidungen ausführlicher erläutert. Darin wird aufgezeigt, wie mögliche neue Instrumente mit den derzeitigen EU- und internationalen Vorschriften zusammenwirken würden.

#### **3.1 Die Wettbewerbsregeln der EU**

Über das Fusionskontroll- und das Kartellrecht der EU kann die Kommission einschreiten, wenn Zusammenschlüsse oder das Marktverhalten von Unternehmen den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrn. Weder die EU-Kartellvorschriften noch die EU-Fusionskontrolle berücksichtigen ausdrücklich, ob ein Wirtschaftsbeteiligter von Subventionen aus Drittstaaten profitiert haben könnte (selbst wenn dies im Grunde Teil der Bewertung sein könnte), und sie erlauben es der Kommission (oder den Mitgliedstaaten) nicht, einzutreten und allein oder auch nur hauptsächlich auf dieser Grundlage zu entscheiden.

Die EU-Beihilfenvorschriften greifen, wenn die finanzielle Unterstützung, die die EU-Mitgliedstaaten Unternehmen gewähren, den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälscht oder zu verfälschen droht. Die finanzielle Unterstützung, die Behörden aus Drittstaaten Unternehmen in der EU entweder unmittelbar oder mittelbar über ihre Muttergesellschaften außerhalb der EU gewähren, wird jedoch nicht vom EU-Beihilferecht erfasst.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ein neues Instrument für Subventionen aus Drittstaaten würde die geltenden Kartell- und Fusionsvorschriften unberührt lassen. Für parallele Verfahren nach der Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, den Fusionskontrollvorschriften und/oder einem etwaigen neuen Rechtsinstrument wäre in dem neuen Instrument ein Mechanismus vorzusehen, um etwaige Überschneidungen zu regeln und die Effizienz der Verfahren zu gewährleisten.

### **3.2 Die Handelspolitik der EU**

Auf dem Gebiet der Handelspolitik verfügt die EU über einige Instrumente zur Wiederherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen für den Handel mit Waren und Investitionen. Auf multilateraler Ebene wären hier das WTO-Subventionsübereinkommen, ferner auf bilateraler Ebene die Freihandelsabkommen sowie einseitige Maßnahmen wie die handelspolitischen Schutzinstrumente zu nennen. Diese Instrumente ermöglichen es der EU, auf unlauteren Wettbewerb zu reagieren, wenn Produkte mit finanzieller Unterstützung durch Drittländer hergestellt wurden (Antisubventionsmaßnahmen)<sup>13</sup>. In der Regel wird in solchen Fällen ein zusätzlicher Einfuhrzoll erhoben, der die Subventionierung der ausländischen Wettbewerber ausgleichen soll.

Die Reichweite dieser Instrumente ist jedoch begrenzt und ermöglicht es nicht, alle drittstaatlichen Subventionen, die sich auf den Binnenmarkt auswirken, anzugehen. Die Antidumping- und Antisubventionsvorschriften der EU gelten für die Einfuhr von Waren in die EU, erstrecken sich jedoch nicht auf den Handel mit Dienstleistungen, Investitionen oder andere Finanzströme im Zusammenhang mit der Gründung und dem Betrieb von Unternehmen in der EU.

Die Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der EU<sup>14</sup> ist ein wichtiges Instrument zum Umgang mit Risiken für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung, die von drittstaatlichen Investitionen ausgehen, die auf die kritischen Vermögenswerte der EU oder der Mitgliedstaaten abzielen. Die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen dient jedoch der Prüfung der voraussichtlichen Auswirkungen solcher Investitionen auf die Sicherheit und die öffentliche Ordnung, indem ihre Folgen u. a. für kritische Infrastrukturen und Techniken oder für kritische Ressourcen bewertet werden, und greift nicht ausdrücklich bei Verzerrungen, die durch Subventionen aus Drittstaaten verursacht werden.

Auf internationaler Ebene kann die EU gegen ein WTO-Mitglied vor einem WTO-Panel Klage wegen Verstößen gegen das Subventionsübereinkommen erheben, insbesondere wenn das Mitglied nach dem Übereinkommen verbotene Subventionen oder Subventionen, die EU-Interessen beeinträchtigen, gewährt. Der Anwendungsbereich des Subventionsübereinkommens ist jedoch ebenfalls auf den Warenhandel beschränkt. Das GATS-Übereinkommen der WTO enthält ein Mandat für die Ausarbeitung von Regeln für Subventionen im Bereich des Handels mit Dienstleistungen, aber bisher wurden noch keine derartigen Regeln entwickelt.

---

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpfte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. L 176 vom 30.6.2016, S. 21). Verordnung (EU) 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. L 176 vom 30.6.2016, S. 55).

<sup>14</sup> 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).

### 3.3 Öffentliches Auftragswesen

Der bestehende EU-Rechtsrahmen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe enthält keine Bestimmungen betreffend Verzerrungen auf den EU-Beschaffungsmärkten, die durch Subventionen aus Drittländern verursacht werden. Als Binnenmarktinstrumente enthalten die EU-Vergaberichtlinien keine spezifischen Regeln für die Teilnahme von Wirtschaftsbeteiligten, die solche Subventionen erhalten. Die öffentlichen Auftraggeber verfügen sowohl bei der Gestaltung eines öffentlichen Vergabeverfahrens als auch bei der Bewertung der im Rahmen des Verfahrens eingereichten Angebote über einen weiten Ermessensspielraum. Darüber hinaus sind öffentliche Auftraggeber rechtlich nicht verpflichtet, Angebote bei der Bewertung auf Subventionen aus Drittländern zu prüfen, und es sind keine spezifischen rechtlichen Konsequenzen vorgesehen, wenn festgestellt wird, dass das Verfahren durch drittstaatliche Subventionen verzerrt wurde.

Die EU hat sich im Rahmen mehrerer internationaler Übereinkommen (z. B. im Rahmen des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen und der bilateralen Freihandelsabkommen mit Kapiteln zum öffentlichen Beschaffungswesen) verpflichtet, ihren Beschaffungsmarkt für Waren, Dienstleistungen und Wirtschaftsbeteiligte aus zahlreichen Drittländern zu öffnen. Dementsprechend sehen die EU-Vergaberichtlinien vor, dass öffentliche Auftraggeber in der EU für Bauleistungen, Lieferungen, Dienstleistungen und Wirtschaftsbeteiligte aus den Unterzeichnerstaaten dieser Übereinkommen keine ungünstigeren Bedingungen gewähren als für Bauleistungen, Lieferungen, Dienstleistungen und Wirtschaftsbeteiligte aus der EU, soweit die betreffende Auftragsvergabe durch die genannten Übereinkommen abgedeckt ist.

Über diese Verpflichtung hinaus wird Wirtschaftsbeteiligten aus Drittländern, die kein Abkommen über die Öffnung des EU-Beschaffungsmarkts geschlossen haben oder deren Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen nicht unter eine solche Vereinbarung fallen, kein Zugang zu Vergabeverfahren in der EU zugestanden und sie dürfen ausgeschlossen werden.<sup>15</sup> In der Praxis könnte die Entscheidung, Bieter aus Drittländern, die keinen garantierten Zugang haben, auszuschließen, mit dem Hinweis auf eine drittstaatliche Subvention gerechtfertigt werden, doch gibt es im aktuellen Rechtsrahmen keine Grundlage für eine solche Verbindung.

Öffentliche Auftraggeber können bei der Bewertung der Risiken für die Vertragserfüllung und -ausführung das Vorliegen drittstaatlicher Subventionen berücksichtigen. Insbesondere können öffentliche Auftraggeber bei der Bewertung der allgemeinen finanziellen Tragfähigkeit eines Angebots dessen Abhängigkeit von Subventionen berücksichtigen. Gemäß Artikel 69 der Richtlinie 2014/24/EU<sup>16</sup> können Auftraggeber Angebote ablehnen, die sie als ungewöhnlich niedrig erachten, wenn die vom Bieter gegebenen Erläuterungen und beigebrachten Nachweise das niedrige Niveau des vorgeschlagenen Preises nicht zufriedenstellend erklären. Wenn im Rahmen dieser Prüfung festgestellt werden kann, dass ein Bieter eine mit dem AEUV unvereinbare staatliche Beihilfe der Union erhalten hat, die es

<sup>15</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Leitlinien zur Teilnahme von Bietern und Waren aus Drittländern am EU-Beschaffungsmarkt“ (C(2019) 5494 final, S. 6). Dies gilt aber nicht für subventionierte EU-Tochtergesellschaften ausgeschlossener Bieter aus Drittländern.

<sup>16</sup> Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65).

ihm ermöglicht, ein niedriges Angebot abzugeben, kann das Angebot – sofern einige zusätzliche Voraussetzungen erfüllt sind – allein aus diesem Grund abgelehnt werden.<sup>17</sup> Subventionen aus Drittstaaten, die es Bietern ermöglichen, niedrige Angebote einzureichen, werden hingegen nicht von Artikel 69 der Richtlinie 2014/24/EU erfasst. Wenn die Gewährung solcher Subventionen bei der Gesamtbewertung mitberücksichtigt werden kann und die öffentlichen Auftraggeber letztlich beschließen, ein Angebot als ungewöhnlich niedrig abzulehnen, muss im Falle einer solchen Ablehnung nachgewiesen werden, dass die drittstaatlichen Subventionen die Tragfähigkeit des Angebots und die Fähigkeit des Bieters, den Vertrag zu dem (ungewöhnlich niedrigen) angebotenen Preis auszuführen, behindern.<sup>18</sup>

Öffentliche Auftraggeber in der EU werden ferner ermutigt, bei ihrer Auftragsvergabe hohe Umwelt- und Sozialstandards zu fordern und sicherzustellen, dass für Bieter aus der EU und aus Drittländern dieselben Standards gelten. Sie können nämlich technische Spezifikationen, Ausschluss-, Auswahl- und Zuschlagskriterien sowie Vertragserfüllungsklauseln festlegen, die die Einhaltung hoher Standards gewährleisten.<sup>19</sup> Solche Anforderungen könnten zwar in der Praxis dazu beitragen, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Sie wurden jedoch nicht dazu konzipiert, der potenziell verzerrenden Wirkung drittstaatlicher Subventionen im Allgemeinen zu begegnen, und schon gar nicht in Bezug auf subventionierte, in der EU niedergelassene Einrichtungen, da letztere bereits denselben Regeln unterliegen wie ihre nicht subventionierten Partner.

Öffentliche Auftraggeber verfügen normalerweise nicht über die erforderlichen Informationen, um zu prüfen, ob Bieter von drittstaatlichen Subventionen profitieren, oder um zu beurteilen, inwieweit die Subventionen zu Verzerrungen auf den Beschaffungsmärkten führen. Öffentliche Auftraggeber können auch ein kurzfristiges wirtschaftliches Interesse daran haben, Aufträge an solche Bieter zu vergeben, selbst wenn der niedrige Angebotspreis auf das Vorhandensein drittstaatlicher Subventionen zurückgeht.

Das wichtigste Ziel des Instruments betreffend das internationale Beschaffungswesen (IPI)<sup>20</sup> schließlich besteht darin, Handelspartner zu veranlassen, mit der EU über die Öffnung ihrer Beschaffungsmärkte für EU-Unternehmen zu verhandeln. Das Instrument zielt, sofern es in seiner derzeitigen Form angenommen wird, darauf ab, den Zugang zu Märkten für öffentliche Aufträge *außerhalb* der EU zu verbessern, ohne jedoch Verzerrungen öffentlicher

---

<sup>17</sup> Artikel 69 Absatz 4 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65).

<sup>18</sup> Orientierung bietet die Mitteilung der Europäischen Kommission „Leitlinien zur Teilnahme von Bietern und Waren aus Drittländern am EU-Beschaffungsmarkt (C(2019) 5494 final, S. 2).

<sup>19</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Leitlinien zur Teilnahme von Bietern und Waren aus Drittländern am EU-Beschaffungsmarkt“ (C(2019) 5494 final, Kapitel 3).

<sup>20</sup> Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern zum EU-Binnenmarkt für öffentliche Aufträge und über die Verfahren zur Unterstützung von Verhandlungen über den Zugang von Waren und Dienstleistungen aus der Union zu den Märkten für öffentliche Aufträge von Drittländern (COM(2016) 34 final vom 29. Januar 2016). Dieser Vorschlag wird derzeit im Rat erörtert.

Vergabeverfahren im Binnenmarkt anzugehen, die sich aus drittstaatlichen Subventionen für Unternehmen ergeben, die sich an Vergabeverfahren in der EU beteiligen.<sup>21</sup>

Die bestehenden Vorschriften im Bereich des öffentlichen Auftragswesens in der EU reichen nicht aus, um die durch drittstaatliche Subventionen verursachten Verzerrungen anzugehen und zu beseitigen. In den Fällen, in denen solche Subventionen die Angebotsabgabe im Rahmen eines EU-Vergabeverfahrens erleichtern und verzerren, scheint daher eine Regelungslücke zu bestehen.

### 3.4 EU-Finanzierung

Der Zugang zu finanzieller Unterstützung der EU unterliegt den Bestimmungen der Haushaltsoordnung<sup>22</sup>. Abkommen mit Drittländern regeln den Zugang von Rechtspersonen aus Drittländern zu EU-Mitteln. Diese Vorschriften werden durch Verordnungen für die Ausgabenprogramme und -fonds der EU ergänzt.

All diese Vorschriften enthalten Bestimmungen zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen. Beispielsweise sind Maßnahmen zur Verringerung der Auswirkungen ungewöhnlich niedriger Angebote vorgesehen.<sup>23</sup>

Allerdings berücksichtigt derzeit keine dieser Vorschriften etwaige Subventionen aus Drittstaaten und deren Auswirkungen auf die Fähigkeit eines Unternehmens, unabhängig vom Ort seiner Niederlassung auf der Grundlage solcher Subventionen Zugang zu EU-Finanzierungen zu erhalten.

Im Hinblick auf die geteilte Mittelverwaltung sind die Lückenanalyse in Abschnitt 3.3 und die Erwägungen zur öffentlichen Auftragsvergabe in diesem Weißbuch auch für EU-Finanzierungen hoch relevant, da die Mitgliedstaaten diese Regeln im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung auf von der EU mitfinanzierte Vorhaben anwenden.

---

<sup>21</sup> Im Anschluss an die Aufforderung der Kommission und des Europäischen Rates vom März 2019, die Beratungen wieder aufzunehmen, führen die beiden gesetzgebenden Organe derzeit konstruktive Gespräche über das Instrument. Grundlage ist der geänderte Gesetzgebungsvorschlag der Kommission von 2016.

<sup>22</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsoordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1).

<sup>23</sup> Siehe Anhang I Ziffer 23 der Haushaltsoordnung. Bei der Prüfung ungewöhnlich niedriger Angebote kann der öffentliche Auftraggeber Anmerkungen zu der Möglichkeit berücksichtigen, dass der Bieter im Einklang mit den geltenden Vorschriften staatliche Beihilfen erhalten könnte. Der öffentliche Auftraggeber kann ein ungewöhnlich niedriges Angebot nur dann allein deshalb ausschließen, weil der Bieter staatliche Beihilfen erhalten hat, wenn der Bieter nicht in der Lage ist, binnen einer vom öffentlichen Auftraggeber festzulegenden ausreichenden Frist nachzuweisen, dass die betreffende Beihilfe im Sinne des Artikels 107 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar war.

## **4 RAHMEN ZUR BESEITIGUNG VON VERZERRUNGEN DURCH DRITTSTAATLICHE SUBVENTIONEN IM BINNENMARKT IM ALLGEMEINEN SOWIE BEIM ERWERB VON UNTERNEHMEN UND BEI DER ÖFFENTLICHEN AUFTRAGSVERGABE IM BESONDEREN**

Wie die Analyse der Regelungslücke gezeigt hat, verfügt die EU bereits über bestimmte Instrumente, um die Verzerrungen anzugehen, die drittstaatliche Subventionen im Binnenmarkt verursachen können, insbesondere wenn drittstaatliche Subventionen für die Einfuhr von Waren gewährt werden. Aus der Analyse und der Problemstellung geht jedoch auch hervor, dass die bestehenden Instrumente ergänzt werden müssen, um Verzerrungen im EU-Binnenmarkt aufgrund von Subventionen von Drittstaatsbehörden gezielt anzugehen und zu beheben. In diesem Abschnitt des Weißbuchs wird daher ein Rechtsrahmen zur Diskussion gestellt, mit dem einerseits die Verzerrungen infolge drittstaatlicher Subventionen für einen Wirtschaftsbeteiligten auf dem EU-Markt (Teilinstrument 1) und andererseits die Verzerrungen infolge drittstaatlicher Subventionen im Zusammenhang mit dem Erwerb von EU-Unternehmen (Teilinstrument 2) sowie bei der öffentlichen Auftragsvergabe (Teilinstrument 3) angegangen werden könnten. In allen Teilinstrumenten ist die Herkunft der Subvention, d. h. ihr Drittlandsursprung, der entscheidende Anknüpfungspunkt. Die Teilinstrumente können entweder eigenständig oder miteinander kombiniert angewendet werden.

Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Teilinstrumente ausführlicher erläutert: von der Beschreibung der grundlegenden Merkmale jedes Teilinstruments und ihres jeweiligen Anwendungsbereichs über die möglichen Kriterien, anhand deren die zuständige Aufsichtsbehörde das Vorliegen einer den Binnenmarkt verzerrenden drittstaatlichen Subvention feststellen kann, bis zum Verfahren und den möglichen Abhilfemaßnahmen.

Was unter einer „Subvention aus einem Drittstaat“ bzw. „drittstaatlichen Subvention“ im Sinne dieses Weißbuchs zu verstehen ist, wird in Anhang I definiert.

### **4.1 Allgemeines Instrument zur Erfassung von Subventionen aus Drittstaaten (Teilinstrument 1)**

#### **4.1.1 Grundlegende Merkmale**

Das Teilinstrument 1 ist als allgemeines Instrument gedacht, das im Falle drittstaatlicher Subventionen greift, die zu Verzerrungen im Binnenmarkt führen und einem in der EU ansässigen oder gegebenenfalls dort tätigen Begünstigten zur Verfügung gestellt werden.<sup>24</sup>

Im Rahmen dieses Teilinstruments wären die zuständigen Aufsichtsbehörden (die Kommission und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, deren jeweilige Durchsetzungsbefugnisse zwecks Vermeidung von Überschneidungen klar abzugrenzen wären) befugt, tätig zu werden, wenn einschlägige Anhaltspunkte für die Gewährung einer drittstaatlichen Subvention an einen in der EU tätigen Begünstigten hindeuten. Solche Informationen könnten z. B. von Marktteilnehmern oder von den Mitgliedstaaten stammen. Ein Fall würde mit einer Vorprüfung beginnen, die zeigt, ob eine drittstaatliche Subvention vorliegt, die den Binnenmarkt verzerren könnte. Wenn am Ende der Vorprüfung keine

<sup>24</sup> Subventionen aus Drittstaaten für in die EU eingeführte Waren und landwirtschaftliche Erzeugnisse fallen unter das handelspolitische Schutzinstrument der EU und würden daher nicht von Teilinstrument 1 erfasst.

Bedenken bestehen, weil entweder keine drittstaatliche Subvention vorliegt, es keine Anzeichen für eine Verzerrung im Binnenmarkt gibt oder der Fall keine Priorität hat, würde die zuständige Aufsichtsbehörde die Prüfung einstellen.

Gibt es jedoch Anhaltspunkte dafür, dass eine Subvention aus einem Drittstaat den Binnenmarkt verzerren könnte, würde eine eingehende Prüfung folgen, in deren Verlauf die zuständige Aufsichtsbehörde feststellt, ob tatsächlich eine drittstaatliche Subvention mit binnenmarktverzerrender Wirkung vorliegt.

Sollte die eingehende Prüfung bestätigen, dass der Binnenmarkt durch die drittstaatliche Subvention verzerrt werden oder verzerrt worden sein könnte, hätte die zuständige Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, Maßnahmen zur Beseitigung dieser Binnenmarktverzerrungen zu ergreifen (im Folgenden „Abhilfemaßnahmen“). Hingegen würde das Verfahren eingestellt, wenn sich das Vorliegen einer drittstaatlichen Subvention nicht bestätigt, keine Anzeichen für eine Verzerrung vorliegen oder aber eine Abwägung des Für und Wider zu dem Ergebnis führt, dass die mögliche Verzerrung durch die positiven Auswirkungen der Subvention auf die unterstützte Wirtschaftstätigkeit oder Investition aufgewogen wird.

#### *4.1.2 Anwendungsbereich von Teilverfahren I*

##### *4.1.2.1 Allgemeine Erwägungen*

Teilverfahren I hat einen breiten sachlichen Anwendungsbereich und würde es ermöglichen, verzerrende Subventionen aus Drittstaaten in allen Marktsituationen<sup>25</sup> zu begegnen. Daher würde Teilverfahren I auch die Möglichkeit bieten, durch drittstaatliche Subventionen erleichterte Erwerbe und/oder das Marktverhalten subventionierter Bieter im Rahmen von Vergabeverfahren zu prüfen.

##### *4.1.2.2 Drittstaatliche Subventionen zugunsten von EU-Unternehmen*

Mit Teilverfahren I soll Verzerrungen begegnet werden, die durch drittstaatliche Subventionen in der EU verursacht werden. Dazu würde Teilverfahren I für in der EU niedergelassene Unternehmen gelten, die Subventionen aus Drittstaaten erhalten. Alternativ könnte auch in Betracht gezogen werden, dass Teilverfahren I auch andere in der EU tätige Unternehmen erfasst, die drittstaatliche Subventionen erhalten. Die beiden Optionen werden im Folgenden erörtert. Bei beiden Optionen hätten die zuständigen Behörden nur dann die Möglichkeit, tätig zu werden, wenn die Subvention Verzerrungen im Binnenmarkt bewirkt.

---

<sup>25</sup> Der Begriff „in allen Marktsituationen“ bezieht sich auf Unternehmen in der EU, unabhängig davon, ob die Subvention der Produktion von Waren, der Erbringung von Dienstleistungen oder Investitionen in der EU zugutekommt. Es wird jedoch vorgeschlagen, drittstaatliche Subventionen für in die EU eingeführte Waren und landwirtschaftliche Erzeugnisse, die unter die EU-Antisubventionsverordnung fallen, vom Anwendungsbereich von Teilverfahren I auszunehmen.

- In der EU niedergelassene Unternehmen

Bei dieser Option würden nur drittstaatliche Subventionen erfasst, wenn sie einem in der EU niedergelassenen Unternehmen<sup>26</sup> zugutekommen. Ein Unternehmen gilt als in der EU niedergelassen, wenn eine seiner Unternehmenseinheiten in der EU niedergelassen ist. Wird die Subvention einer außerhalb der EU niedergelassenen Einheit gewährt, müsste festgestellt werden, inwieweit der durch die drittstaatliche Subvention entstandene Vorteil der in der EU niedergelassenen Einheit zugeordnet werden kann; dabei wären einschlägige Kriterien wie der Zweck und die an die drittstaatliche Subvention geknüpften Bedingungen sowie die tatsächliche Verwendung der Mittel (die z. B. aus dem Jahresabschluss des betreffenden Unternehmens ersichtlich ist) zu berücksichtigen.

- In der EU tätige Unternehmen

Es sollte die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, Teillinstrument 1 nicht nur auf in der EU niedergelassene Unternehmen anzuwenden, sondern auch auf bestimmte andere in der EU tätige Unternehmen, die drittstaatliche Subventionen erhalten, z. B. ein außerhalb der EU niedergelassenes Unternehmen, das ein EU-Zielunternehmen erwerben will.

#### 4.1.2.3 Zeitpunkt, ab dem eine Subvention gewährt wird

Eine drittstaatliche Subvention würde ab dem Zeitpunkt unter Teillinstrument 1 fallen, zu dem der Begünstigte Anspruch auf die Subvention hat. Die tatsächliche Zahlung der Subvention ist keine notwendige Voraussetzung dafür, dass die betreffende Subvention in den Anwendungsbereich von Teillinstrument 1 fällt. Wie im Folgenden dargelegt, ist die Auszahlung jedoch ein maßgeblicher Faktor für die Bestimmung der jeweils geeigneten Abhilfemaßnahme.

#### 4.1.3 Beurteilung von Verzerrungen im Binnenmarkt

Sobald das Vorliegen einer drittstaatlichen Subvention festgestellt wird, prüft die zuständige Aufsichtsbehörde, ob diese Subvention eine Verzerrung im Binnenmarkt verursacht. Dabei werden sowohl tatsächliche als auch potenzielle Verzerrungen berücksichtigt. Bei bestimmten Kategorien drittstaatlicher Subventionen wird davon ausgegangen, dass sie mit großer Wahrscheinlichkeit Verzerrungen im Binnenmarkt hervorrufen. Bei allen anderen drittstaatlichen Subventionen wäre eine eingehendere Beurteilung anhand von Indikatoren erforderlich, mit denen festgestellt werden kann, ob die drittstaatliche Subvention tatsächlich oder potenziell den Binnenmarkt verzerrt. In jedem Fall hätte das betreffende Unternehmen auch die Möglichkeit nachzuweisen, dass die betreffende drittstaatliche Subvention in diesem Fall nicht geeignet ist, den Binnenmarkt zu verzerren.

---

<sup>26</sup> Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs umfasst der Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, wobei mehrere getrennte rechtliche Einheiten als eine wirtschaftliche Einheit eingestuft werden können, die dann als das relevante Unternehmen zu betrachten ist. Hierzu prüft der Gerichtshof, ob Kontrollbeteiligungen und andere funktionelle, wirtschaftliche und institutionelle Verbindungen bestehen. Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a., C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, Rn. 74; Urteil des Gerichtshofs vom 10. Januar 2006, Cassa di Risparmio di Firenze SpA u. a., C-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, Rn. 107 und 112.

Im Allgemeinen wird vorgeschlagen, dass drittstaatliche Subventionen unterhalb eines bestimmten Schwellenwerts als unproblematisch angesehen werden sollten, da es unwahrscheinlich ist, dass sie zu Verzerrungen im Binnenmarkt führen. Es sollte davon ausgegangen werden, dass drittstaatliche Subventionen bis zu diesem Schwellenwert keine Verzerrungen im Binnenmarkt hervorrufen können. Dieser Schwellenwert könnte auf einen Betrag von 200 000 EUR, der über einen Zeitraum von drei aufeinanderfolgenden Jahren gewährt wird, festgesetzt werden. Dieser Betrag würde dem in den EU-Beihilfenvorschriften festgelegten Höchstbetrag für De-minimis-Beihilfen entsprechen.<sup>27</sup>

#### 4.1.3.1 Kategorien drittstaatlicher Subventionen, die mit großer Wahrscheinlichkeit den Binnenmarkt verzerren

Ebenso wie bei bestimmten Arten staatlicher Beihilfen ist bei bestimmten Kategorien drittstaatlicher Subventionen aufgrund ihrer Art und Form davon auszugehen, dass sie Verzerrungen im Binnenmarkt hervorrufen werden. Zu diesen binnenmarktverzerrenden Kategorien drittstaatlicher Subventionen könnten folgende Subventionen zählen:

- Subventionen in Form von Exportfinanzierungen, außer wenn die Exportfinanzierung im Einklang mit dem OECD-Übereinkommen über öffentlich unterstützte Exportkredite erfolgt;
- Subventionen (wie Schuldenerlass) für notleidende Unternehmen, d. h. Unternehmen, die nicht in der Lage sind, langfristige Finanzierungen oder Investitionen aus unabhängigen kommerziellen Quellen zu erhalten, außer wenn ein Umstrukturierungsplan vorliegt, der die langfristige Rentabilität des Begünstigten gewährleistet und einen erheblichen Eigenbeitrag des Begünstigten vorsieht.<sup>28</sup> Subventionen, die zur Behebung einer beträchtlichen Störung der nationalen Wirtschaft oder der Weltwirtschaft gewährt werden, fallen nicht in diese Kategorie, wenn sie zeitlich begrenzt und ein angemessenes Mittel sind, um die betreffende Störung zu beheben;
- Subventionen, in deren Rahmen eine Regierung Garantien für Schulden oder Verbindlichkeiten bestimmter Unternehmen gewährt, ohne dass die Höhe dieser Schulden bzw. Verbindlichkeiten oder die Laufzeit der Garantie begrenzt wäre;
- Betriebssubventionen in Form von Steuervergünstigungen, die nicht im Rahmen allgemeingültiger Maßnahmen gewährt werden;
- Drittstaatliche Subventionen, die einen Erwerb unmittelbar erleichtern.

---

<sup>27</sup> Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De- minimis- Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1).

<sup>28</sup> Wenn der Begünstigte in einem Wirtschaftszweig mit Überkapazitäten tätig ist, ist nicht davon auszugehen, dass ein Umstrukturierungsplan zur langfristigen Rentabilität des Begünstigten führen wird.

#### 4.1.3.2 Prüfung aller anderen drittstaatlichen Subventionen anhand von Indikatoren

Auch drittstaatliche Subventionen, die nicht in eine der vorstehend genannten Kategorien fallen, können unter Umständen zu Verzerrungen im Binnenmarkt führen. Solche drittstaatlichen Subventionen können es weniger effizienten Wirtschaftsbeteiligten ermöglichen, zum Nachteil effizienterer Wirtschaftsbeteiligter, die keine derartigen Subventionen erhalten, zu expandieren und ihren Marktanteil im Binnenmarkt zu erhöhen. Unternehmen, die Subventionen aus Drittstaaten erhalten, können unter Umständen auch kostengünstiger produzieren und letztlich ihre Produkte und Dienstleistungen auf dem Binnenmarkt zu niedrigeren Preisen anbieten, was ihren Wettbewerbern schadet, die keine solchen Subventionen erhalten. Drittstaatliche Subventionen können es den Begünstigten auch ermöglichen, andere möglicherweise effizientere Wirtschaftsbeteiligte beim Einkauf von Waren oder beim Erwerb von Unternehmen zu überbieten.

Bei drittstaatlichen Subventionen, die nicht in die zuvor festgelegten Kategorien wettbewerbsverzerrender Subventionen fallen, muss eingehender geprüft werden, ob diese tatsächlich oder potenziell zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt führen würden.

Aufgrund des allgemeinen Mangels an Transparenz in Bezug auf drittstaatliche Subventionen und der Komplexität der wirtschaftlichen Gegebenheiten ist es schwierig, die Auswirkungen spezifischer drittstaatlicher Subventionen auf den Binnenmarkt eindeutig zu ermitteln oder gar zu quantifizieren. Um diese Auswirkungen zu ermitteln, erscheint es daher erforderlich, eine Reihe von Indikatoren in Bezug auf die Subventionen und die jeweilige Marktlage heranzuziehen. Eine nicht erschöpfende Liste relevanter Indikatoren könnte die folgenden Kriterien umfassen:

- Die relative Höhe der betreffenden Subvention: Je höher eine Subvention relativ gesehen ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit negativer Auswirkungen auf den Binnenmarkt (z. B. kann bei einer Investitionssubvention die Höhe der Subvention ins Verhältnis zur Gesamthöhe der Investition gesetzt werden).
- Die Situation des Begünstigten: Je größer das begünstigte Unternehmen zum Beispiel ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Subvention Verzerrungen verursacht. Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen können grundsätzlich als weniger verzerrend angesehen werden.<sup>29</sup> Je größer die ungenutzte Produktionskapazität des Begünstigten ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Subvention zu Verzerrungen führt.
- Die Lage auf dem betreffenden Markt: So ist die Wahrscheinlichkeit von Wettbewerbsverzerrungen z. B. bei Subventionen für Unternehmen, die auf Märkten mit struktureller Überkapazität tätig sind, größer. Auch bei Subventionen für Unternehmen, die auf Märkten mit hoher Marktkonzentration tätig sind, ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass es zu Verzerrungen kommt. Ebenso führen

---

<sup>29</sup> Zur Unterscheidung zwischen kleinen, mittleren und großen Unternehmen siehe Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1).

Subventionen auf schnell wachsenden High-Tech-Märkten mit größerer Wahrscheinlichkeit zu Verzerrungen.

- Das jeweilige Marktverhalten, z. B. das Überbieten beim Erwerb von Unternehmen oder die Abgabe verzerrender Angebote im Rahmen von Vergabeverfahren.
- Das Ausmaß der Tätigkeit des Begünstigten im Binnenmarkt: Subventionen, die Unternehmen mit nur begrenzter Tätigkeit im Binnenmarkt gewährt werden, führen mit geringerer Wahrscheinlichkeit zu Verzerrungen im Binnenmarkt.

Darüber hinaus wird auch die Möglichkeit in Betracht gezogen, dass die zuständige Aufsichtsbehörde berücksichtigen könnte, ob der Begünstigte (aufgrund von Maßnahmen, die besonderen oder ausschließlichen Rechten gleichkommen) einen privilegierten Zugang zu seinem Heimatmarkt hat, der zu einem künstlichen Wettbewerbsvorteil des begünstigten Unternehmens auf dem EU-Binnenmarkt führen und somit die wettbewerbsverzerrende Wirkung etwaiger Subventionen noch verstärken könnte.

#### *4.1.4 Prüfung des Vorliegens eines Unionsinteresses*

Wenn festgestellt wurde, dass eine drittstaatliche Subvention geeignet ist, den Binnenmarkt zu verzerrn, und Beweise dafür vorliegen, dass die subventionierte Wirtschaftstätigkeit oder die subventionierte Investition positive Auswirkungen innerhalb der EU oder auf von der EU anerkannte Gemeinwohlinteressen haben könnte, sollte die verzerrende Wirkung gegen diese möglichen positiven Auswirkungen abgewogen werden.

Bei dieser Beurteilung würden die politischen Ziele der EU wie Schaffung von Arbeitsplätzen, Verwirklichung der Klimaneutralität, Umweltschutz, digitaler Wandel, (öffentliche) Sicherheit und öffentliche Ordnung sowie Resilienz berücksichtigt. Bei der Abwägung dieser positiven Aspekte gegen die verzerrenden Auswirkungen würde auch dem Ausmaß der Verzerrung Rechnung getragen. Darüber hinaus müssen bei der Abwägung die verschiedenen Interessen wie die Notwendigkeit, die Interessen der Verbraucher zu schützen, berücksichtigt werden. Wenn die durch die drittstaatliche Subvention verursachte Verzerrung auf dem Binnenmarkt insgesamt gesehen durch die positiven Auswirkungen der subventionierten Wirtschaftstätigkeit bzw. der subventionierten Investition ausreichend ausgeglichen wird, müsste die laufende Prüfung nicht fortgesetzt werden.

#### *4.1.5 Verfahren*

Für Teilverfahren 1 wird ein zweistufiges Verfahren vorgeschlagen, das aus einer Vorprüfung bezüglich des Vorliegens einer möglichen Verzerrung im Binnenmarkt aufgrund einer drittstaatlichen Subvention sowie einer eingehenden Prüfung besteht.

Für die zuständige Aufsichtsbehörde kann es sich bei diesem Teilverfahren als schwierig erweisen, die erforderlichen Informationen zu erhalten, zumal die Behörden, die die Subventionen gewähren, und möglicherweise auch die Einrichtungen, die die Subventionen weiterleiten, außerhalb der EU ansässig sind.

In diesem Zusammenhang sind geeignete Ermittlungsinstrumente und die Möglichkeit, von Marktteilnehmern entsprechende Marktinformationen einzuholen, von entscheidender Bedeutung, damit die zuständige Aufsichtsbehörde tätig werden kann.

Darüber hinaus würden sowohl während der Vorprüfung als auch während der eingehenden Prüfung Mechanismen zur Einholung der relevanten Informationen zur Verfügung stehen. Die zuständige Aufsichtsbehörde könnte Geldbußen und Zwangsgelder verhängen, wenn die angeforderten Informationen entweder nicht rechtzeitig übermittelt werden oder aber unvollständige, unrichtige oder irreführende Angaben gemacht werden. Werden die Informationen trotz solcher Sanktionen nicht zur Verfügung gestellt, hätte die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, einen Beschluss auf der Grundlage der verfügbaren Informationen zu erlassen, wie es beim Verfahren im Rahmen der handelspolitischen Schutzinstrumente der EU und bei staatlichen Beihilfen der Fall ist. Darüber hinaus könnte die zuständige Aufsichtsbehörde die Möglichkeit haben, Nachprüfungen in den europäischen Räumlichkeiten des mutmaßlichen Begünstigten einer drittstaatlichen Subvention ebenso wie im Drittstaat selbst durchzuführen, sofern der Drittstaat zustimmt.

#### 4.1.5.1 Vorprüfung einer möglichen drittstaatlichen Subvention

Das Ziel der Vorprüfung besteht darin festzustellen, ob eine drittstaatliche Subvention zugunsten eines in der EU niedergelassenen bzw. in der EU tätigen Unternehmens vorliegt, die zu Verzerrungen im Binnenmarkt führen könnte.

Hat die zuständige Aufsichtsbehörde – am Ende der Vorprüfung – den Verdacht, dass eine drittstaatliche Subvention vorliegt, die den Binnenmarkt verzerren könnte, so kann sie eine eingehende Prüfung einleiten, um herauszufinden, ob sich ihre vorläufige Auffassung bestätigt. Die zuständige Aufsichtsbehörde unterrichtet das betroffene Unternehmen, den Drittstaat, der die Subvention mutmaßlich gewährt, ggf. die Kommission sowie die zuständigen Aufsichtsbehörden der anderen Mitgliedstaaten über die Einleitung der eingehenden Prüfung.

Wenn die Aufsichtsbehörde in der Vorprüfung zu dem Ergebnis kommt, dass der geprüfte Fall unbedenklich ist, entweder keine drittstaatliche Subvention vorliegt oder es keine Anzeichen für eine Verzerrung im Binnenmarkt gibt, wird das Vorprüfverfahren eingestellt, und das betroffene Unternehmen sowie die Kommission und alle EU-Mitgliedstaaten werden davon in Kenntnis gesetzt.

#### 4.1.5.2 Eingehende Prüfung einer drittstaatlichen Subvention

Im Rahmen der eingehenden Prüfung werden die Beteiligten aufgefordert, ihren Standpunkt schriftlich darzulegen und Informationen über das Vorliegen einer drittstaatlichen Subvention und ihre etwaigen verzerrenden Auswirkungen im Binnenmarkt zu übermitteln.

Wenn das betreffende Unternehmen die von der zuständigen Aufsichtsbehörde angeforderten Informationen nicht vorlegt oder in anderer Weise nicht nach besten Kräften kooperiert, kann die zuständige Aufsichtsbehörde auf der Grundlage der verfügbaren Informationen einen Beschluss erlassen. Am Ende der eingehenden Prüfung erlässt die zuständige Aufsichtsbehörde einen Beschluss:

- Stellt sie fest, dass eine binnenmarktverzerrende drittstaatliche Subvention vorliegt, so erlegt sie dem betreffende Unternehmen Abhilfemaßnahmen auf („Beschluss zur Auferlegung von Abhilfemaßnahmen“).

- Stellt sie eine verzerrende drittstaatliche Subvention fest und unterbreitet das betreffende Unternehmen Verpflichtungsangebote, die die zuständige Aufsichtsbehörde für angemessen und ausreichend hält, um die Verzerrung zu beseitigen, so erklärt sie diese Verpflichtungen für das Unternehmen per Beschluss für bindend („Verpflichtungsbeschluss“).

Wenn hingegen keine drittstaatliche Subvention vorliegt oder es keine Hinweise auf mögliche oder tatsächliche Verzerrungen im Binnenmarkt in einer Größenordnung gibt, die ein Eingreifen rechtfertigen würde, stellt sie das Verfahren ein und setzt das betroffene Unternehmen und die Verfahrensbeteiligten sowie alle Mitgliedstaaten und ggf. die Kommission (falls die Kommission nicht selbst die zuständige Aufsichtsbehörde ist) davon in Kenntnis. Stellt die Kommission als zuständige Aufsichtsbehörde fest, dass eine Verzerrung durch die positiven Auswirkungen der subventionierten Wirtschaftstätigkeit oder der subventionierten Investition aufgewogen wird, stellt sie das Verfahren ebenso ein.

#### *4.1.6 Abhilfemaßnahmen*

Abhilfemaßnahmen könnten auferlegt werden, um die durch eine drittstaatliche Subvention verursachten Verzerrungen zu beseitigen. Nach dem EU-Beihilferecht müssen staatliche Beihilfen, die nicht mit den EU-Beihilfevorschriften im Einklang stehen, zuzüglich Zinsen an den Mitgliedstaat, der sie gewährt hat, zurückgezahlt werden. Eine Anwendung dieses Grundsatzes auf drittstaatliche Subventionen würde bedeuten, dass der finanzielle Vorteil solcher Subventionen durch Rückzahlung an den Drittstaat ausgeglichen werden sollte. Bei Subventionen aus Drittstaaten kann es jedoch in der Praxis schwierig sein, festzustellen, ob die Subvention tatsächlich und unwiderruflich an den Drittstaat zurückgezahlt wird.

Es kann sich daher als notwendig erweisen, der zuständigen Aufsichtsbehörde eine Reihe alternativer Abhilfemaßnahmen an die Hand zu geben. Diese könnten von strukturellen Abhilfemaßnahmen über verhaltensbezogene Maßnahmen bis hin zu Ausgleichszahlungen an die EU oder die Mitgliedstaaten reichen. Bei der Festlegung der geeigneten Abhilfemaßnahmen müssten die Besonderheiten der jeweiligen drittstaatlichen Subvention und ihre binnenmarktverzerrenden Auswirkungen berücksichtigt werden. Wenn beispielsweise eine drittstaatliche Subvention einen Erwerb erleichtert hat, könnten strukturelle Abhilfemaßnahmen besser geeignet sein als Rück- bzw. Ausgleichszahlungen.

Falls eine Rückzahlung an den Drittstaat nicht geeignet oder unmöglich ist, sind unter anderem folgende Abhilfemaßnahmen denkbar:

- eine Veräußerung bestimmter Vermögenswerte, ein Kapazitätsabbau oder eine Beschränkung der Marktpräsenz zum Beispiel in Anlehnung an die Leitlinien für staatliche Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen<sup>30</sup>; auf diese Weise lassen sich mögliche Verzerrungen im Binnenmarkt begrenzen, insbesondere solche, die mit drittstaatlichen Subventionen im Zusammenhang stehen, die speziell zur Förderung bestimmter Tätigkeiten im Binnenmarkt gewährt werden;

---

<sup>30</sup> Mitteilung der Kommission – Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzierter Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1).

- Verbot bestimmter Investitionen; dies könnte insbesondere dann relevant sein, wenn eine drittstaatliche Subvention für eine bestimmte Investition gewährt wird;
- Verbot des subventionierten Erwerbs;
- Zugang Dritter z. B. zu Mobilitäts-Apps für Anbieter von Verkehrsdiensten oder in Anlehnung an die Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau<sup>31</sup>;
- Erteilung von Lizenzen zu fairen, angemessenen und diskriminierungsfreien Bedingungen (FRAND-Bedingungen). Wenn z. B. ein subventioniertes Unternehmen Telekommunikationsfrequenzen zugewiesen bekommt oder unter Verwendung solcher Frequenzen Netzzugang gewährt, könnte es dazu verpflichtet werden, Lizenzen für diese Frequenzen an andere Unternehmen zu vergeben;
- Verbot eines bestimmten Marktverhaltens im Zusammenhang mit der drittstaatlichen Subvention;
- Veröffentlichung bestimmter FuE-Ergebnisse, z. B. in Anlehnung an die Anforderungen in Bezug auf wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse<sup>32</sup> oder an die in der Gruppenfreistellungsverordnung (EG) Nr. 651/2014<sup>33</sup> festgelegten Voraussetzungen, damit andere Unternehmen diese Ergebnisse reproduzieren können;
- Ausgleichszahlungen an die EU oder die Mitgliedstaaten.

Da die mangelnde Transparenz insbesondere hinsichtlich der finanziellen Beziehungen zwischen Drittstaaten und öffentlichen Unternehmen im Allgemeinen ein entscheidendes Problem ist, würden in allen Fällen, in denen Abhilfemaßnahmen auferlegt werden, künftig Berichterstattungs- und Transparenzpflichten gelten. Solche Berichterstattungs- und Transparenzpflichten könnten sich z. B. an der Transparenzrichtlinie 2006/111/EG orientieren. Eine Erhöhung der Transparenz kann dazu beitragen, Verzerrungen in Zukunft zu vermeiden.

Das betreffende Unternehmen kann auch Verpflichtungsangebote zur Beseitigung der Verzerrung unterbreiten. Wenn die zuständige Aufsichtsbehörde diese Verpflichtungen für ausreichend hält, könnte sie sie für das Unternehmen für bindend erklären.

Kommt ein Unternehmen den von der zuständigen Aufsichtsbehörde auferlegten Abhilfemaßnahmen oder den für bindend erklärten Verpflichtungen nicht nach, so könnte die zuständige Aufsichtsbehörde als Sanktion Geldbußen und Zwangsgelder verhängen.

---

<sup>31</sup> Mitteilung der Kommission – Leitlinien der EU für die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Zusammenhang mit dem schnellen Breitbandausbau (Abl. C 25 vom 26.1.2013, S. 1).

<sup>32</sup> Mitteilung der Kommission – Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt (Abl. C 188 vom 20.6.2014, S. 4).

<sup>33</sup> Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Abl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2017/1084 der Kommission vom 14. Juni 2017 (Abl. L 156 vom 20.6.2017, S. 1).

Die Befugnisse der zuständigen Aufsichtsbehörden zur Auferlegung von Abhilfemaßnahmen würden einer Verjährungsfrist von zehn Jahren ab dem Tag, an dem eine Subvention gewährt wird, unterliegen. Jede Maßnahme, die die zuständige Aufsichtsbehörde in Bezug auf die jeweilige drittstaatliche Subvention ergreift, würde zu einer Unterbrechung der Verjährung führen. Nach jeder Unterbrechung beginnt die Verjährung von Neuem.

#### *4.1.7 Aufsichtsbehörden*

Es wird vorgeschlagen, dass sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten Aufsichtsbehörden ernennen. Es würden Koordinierungsmechanismen zwischen der Kommission und der zuständigen nationalen Aufsichtsbehörde eingerichtet, um die Kohärenz und Wirksamkeit der jeweiligen Durchsetzungsmaßnahmen zu gewährleisten. Bei einem System wie dem für dieses Teilverfahren beschriebenen bieten geteilte Zuständigkeiten mehrerer Durchsetzungsstellen die beste Gewähr dafür, dass die stärksten Verzerrungen hervorruft drittstaatlichen Subventionen aufgedeckt und wirksam angegangen werden. Dadurch könnten sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Stärken nutzen, um sicherzustellen, dass durch drittstaatliche Subventionen verursachte Verzerrungen innerhalb der EU ordnungsgemäß geprüft werden.

Die Mitgliedstaaten können sich dabei auf ihre profunde Kenntnis der Funktionsweise ihrer Heimatmärkte stützen. Unter bestimmten Umständen können drittstaatliche Subventionen jedoch auch Auswirkungen auf mehr als einen Mitgliedstaat haben. In solchen Situationen wäre die Kommission besser in der Lage, Teilverfahren 1 durchzusetzen und eine kohärente Anwendung der Vorschriften in der gesamten EU zu gewährleisten; dabei könnte sie sich auf ihre Erfahrungen in der Anwendung der handelspolitischen Schutzinstrumente und der Beihilfevorschriften stützen.

Jede nationale Aufsichtsbehörde würde dazu ermächtigt, Teilverfahren 1 in ihrem Zuständigkeitsbereich, also im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats, durchzusetzen. Die Kommission wäre für drittstaatliche Subventionen zuständig, die Unternehmen in der EU zugutekommen, unabhängig davon, ob sie das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer EU-Mitgliedstaaten betreffen. Die Prüfung, ob ein Unionsinteresse vorliegt, würde ebenfalls in die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission fallen. Die Mitgliedstaaten könnten auf Ersuchen der Kommission oder auf eigene Initiative einen Beitrag leisten. Es liegt jedoch im Ermessen der Kommission und der Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie im Einzelfall einer möglicherweise verzerrnden drittstaatlichen Subvention nachgehen wollen.

Folglich kann eine drittstaatliche Subvention geprüft werden:

- von einer einzigen nationalen Aufsichtsbehörde oder
- von mehreren parallel agierenden nationalen Aufsichtsbehörden (wenn die drittstaatliche Subvention wirtschaftlichen Tätigkeiten in mehr als einem Mitgliedstaat zugutekommt) oder
- von der Kommission.

## Kooperations- und Koordinierungsmechanismus

Für ein System geteilter Durchsetzungsbefugnisse bedürfte es wirksamer Kooperationsmechanismen zwischen den einzelnen Durchsetzungsstellen. Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Aufsichtsbehörden könnte in ähnlicher Weise funktionieren wie die bestehende Zusammenarbeit im Kartellbereich, wie sie in der Verordnung (EG) Nr. 1/2003<sup>34</sup> dargelegt ist. Dies würde mit einem Koordinierungsmechanismus kombiniert, der bei Vorliegen einer Subvention erforderlichenfalls für Koordinierung und einheitliches Vorgehen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sorgt. Die nationalen Aufsichtsbehörden würden sich im Vorprüfverfahren und bei der anschließenden eingehenden Prüfung insbesondere hinsichtlich des Vorliegens einer Subvention mit der Kommission abstimmen, um eine kohärente Durchsetzung der Subventionsdisziplin zu gewährleisten.

Es wird vorgeschlagen, dass die nationalen Aufsichtsbehörden solange befugt sind, ihre Verfahren fortzusetzen, bis die Kommission eine eingehende Prüfung einleitet. Sobald die Kommission jedoch eine eingehende Prüfung einer drittstaatlichen Subvention einleitet, würde sie die ausschließliche Zuständigkeit erhalten, und die nationalen Aufsichtsbehörden müssten ihre Verfahren aussetzen. Die nationalen Aufsichtsbehörden könnten ihre Verfahren erst dann fortsetzen, wenn die Kommission ihre eingehende Prüfung eingestellt hat.

Um eine wirksame Durchsetzung zu gewährleisten, könnten die nationalen Aufsichtsbehörden die Kommission ersuchen, ein Prüfverfahren einzuleiten; die Kommission könnte ein solches Ersuchen annehmen oder ablehnen. Es kann auch von Vorteil sein, einen Fall von einer oder mehreren nationalen Aufsichtsbehörden an die Kommission zu verweisen oder umgekehrt. Insbesondere in Fällen, in denen zwei oder mehr nationale Aufsichtsbehörden einen Fall verfolgen, der ein und dieselbe drittstaatliche Subvention betrifft<sup>35</sup>, wäre die Kommission vermutlich besser in der Lage, den Fall zu prüfen. Eine solche Verweisung würde nur erfolgen, wenn sowohl die ersuchende als auch die ersuchte Behörde zustimmt, und Verweisungen sollten so lange vorgenommen werden können, wie der jeweilige Fall anhängig ist.

Die Kommission und die nationalen Aufsichtsbehörden würden einander auch von der Einleitung jedes Vorprüfverfahrens und jedes eingehenden Prüfverfahrens unterrichten. Sie könnten relevante Dokumente, einschließlich vertraulicher Informationen, untereinander austauschen. Im Rahmen einer eingehenden Prüfung müsste die zuständige nationale Aufsichtsbehörde die Kommission um Stellungnahme zu der Frage ersuchen, ob ein Unionsinteresse vorliegt. Der Mitgliedstaat wäre an die Auffassung der Kommission gebunden. Vor dem Erlass eines Beschlusses zur Auferlegung von Abhilfemaßnahmen oder eines Verpflichtungsbeschlusses im Anschluss an eine eingehende Prüfung müsste die zuständige nationale Aufsichtsbehörde die Kommission und unterrichtet alle anderen nationalen Aufsichtsbehörden konsultieren. Die Kommission wiederum bezieht die nationalen Aufsichtsbehörden in ihre Beschlussfassung ein, indem sie ihnen die Möglichkeit gibt, (im

<sup>34</sup> Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1).

<sup>35</sup> Wenn z. B. einer Muttergesellschaft außerhalb der EU, die Tochtergesellschaften in Österreich und Deutschland hat, eine Subvention gewährt wird, ist es grundsätzlich möglich, dass beide Tochtergesellschaften davon profitiert haben.

Anschluss an die eingehende Prüfung) zu ihrem Beschlussentwurf Stellung zu nehmen. Wenn die Kommission bzw. die nationalen Aufsichtsbehörden keine Bedenken haben, dass eine drittstaatliche Subvention den Wettbewerb verzerren könnte, und somit das betreffende Verfahren einstellen, setzen sie sich gegenseitig davon in Kenntnis. Die Befugnis anderer Aufsichtsbehörden, ihre Verfahren in derselben Sache fortzusetzen oder ein neues Verfahren einzuleiten, sowie die Möglichkeit, dass diese Aufsichtsbehörden zu anderen Ergebnissen gelangen, bleiben von einer solchen Verfahrenseinstellung unberührt. In einem solchen Fall sollten sich die nationalen Aufsichtsbehörden bei der Beschlussfassung eng mit der Kommission abstimmen.

## **4.2 Drittstaatliche Subventionen zur Erleichterung des Erwerbs von EU-Zielunternehmen (Teilinstrument 2)**

### *4.2.1 Grundlegende Merkmale*

Mit Teilinstrument 2 soll insbesondere Verzerrungen begegnet werden, die durch drittstaatliche Subventionen verursacht werden, welche den Erwerb von EU-Zielunternehmen erleichtern (wie in Abschnitt 4.2.2.1 beschrieben). Vereinfacht ausgedrückt, soll durch Teilinstrument 2 sichergestellt werden, dass drittstaatliche Subventionen ihren Begünstigten keinen unfairen Vorteil für den Erwerb anderer Unternehmen (bzw. von Beteiligungen) verschaffen; daher ist sein Anwendungsbereich enger gefasst als der von Teilinstrument 1.

Drittstaatliche Subventionen können zu einer Verzerrung des Binnenmarkts führen, wenn sie den Erwerb von EU-Zielunternehmen erleichtern. Eine solche Erleichterung kann auf zwei Arten erfolgen: 1) direkt, wenn eine Subvention gewährt wird, die ausdrücklich an den Erwerb eines Unternehmens geknüpft ist, oder 2) indirekt, wenn die Subvention die Finanzkraft des Erwerbers de facto stärkt, sodass ihm der Erwerb erleichtert wird.

Bei diesem Teilinstrument würde die zuständige Aufsichtsbehörde den geplanten Erwerb, bei dem möglicherweise drittstaatliche Subventionen eine Rolle spielen, im Rahmen eines obligatorischen Anmeldeverfahrens vorab prüfen. Diese Prüfung würde in zwei Stufen erfolgen: einer Vorprüfung und gegebenenfalls einer eingehenden Prüfung.

Wenn der zuständigen Aufsichtsbehörde auf der Grundlage des Vorprüfverfahrens hinreichende Beweise dafür vorliegen, dass ein Unternehmen drittstaatliche Subventionen erhält, die ihm den Erwerb erleichtern, kann sie das eingehende Prüfverfahren einleiten. Stellt die zuständige Aufsichtsbehörde hingegen fest, dass keine hinreichenden Gründe für die Einleitung einer eingehenden Prüfung des Erwerbs vorliegen, so wird sie nicht weiter tätig und stellt das Verfahren ein.

Wenn die zuständige Aufsichtsbehörde am Ende des eingehenden Prüfverfahrens zu dem Ergebnis kommt, dass ein Erwerb durch drittstaatliche Subventionen erleichtert wird und der subventionierte Erwerb den Binnenmarkt verzerrt, so hat sie die beiden folgenden Möglichkeiten: Sie kann Verpflichtungszusagen des anmeldenden Unternehmens akzeptieren, durch die die Verzerrung wirksam beseitigt wird, oder sie kann als letztes Mittel den Erwerb untersagen.

Um eine wirksame Umsetzung zu gewährleisten, hätte die zuständige Aufsichtsbehörde auch das Recht, einen Erwerb, der vom Erwerber nicht angemeldet wurde, obwohl er hätte angemeldet werden müssen, von Amts wegen zu prüfen, selbst wenn er bereits vollzogen

wurde. Eine solche Prüfung kann letztlich zu einem Verbot des Erwerbs bzw., falls dieser bereits vollzogen wurde, zu dessen Rückabwicklung führen.

#### *4.2.2 Anwendungsbereich von Teilinstrument 2*

Mit Teilinstrument 2 soll Verzerrungen begegnet werden, die durch drittstaatliche Subventionen verursacht werden, welche den Erwerb von EU-Zielunternehmen erleichtern.

In Abschnitt 4.2.2.1 werden die Begriffe „Erwerb“, „EU-Zielunternehmen“ und „möglicherweise subventionierter Erwerb“ für die Zwecke von Teilinstrument 2 definiert. In Abschnitt 4.2.2.2 werden die in Betracht kommenden Kriterien für die Pflicht zur vorherigen Anmeldung erläutert. Und in Abschnitt 4.2.2.3 wird dargelegt, anhand welcher Schwellenwerte der Anwendungsbereich von Teilinstrument 2 auf die problematischsten Erwerbe ausgerichtet werden soll.

##### **4.2.2.1 Begriffsbestimmungen**

###### *Erwerb*

Für die Zwecke dieses Teileinstruments würde der Begriff „Erwerb“ wie folgt definiert:

- direkter oder indirekter Erwerb der Kontrolle über ein Unternehmen<sup>36</sup> oder
- direkter oder indirekter Erwerb von mindestens [bestimmter Prozentsatz] % der Anteile oder Stimmrechte oder eines sonstigen „wesentlichen Einflusses“ auf ein Unternehmen<sup>37</sup>.

Teilinstrument 2 bezieht sich also auch auf den Erwerb umfangreicher Minderheitsrechte oder -beteiligungen, die aber möglicherweise nicht zu einer Kontrolle über das Unternehmen führen.

###### *EU-Zielunternehmen*

Es wird vorgeschlagen, den Begriff „EU-Zielunternehmen“ zu definieren als jedes in der EU niedergelassene Unternehmen, dessen EU-Umsatz einen bestimmten Schwellenwert übersteigt; es können aber auch andere Kriterien in Betracht gezogen werden (siehe Abschnitt 4.2.2.3).

---

<sup>36</sup> Erläuterungen zum Begriff „Kontrolle“ finden sich in der Konsolidierten Mitteilung der Kommission zu Zuständigkeitsfragen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. C 95 vom 16.4.2008, S. 1).

<sup>37</sup> Mit dieser zweiten Option soll der Erwerb von Beteiligungen abgedeckt werden, durch den möglicherweise ein wesentlicher Einfluss auf ein Unternehmen erlangt wird, wobei offengelassen werden kann, ob Kontrolle über das Unternehmen ausgeübt wird. Dabei sollte der Begriff „wesentlicher Einfluss“ jedoch sorgfältig definiert werden, um Unklarheiten in Bezug auf die Anmeldepflicht zu vermeiden. In diesem Zusammenhang kann es zu einer Reihe von „vorsorglichen“ Anmeldungen durch Unternehmen zwecks Rechtssicherheit kommen.

### Möglicherweise subventionierter Erwerb

Der Begriff „möglicherweise subventionierter Erwerb“ würde definiert als geplanter Erwerb eines EU-Zielunternehmens, bei dem ein beteiligtes Unternehmen eine finanzielle Zuwendung von der Regierung eines Drittstaates erhalten hat (siehe ausführliche Bestimmung des Begriffs „drittstaatliche Subvention“ in Anhang I).

Es wird vorgeschlagen, dabei nur finanzielle Zuwendungen zu berücksichtigen, die in den letzten [drei] Kalenderjahren vor der Anmeldung und, falls die Zuwendung erst später erfolgt, bis zu ein Jahr nach dem Abschluss des Erwerbs gewährt wurden bzw. werden. Letzterer Fall könnte zum Beispiel eintreten, wenn eine politische Verpflichtung besteht, in den folgenden Monaten eine solche finanzielle Zuwendung zu gewähren.

#### 4.2.2.2 Pflicht zur vorherigen Anmeldung

Die Anmeldepflicht würde für möglicherweise subventionierte Erwerbe gelten. Ein Erwerb müsste also nur angemeldet werden, wenn ein Anmelder in den vorangegangenen drei Jahren von einer öffentlichen Stelle eines Drittstaates eine finanzielle Zuwendung erhalten hat oder eine solche Zuwendung im folgenden Jahr erwartet (siehe Begriffsbestimmung oben).

Somit würden nur potenziell problematische Erwerbe angemeldet, d. h. Fälle, bei denen finanzielle Zuwendungen von öffentlichen Stellen eines Drittstaates einen Erwerb erleichtern.

Wenn die Anmeldepflicht auf möglicherweise subventionierte Erwerbe beschränkt würde, wird jedoch ein gewisses Maß an Vertrauen in die Selbstbeurteilung der Unternehmen gelegt. Sie müssten ermitteln, inwieweit sie finanzielle Zuwendungen von drittstaatlichen Stellen erhalten haben, damit sie wissen, ob sie einen Erwerb anmelden müssen. Dies wäre mit der Gefahr verbunden, dass irrtümlich oder vorsätzlich falsche Angaben gemacht werden, wenn Unternehmen möglicherweise keine Kenntnis von einer solchen öffentlichen Unterstützung haben oder sie nicht bereit sind, diese offenzulegen.

Im Vergleich zur Definition des Begriffs „drittstaatliche Subvention“ dürfte die Bestimmung des Begriffs „finanzielle Zuwendung“ von drittstaatlichen Stellen (in Anhang I im Rahmen der Bestimmung des Begriffs „drittstaatliche Subvention“) jedoch objektiver und weniger kontrovers sein, da dabei offengelassen wird, ob die Zuwendung als Subvention einzustufen ist. Die Definition steht zudem mit anderen gängigen Begriffsbestimmungen, die sich ebenfalls auf finanzielle Zuwendungen beziehen (z. B. nach den WTO-Regeln oder den EU-Beihilfevorschriften) im Einklang. Daher ist davon auszugehen, dass die beteiligten Unternehmen wissen, ob sie in den vorangegangenen drei Jahren irgendeine Form finanzieller Zuwendungen von einer öffentlichen Stelle eines Drittstaates erhalten haben (oder eine solche Zuwendung im folgenden Jahr erhalten werden).

Darüber hinaus würde die zuständige Aufsichtsbehörde über starke (und damit abschreckende) Instrumente verfügen, um Erwerber zu belangen, die gegen die Anmeldepflicht verstößen. So könnte sie gegen die betreffenden Erwerber insbesondere hohe Geldbußen verhängen und die Rückabwicklung des Erwerbs anordnen.

#### 4.2.2.3 Schwellenwerte

Bei dem oben beschriebenen Rahmen können Schwellenwerte festgelegt werden, um die potenziell problematischen Fälle subventionierter Erwerbe möglichst effizient zu erfassen. Die Höhe dieser Schwellenwerte würde insbesondere von den gewählten Optionen in Bezug auf die Definition des Begriffs „EU-Zielunternehmen“, die Kriterien für die Anmeldepflicht und die jeweils zuständigen Aufsichtsbehörden (Abschnitt 4.2.7) abhängen.

Erstens könnte der Begriff „EU-Zielunternehmen“ – der zunächst einmal jedes in der EU niedergelassene Unternehmen bezeichnet – durch unterschiedliche Schwellenwerte so justiert werden, dass alle relevanten Erwerbe erfasst werden (wobei jeder Erwerb geprüft würde, bei dem einer der Schwellenwerte überschritten wird):

- einen qualitativen Schwellenwert, der sich auf alle Vermögenswerte bezieht, mit denen in Zukunft mit großer Wahrscheinlichkeit ein erheblicher Umsatz in der EU erwirtschaftet werden wird<sup>38</sup>, und/oder einen quantitativen Schwellenwert, der sich auf den Wert der Transaktion bezieht, und
- einen umsatzbezogenen quantitativen Schwellenwert, der beispielsweise auf 100 Mio. EUR festgesetzt werden könnte; es könnten jedoch auch andere Beträge, Schwellenwerte oder alternative Ansätze in Betracht gezogen werden. Wenn die Umsatzschwelle niedriger angesetzt würde, wäre der Anwendungsbereich des neuen Instruments breiter, sodass die Gefahr bestünde, dass eine größere Zahl kleiner, potenziell weniger relevanter Erwerbe erfasst wird. Durch eine höhere Umsatzschwelle hingegen würde zwar der Verwaltungsaufwand des Systems der vorherigen Anmeldung sinken, doch könnten dann auch potenziell relevante Erwerbe durchs Netz gehen.

In jedem Fall müssen die gewählten Schwellenwerte den Erfordernissen in Bezug auf Wirksamkeit und Effizienz gleichermaßen gerecht werden.

Zweitens könnte die Anmeldepflicht auf Erwerbe beschränkt werden, die durch finanzielle Zuwendungen von drittstaatlichen Stellen in einer bestimmten Höhe erleichtert werden. So könnte die Anmeldepflicht beispielsweise greifen, wenn der Gesamtbetrag der finanziellen Zuwendungen, die das erwerbende Unternehmen in den drei Kalenderjahren vor der Anmeldung erhalten hat, einen bestimmten Betrag oder einen bestimmten Prozentsatz des Erwerbspreises übersteigt. Da diese Kriterien ausschlaggebend für die Anmeldepflicht sind, müssen sie klar definiert werden<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Mit einem solchen Schwellenwert könnte auch der Erwerb von Unternehmen in die Prüfung einbezogen werden, die über strategisch wichtige Vermögenswerte verfügen oder zwar einen geringen Umsatz, aber großes Wachstums- oder Technologieentwicklungspotenzial aufweisen und unter Umständen von besonderem wirtschaftlichem oder strategischem Interesse sind.

<sup>39</sup> Wie bereits erwähnt, würde der Zweck dieses Zuwendungsschwellenwerts darin bestehen, den Anwendungsbereich des Instruments anzupassen. Durch einen niedrigeren Schwellenwert für die finanziellen Zuwendungen könnte gewährleistet werden, dass der Anwendungsbereich des Instruments breit genug ist, um alle möglicherweise problematischen subventionierten Erwerbe zu erfassen. Wenn der Schwellenwert für die finanziellen Zuwendungen im Rahmen von Teilverfahren 2 hingegen höher angesetzt wird, würde der Verwaltungsaufwand des Systems der vorherigen Anmeldung nur bei den wenigen möglicherweise subventionierten Erwerben anfallen, die mit der größten Wahrscheinlichkeit problematisch sind.

Schließlich dürfte die Höhe jedes dieser Schwellenwerte von der Aufsichtsbehörde abhängen, die mit der Umsetzung von Teilverfahren 2 betraut ist. Die oben genannten Schwellenwerte kämen infrage, wenn ausschließlich die Kommission für die Umsetzung von Teilverfahren 2 zuständig wäre. Wenn die Zuständigkeit hingegen mit den Mitgliedstaaten geteilt würde oder allein den Mitgliedstaaten vorbehalten wäre, sollten die Schwellenwerte möglicherweise niedriger angesetzt werden (siehe Abschnitt 4.2.7), weil die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten kleiner sind als die Wirtschaft der gesamten EU.

Die oben ausgeführten quantitativen Schwellenwerte könnten durch bestimmte qualitative Kriterien ergänzt werden, um ein besseres Gleichgewicht zwischen der Erfassung möglicher Verzerrungen und der Begrenzung des Aufwands für Unternehmen und Aufsichtsbehörden zu erreichen.

#### *4.2.3 Beurteilung von Verzerrungen im Zusammenhang mit subventionierten Erwerben*

Subventionierte Erwerbe können die Wettbewerbsbedingungen im Hinblick auf Investitionsmöglichkeiten im Binnenmarkt verzerren. Solch eine Verzerrung kann beispielsweise auftreten, wenn ein subventionierter Erwerber andere Wettbewerber beim Erwerb eines Unternehmens überbietet. Wenn es zu solchen Überbietungsvorgängen kommt, verzerrt das die Kapitalallokation und schmälert die möglichen Vorteile des Erwerbs, wie zum Beispiel die Effizienzgewinne.

Das rechtlich relevante Kriterium, anhand dessen die zuständige Aufsichtsbehörde den Erwerb prüfen würde, wäre, ob der Binnenmarkt durch die Erleichterung eines Erwerbs durch drittstaatliche Subventionen verzerrt wird. Demnach müsste die zuständige Aufsichtsbehörde nachweisen, dass ein Erwerb durch eine Subvention aus einem Drittstaat erleichtert wird und dass der subventionierte Erwerb eine Verzerrung des Binnenmarkts zur Folge hat.

Drittstaatliche Subventionen können den Erwerb entweder direkt oder de facto erleichtern. Eine direkte Erleichterung eines Erwerbs liegt vor, wenn eine Subvention speziell für den Erwerb gewährt wird (d. h. der Zusammenhang mit dem Erwerb kann nachgewiesen werden). Da drittstaatliche Subventionen die Wettbewerbsbedingungen bei Investitionen erheblich verfälschen, wäre bei einer drittstaatlichen Subvention, die einen Erwerb direkt erleichtert, in der Regel davon auszugehen, dass sie zu einer Verzerrung des Binnenmarktes führt.

Eine De-Facto-Erleichterung eines Erwerbs liegt vor, wenn eine drittstaatliche Subvention die Finanzkraft des Erwerbers stärkt. Wenn eine De-facto-Erleichterung vorliegt, muss der subventionierte Erwerb eingehender untersucht werden, um festzustellen, ob er tatsächlich oder potenziell zu einer Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt führt.

Aufgrund des allgemeinen Mangels an Transparenz in Bezug auf drittstaatliche Subventionen und der komplexen wirtschaftlichen Gegebenheiten ist es unter Umständen schwierig, die aus einem bestimmten subventionierten Erwerb resultierende Verzerrung eindeutig zu ermitteln. Daher erscheint es erforderlich, eine Reihe von Indikatoren in Bezug auf den subventionierten Erwerb und die jeweilige Marktlage heranzuziehen. Eine nicht erschöpfende Liste relevanter Indikatoren könnte die folgenden Kriterien umfassen:

- Die relative Höhe der betreffenden Subvention: Je höher eine Subvention relativ gesehen ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit negativer Auswirkungen auf den Binnenmarkt.

- Die Situation des Begünstigten: Je größer das EU-Zielunternehmen oder der Erwerber zum Beispiel ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der subventionierte Erwerb Verzerrungen verursacht. Und je größer die ungenutzte Produktionskapazität des EU-Zielunternehmens oder des Erwerbers ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der subventionierte Erwerb zu Verzerrungen führt.
- Die Lage auf dem betreffenden Markt bzw. auf den betreffenden Märkten: So ist die Wahrscheinlichkeit von Verzerrungen beispielsweise bei dem subventionierten Erwerb eines EU-Zielunternehmens, das auf Märkten mit struktureller Überkapazität tätig ist, größer. Auch bei dem subventionierten Erwerb eines EU-Zielunternehmens, das auf Märkten mit hoher Marktkonzentration tätig ist, ist die Wahrscheinlichkeit von Verzerrungen größer. Ebenso führen Subventionen in schnell wachsenden High-Tech-Märkten mit größerer Wahrscheinlichkeit zu Verzerrungen. Auch das Vorliegen konkurrierender Angebote müsste bei der Beurteilung, ob eine Verzerrung im Binnenmarkt vorliegt, berücksichtigt werden, ist aber an sich kein ausschlaggebender Faktor.
- Das Ausmaß der Tätigkeit der beteiligten Unternehmen im Binnenmarkt: Im Fall eines subventionierten Erwerbs, bei dem die beteiligten Unternehmen und insbesondere das Zielunternehmen im Vergleich zu ihren weltweiten Tätigkeiten im Binnenmarkt nur begrenzt tätig sind, ist die Wahrscheinlichkeit von Verzerrungen des Binnenmarkts geringer.

Darüber hinaus wird auch die Möglichkeit in Betracht gezogen, dass die zuständige Aufsichtsbehörde berücksichtigen könnte, ob der Begünstigte (aufgrund von Maßnahmen, die besonderen oder ausschließlichen Rechten gleichkommen) einen privilegierten Zugang zu seinem Heimatmarkt hat, der zu einem künstlichen Wettbewerbsvorteil des begünstigten Unternehmens auf dem EU-Binnenmarkt führen und somit die wettbewerbsverzerrende Wirkung etwaiger Subventionen noch verstärken könnte. Wenn die zuständige Aufsichtsbehörde feststellt, dass ein Erwerb direkt oder de facto durch drittstaatliche Subventionen erleichtert wird und den Binnenmarkt verzerrt, kann sie gemäß den nachstehend dargelegten Bestimmungen Abhilfemaßnahmen auferlegen (siehe Abschnitt 4.2.6).

#### *4.2.4 Prüfung des Vorliegens eines Unionsinteresses*

Ebenso wie bei Teilverfahren 1 müsste die festgestellte verzerrende Wirkung gegen die positiven Auswirkungen abgewogen werden, die die Investition innerhalb der EU oder auf von der EU anerkannte Gemeinwohlinteressen haben könnte (siehe Abschnitt 4.1.4).

#### *4.2.5 Verfahren*

Für Teilverfahren 2 ist ein zweistufiges Anmeldesystem vorgesehen.

In der ersten Stufe wären die Erwerber verpflichtet, eine Kurzinformation bei der zuständigen Aufsichtsbehörde einzureichen. Diese Mitteilung würde die grundlegenden Informationen enthalten, die die zuständige Aufsichtsbehörde benötigt, um möglicherweise problematische Erwerbe zu ermitteln, bei denen drittstaatliche Subventionen eine Rolle spielen. Die übermittelte Kurzinformation könnte beispielsweise in Bezug auf das erwerbende sowie das Zielunternehmen einige oder sämtliche der folgenden Angaben umfassen:

- rechtliche Informationen, u. a. zu den Eigentumsverhältnissen und zur Unternehmensführung,
- Angaben zur Finanzierung,
- Umsatzdaten der letzten drei Jahre (in der EU und weltweit),
- Beschreibung der Geschäftstätigkeit (in der EU und weltweit),
- Angaben zur Finanzierung des Erwerbs,
- wichtigste Quellen für die Gesamtfinanzierung des Erwerbers,
- Angaben zu von drittstaatlichen Stellen für die Zwecke des Erwerbs erhaltenen finanziellen Zuwendungen,
- Angaben zu jeglichen von drittstaatlichen Stellen in den vergangenen drei Jahren erhaltenen finanziellen Zuwendungen,
- Angaben zu in den vergangenen drei Jahren in Erscheinung getretenen möglichen alternativen Erwerbern des Zielunternehmens, einschließlich Informationen zu etwaigen Kaufangeboten, die im Rahmen der Veräußerung des Zielunternehmens eingegangen sind.

Eine kurze Zusammenfassung des geplanten Erwerbs könnte veröffentlicht werden, damit Interessenträger innerhalb einer bestimmten Frist zu dem Vorhaben Stellung nehmen können.

Im Zusammenhang mit dem System der vorherigen Anmeldung würde eine sogenannte „Stillhaltefrist“ gelten: Demnach dürfte der Erwerber die Transaktion erst nach Ablauf von [x] Arbeitstagen nach Eingang der vollständigen Anmeldung bei der zuständigen Aufsichtsbehörde durchführen. Um einen ordnungsgemäßen Ablauf des Anmelde- und Prüfverfahrens zu gewährleisten, sollte es möglich sein, die Stillhaltefrist bei Bedarf zu verlängern, soweit die beteiligten Unternehmen es versäumen, rechtzeitig zutreffende Angaben vorzulegen.

Währenddessen würde die zuständige Aufsichtsbehörde die Informationen prüfen und gegebenenfalls – wenn ihr hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass das erwerbende Unternehmen möglicherweise drittstaatliche Subventionen erhalten hat, die ihm den Erwerb erleichtern – eine eingehende Prüfung (Stufe 2) einleiten.

Wenn die zuständige Aufsichtsbehörde keine eingehende Prüfung einleitet, dürften die beteiligten Unternehmen die Transaktion nach Ablauf der seit der Anmeldung des Erwerbs laufenden Stillhaltefrist durchführen, und zwar unbeschadet anderer rechtlicher Verpflichtungen (etwa im Zusammenhang mit der EU-Fusionskontrolle oder der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen). Ferner könnte die zuständige Aufsichtsbehörde auf einen hinreichend begründeten Antrag des Erwerbers hin die Stillhaltefrist aufheben oder es dem Erwerber gestatten, die Transaktion schon vor Ablauf der Frist durchzuführen.

Wenn die zuständige Aufsichtsbehörde eine eingehende Prüfung einleitet, würde sich die Stillhaltefrist verlängern: Die beteiligten Unternehmen dürften die Transaktion erst nach Ablauf von [x] Arbeitstagen nach Eingang aller benötigten Informationen bei der zuständigen Aufsichtsbehörde durchführen. Wie bei der Vorprüfung könnte die Stillhaltefrist nötigenfalls verlängert werden, um einen ordnungsgemäßen Ablauf des Anmelde- und Prüfverfahrens zu gewährleisten.

Die eingehende Prüfung könnte zu drei verschiedenen Ergebnissen führen:

- Erstens könnte die zuständige Aufsichtsbehörde zu dem Ergebnis kommen, dass keine Verzerrung (durch Erleichterung eines Erwerbs) vorliegt, und erklären, dass sie gegen den Erwerb keine Einwände erhebt.
- Zweitens könnte die zuständige Aufsichtsbehörde einen mit Auflagen versehenen Genehmigungsbeschluss erlassen, mit dem die vom Erwerber vorgelegten Verpflichtungsangebote für bindend erklärt werden. Durch die Abhilfemaßnahmen müsste die aus dem erleichterten Erwerb resultierende Verzerrung wirksam beseitigt werden.
- Drittens könnte die zuständige Aufsichtsbehörde den geplanten Erwerb per Beschluss untersagen, wenn sie feststellt, dass drittstaatliche Subventionen den Erwerb erleichtern und zu einer Verzerrung des Binnenmarkts führen, die nicht durch Verpflichtungen behoben werden kann.

Um die Wirksamkeit des Systems der obligatorischen vorherigen Anmeldung zu gewährleisten und eine Umgehung der Anmeldepflicht zu vermeiden, könnte die zuständige Aufsichtsbehörde, wenn der Erwerber einen anmeldepflichtigen Erwerb nicht anmeldet, von Amts wegen eine Prüfung eines in den Anwendungsbereich von Teilinstrument 2 fallenden Erwerbs einleiten.

Die zuständige Aufsichtsbehörde könnte auch ein Verwaltungsverfahren wegen Verstößen gegen Verfahrensvorschriften einleiten, beispielsweise wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass beteiligte Unternehmen in ihren Schriftsätzen irreführende oder unvollständige Angaben gemacht haben, bindende Verpflichtungen nicht ordnungsgemäß eingehalten wurden oder ein anmeldepflichtiger Erwerb nicht angemeldet wurde. Für den Fall von Verstößen gegen die Verfahrensvorschriften sollten Sanktionen mit abschreckender Wirkung vorgesehen werden<sup>40</sup>.

Daher würden im Rahmen des Verfahrens geeignete Mechanismen vorgesehen, um die relevanten Informationen zu erlangen (d. h. es würden strenge Sanktionen für die Übermittlung unvollständiger oder unrichtiger Angaben verhängt) und die Einhaltung der Stillhalteverpflichtung, mit der die Durchführung des Erwerbs bis zum Erlass des Kommissionsbeschlusses verhindert wird, durchzusetzen.

#### *4.2.6 Abhilfemaßnahmen*

Der Erwerber sollte die Möglichkeit erhalten, Verpflichtungen anzubieten, mit denen die durch die drittstaatlichen Subventionen verursachten Verzerrungen beseitigt werden können. Die zuständige Aufsichtsbehörde würde die von ihr geprüften und für wirksam befundenen Verpflichtungen per Beschluss für bindend erklären.

Diesbezüglich würde Abschnitt 4.1.6 über die Abhilfemaßnahmen im Rahmen von Teilinstrument 1 grundsätzlich entsprechend gelten, wobei jedoch einige Abweichungen denkbar wären. So wären Rück- bzw. Ausgleichszahlungen und Transparenzverpflichtungen im Rahmen von Teilinstrument 2 in der Praxis als wirksame Abhilfemaßnahmen möglicherweise weniger gut geeignet. Daher würde der Schwerpunkt der Verpflichtungen wahrscheinlich auf strukturellen Abhilfemaßnahmen liegen.

---

<sup>40</sup> Da es sich bei den festzusetzenden Geldbußen um Sanktionen für Verfahrensverstöße handelt, können sie möglicherweise höher sein als der festgestellte Subventionsbetrag.

#### **4.2.7 Aufsichtsbehörden**

In diesem Abschnitt wird erörtert, wie der institutionelle Rahmen beschaffen sein sollte, mit dem den Auswirkungen drittstaatlicher Subventionen auf den Binnenmarkt begegnet werden könnte. Außerdem wird analysiert, inwieweit die Zuständigkeiten auf EU-Ebene oder auf Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelt oder beide Ebenen gemeinsam zuständig sein sollten.

Bei einem anmeldungsbasierten System zur vorherigen Prüfung von Erwerben kann die Zuständigkeit insbesondere aufgrund des erheblichen Zeitdrucks nicht so einfach zwischen mehreren Durchsetzungsstellen aufgeteilt werden wie bei dem System im Rahmen von Teilinstrument 1. Dazu müssten mehrere Verwaltungsmechanismen eingerichtet werden, um sicherzustellen, dass Anmeldungen rasch bearbeitet werden, und es müssten geeignete Schwellenwerte für die einzelnen Durchsetzungsstellen festgelegt sowie komplexe Verweisungssysteme eingerichtet werden, die greifen, wenn die Schwellenwerte nicht zu einer angemessenen Fallzuweisung führen. Darüber hinaus wäre bei einem solchen System eine einheitliche Entscheidungspraxis der Durchsetzungsbehörden möglicherweise schwieriger zu realisieren.

Deshalb wird vorgeschlagen, der Kommission die ausschließliche Zuständigkeit für die Durchsetzung von Teilinstrument 2, das eine vorherige Anmeldung der Erwerbe vorsieht, zu erteilen. Ein solches zentrales System auf EU-Ebene wäre für Behörden wie Unternehmen insgesamt gesehen mit niedrigeren Durchsetzungskosten verbunden und würde die Rechtssicherheit erhöhen. Mit einem solchen System würde insbesondere eine einzige EU-weite Anlaufstelle für die Kontrolle von Erwerben oberhalb bestimmter Schwellenwerte geschaffen und verhindert, dass sich Unternehmen für einen einzigen subventionierten Erwerb gleichzeitig mit den Behörden mehrerer Mitgliedstaaten auseinandersetzen müssen. Außerdem würde dadurch gewährleistet, dass nicht jeder der 27 Mitgliedstaaten ähnliche zentrale Verwaltungsstrukturen für die vorherige Prüfung schaffen muss, vor allem solange es noch keine ausreichenden Erfahrungswerte darüber gibt, wie viele Erwerbe letztlich von drittstaatlichen Subventionen betroffen sind. Die Mitgliedstaaten würden zu Beginn und während des Kommissionsverfahrens durch einen Informationsmechanismus einbezogen und nach Abschluss jeder eingehenden Prüfung zu dem jeweiligen endgültigen Beschluss konsultiert.

Wenn Teilinstrument 2 mit Teilinstrument 1 kombiniert wird, könnten die Mitgliedstaaten Erwerbe in jedem Fall auch unterhalb der für Teilinstrument 2 festgelegten Schwellenwerte von Amts wegen prüfen, sodass ein wirksames System zur Kontrolle von drittstaatlichen Subventionen bei insgesamt begrenzten Kosten für die behördliche Durchsetzung gewährleistet wäre.

### **4.3 Subventionen aus Drittstaaten in der öffentlichen Auftragsvergabe (Teilinstrument 3)**

#### **4.3.1 Einführung**

Der Binnenmarkt für die öffentliche Auftragsvergabe gehört zu den wichtigsten Errungenschaften des EU-Binnenmarkts. Die EU-weite Ausschreibung öffentlicher Aufträge gewährleistet Transparenz und eröffnet Marktchancen sowohl für Unternehmen aus der EU als auch für Unternehmen aus Drittländern. Die EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe gewährleisten faire Bedingungen für alle Wirtschaftsbeteiligten, die im

Wettbewerb um Projekte auf dem EU-Markt für öffentliche Aufträge stehen, d. h. faire Wettbewerbsbedingungen für den Zugang zu öffentlichen Aufträgen.

Die Zuschlagskriterien – z. B. soziale oder ökologische Kriterien, technische Spezifikationen und/oder Bedingungen für die Auftragsausführung – können im Rahmen des Vergabeverfahrens zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen beitragen.

Der Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe stützt sich auch auf andere EU-Instrumente, um Wettbewerbsverzerrungen zu bekämpfen und faire Wettbewerbsbedingungen in der Praxis zu wahren. So wird beispielsweise durch die Beihilfenkontrolle sichergestellt, dass Bieter keine mit dem EU-Binnenmarkt unvereinbaren staatlichen Beihilfen erhalten, die den Wettbewerb in einem bestimmten Vergabeverfahren verzerren könnten.

Dieses Teilverfahren, das durch ein geeignetes Rechtsinstrument umgesetzt werden soll (siehe Abschnitt 4.3.3.3), sorgt dafür, dass Subventionen aus Drittstaaten im Rahmen der konkreten öffentlichen Vergabeverfahren angegangen werden können. Öffentliche Auftraggeber in der EU müssten Wirtschaftsbeteiligte, die verzerrende Subventionen aus Drittstaaten erhalten haben, von öffentlichen Vergabeverfahren ausschließen. Dieser neue Ausschlussgrund könnte für das jeweilige Vergabeverfahren gelten, aber auch zum Ausschluss von künftigen Vergabeverfahren führen, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Der Anwendungsbereich dieses Ausschlussgrunds wird im Lichte der internationalen Verpflichtungen der EU im Rahmen des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen und verschiedener bilateraler Abkommen, die Zugang zum EU-Beschaffungsmarkt gewähren, festgelegt werden.

#### *4.3.2 Verzerrungen durch Subventionen aus Drittstaaten im Rahmen öffentlicher Vergabeverfahren*

Eine speziell auf Verzerrungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe ausgerichtete Prüfung würde darauf abzielen, faire Wettbewerbsbedingungen in diesem spezifischen Bereich zu gewährleisten. Während die Frage, ob eine Subvention aus einem Drittstaat (finanzielle Zuwendung und Vorteil) vorliegt, nach den in Anhang I zu diesem Weißbuch dargelegten Grundsätzen beurteilt würde, ist die Frage, ob die Subvention verzerrende Auswirkungen hat, in Bezug auf ein konkretes Vergabeverfahren zu beurteilen. Es muss geprüft werden, ob die Subvention aus einem Drittstaat die Teilnahme an dem Vergabeverfahren erleichtert, d. h., ob sie es dem durch die Subvention begünstigten Wirtschaftsbeteiligten ermöglicht, sich zum Nachteil nicht subventionierter Unternehmen an dem Verfahren zu beteiligen. Subventionen aus Drittstaaten können in der öffentlichen Auftragsvergabe auf zweierlei Art zu einer Verzerrung des Vergabeverfahrens führen: entweder direkt, wenn ausdrücklich ein Zusammenhang zwischen der Subvention und einem bestimmten öffentlichen Vergabevorhaben besteht, oder indirekt, indem die Subvention die Finanzkraft des Empfängers de facto erhöht. Wird der Empfänger auf die eine oder andere Art in die Lage versetzt, ein Angebot einzureichen, das – ohne die Subvention – wirtschaftlich weniger tragfähig wäre, dann kann von einer Verzerrung ausgegangen werden, insbesondere, wenn die gebotenen Preise unter dem Marktpreis oder unter den Kosten liegen. In anderen Fällen kann die Verzerrung nach den in Abschnitt 4.1.3 dargelegten Grundsätzen und Kriterien beurteilt

werden, soweit diese relevant sind und zeigen können, dass die Subvention aus einem Drittstaat die Teilnahme an dem Vergabeverfahren erleichtert.<sup>41</sup>

#### 4.3.3 *Verfahren*

##### 4.3.3.1 Einleitung des Verfahrens

Wirtschaftsbeteiligte, die sich an öffentlichen Vergabeverfahren beteiligen, müssten dem öffentlichen Auftraggeber bei der Einreichung ihres Angebots melden, ob sie selbst oder Mitglieder ihres Konsortiums, Unterauftragnehmer bzw. Lieferanten in den letzten drei Jahren vor der Teilnahme an dem Verfahren eine finanzielle Zuwendung im Sinne des Anhangs I erhalten haben bzw. ob sie während der Auftragsausführung mit einer solchen finanziellen Zuwendung rechnen.

Um nur solche Subventionen aus Drittstaaten in der öffentlichen Auftragsvergabe anzugehen, die das Vergabeverfahren verzerren könnten, und um den Verwaltungsaufwand für öffentliche Auftraggeber und die zuständigen Aufsichtsbehörden zu begrenzen, könnten Schwellenwerte und weitere Voraussetzungen für die Meldepflicht gelten, wie z. B. die folgenden:

- Der relevante Subventionszeitraum könnte begrenzt werden, z. B. auf einen Zeitraum von [drei] Kalenderjahren vor dem Datum der Meldung bis ein Jahr nach der voraussichtlichen Erfüllung des Auftrags.
- Eine Meldung könnte erst ab einem bestimmten Wert der finanziellen Zuwendung aus einem Drittstaat erforderlich sein.
- Es könnte ein Schwellenwert festgelegt werden, der höher ist als die Schwellenwerte im Rahmen der Anwendung der EU-Vergaberichtlinien.

Mithilfe solcher Voraussetzungen und Schwellenwerte soll erreicht werden, dass über das Instrument nur die relevantesten Fälle erfasst werden. Bei einem niedrigeren Schwellenwert und ohne die genannten Voraussetzungen wäre der Anwendungsbereich des Instruments breiter, sodass die Gefahr bestünde, vermehrt auch Teilnahmen an öffentlichen Vergabeverfahren zu erfassen, die weniger relevant sind. Umgekehrt würde durch einen höheren Schwellenwert zwar der Verwaltungsaufwand eines Systems der vorherigen Meldung sinken, doch könnten dann auch potenziell relevante Fälle durchs Netz gehen. Subventionierte Teilnahmen an öffentlichen Vergabeverfahren, die nicht unter Teilvereinheitl. 3 fallen, können im Rahmen von Teilvereinheitl. 1 angegangen werden, sofern der Binnenmarkt verzerrt wird.

Im Allgemeinen sollte die Meldung alle Informationen enthalten, die erforderlich sind, um zu beurteilen, ob ein Wirtschaftsbeteiligter im Rahmen des Vergabeverfahrens von Subventionen aus Drittstaaten profitiert. Eine vollständige Meldung muss mindestens folgende Angaben umfassen:

- rechtliche Informationen, u. a. zu den Eigentumsverhältnissen und zur Unternehmensführung des Bieters sowie aller Konsortialmitglieder und der

---

<sup>41</sup> Um bei der Beurteilung einer Verzerrung durch die Vergabebehörden eine einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, wird in Betracht gezogen, ein einheitliches Verfahren bzw. Orientierungshilfen für die Vergabebehörden vorzugeben.

- Unterauftragnehmer und Lieferanten, die finanzielle Beiträge aus dem Ausland erhalten haben;
- wichtigste Quellen für die Gesamtfinanzierung des Angebots;
  - Gesamtbetrag der in den letzten drei Jahren erhaltenen finanziellen Zuwendungen aus Drittstaaten;
  - finanzielle Zuwendungen aus Drittstaaten, die für die Teilnahme an dem konkreten öffentlichen Vergabeverfahren eingegangen sind;
  - finanzielle Zuwendungen aus Drittstaaten, die während des erwarteten Zeitraums der Auftragsausführung eingehen.

Nach Prüfung der Meldung auf Vollständigkeit würde der öffentliche Auftraggeber sie an die zuständige Aufsichtsbehörde weiterleiten (siehe Abschnitt 4.3.3.2), die die Informationen prüft und beurteilt, ob eine Subvention aus einem Drittstaat vorliegt. Aus Gründen der Transparenz würden die Meldungen veröffentlicht.

Es sollten wirksame und abschreckende Sanktionen vorgesehen werden als Handhabe in Fällen, in denen ein Wirtschaftsbeteiligter seiner Meldepflicht nicht nachkommt oder falsche Angaben übermittelt. So könnte der öffentliche Auftraggeber insbesondere, wenn ein Wirtschaftsbeteiligter seiner Meldepflicht nicht nachkommt, erhebliche Geldbußen verhängen und den Teilnehmer letztlich von dem Vergabeverfahren ausschließen bzw. einen laufenden Vertrag kündigen.

Die Pflicht zur vorherigen Meldung bei subventionierten Teilnahmen an öffentlichen Vergabeverfahren würde ein gewisses Vermögen aufseiten der betreffenden Wirtschaftsbeteiligten zur Beurteilung ihrer Situation voraussetzen. Sie müssen ermitteln, in welchem Umfang sie finanzielle Zuwendungen aus Drittstaaten erhalten, um feststellen zu können, ob bei der Einreichung des Angebots, in dessen Rahmen eine finanzielle Subvention vorliegt, eine Meldung erforderlich ist. Eine solche Selbstbeurteilung birgt eine erhebliche Fehlergefahr bzw. das Risiko der vorsätzlichen Umgehung einer Meldung durch Wirtschaftsbeteiligte, denen möglicherweise nicht bewusst ist, dass eine finanzielle Zuwendung vorliegt, bzw. die nicht bereit sind, das Vorliegen einer Zuwendung dem öffentlichen Auftraggeber gegenüber offen zu legen.

Daher haben Dritte und Wettbewerber das Recht, den öffentlichen Auftraggeber davon in Kenntnis zu setzen, dass im Rahmen des Verfahrens eine Meldung hätte erfolgen müssen. Solche Vorbringen von Dritten bzw. Wettbewerbern müssen begründet werden und Anscheinsbeweise für die Notwendigkeit einer Meldung umfassen.

#### 4.3.3.2 Untersuchung durch die zuständige Aufsichtsbehörde und Zusammenspiel mit dem laufenden Vergabeverfahren

Ähnlich wie bei Teillinstrument 1 wird vorgeschlagen, sowohl die Kommission als auch die nationalen Behörden mit entsprechenden Befugnissen auszustatten und im Rahmen des Systems zwecks Kohärenz auch eine Koordinierung vorzusehen. Die Koordinierung zwischen

Kommission und nationalen Aufsichtsbehörden könnte ähnlich laufen wie im Rahmen der bestehenden Kooperation im Kartellbereich nach der Verordnung 1/2003.<sup>42</sup>

Nach Eingang einer vollständigen Meldung leitet der öffentliche Auftraggeber sie an die zuständige Aufsichtsbehörde auf Ebene des Mitgliedstaats weiter, die die Informationen prüft und beurteilt, ob eine Subvention aus einem Drittstaat vorliegt. Der öffentliche Auftraggeber kann die nationalen Aufsichtsbehörden auch dann kontaktieren, wenn ihm hinreichend plausible Hinweise darauf vorliegen, dass ein Bieter eine Subvention aus einem Drittstaat erhalten, aber nicht gemeldet hat.

Die Untersuchung besteht aus zwei Teilen: einer Vorprüfung und einer eingehenden Prüfung. Während der Vorprüfung holt die nationale Aufsichtsbehörde so weit wie möglich die erforderlichen Informationen über das Vorliegen einer Subvention aus einem Drittstaat und die Bedingungen ihrer Gewährung ein. Gelangt die nationale Aufsichtsbehörde im Rahmen der Vorprüfung zu dem Ergebnis, dass keine Subvention aus einem Drittstaat vorliegt, setzt sie den öffentlichen Auftraggeber davon in Kenntnis und teilt ihm mit, dass sie nicht beabsichtigt, eine eingehende Prüfung einzuleiten. Gelangt die nationale Aufsichtsbehörde im Rahmen der Vorprüfung hingegen zu dem Schluss, dass eine Subvention aus einem Drittstaat vorliegen könnte, leitet sie eine eingehende Prüfung ein, um festzustellen, ob dies tatsächlich der Fall ist. In beiden Fällen macht die nationale Aufsichtsbehörde der Kommission, dem öffentlichen Auftraggeber sowie allen zuständigen nationalen Aufsichtsbehörden der anderen Mitgliedstaaten über einen Kurzvermerk entsprechend Mitteilung.

Am Ende der eingehenden Prüfung kann die nationale Aufsichtsbehörde entweder zu dem Ergebnis gelangen, dass im Rahmen des Vergabeverfahrens keine Subvention aus einem Drittstaat vorliegt, oder sie kann in einem Beschluss feststellen, dass eine solche Subvention vorliegt (siehe Abschnitt 4.3.3.3). Bevor die nationale Aufsichtsbehörde jedoch dem öffentlichen Auftraggeber dieses Ergebnis mitteilt, unterrichtet sie in beiden Fällen die Kommission über den entsprechenden Beschlussentwurf, damit die Beschlussfassung der nationalen Aufsichtsbehörde in enger Abstimmung mit der Kommission erfolgen kann.

Verzögerungen der öffentlichen Vergabeverfahren durch die Prüfung müssen so weit wie möglich verhindert werden. Daher wären strenge Fristen einzuführen, wie z. B. höchstens [15] Arbeitstage für die Vorprüfung durch die nationale Aufsichtsbehörde und [nicht mehr als drei Monate] für eine eingehende Prüfung. Sollte die Kommission, wenn sie von dem endgültigen Beschluss über das Vorliegen einer Subvention in Kenntnis gesetzt wird, mit der Beurteilung durch die nationale Aufsichtsbehörde nicht einverstanden sein, wird die Frist für die eingehende Prüfung verlängert.

Während der Untersuchung ist es dem öffentlichen Auftraggeber untersagt, den Auftrag an den Wirtschaftsbeteiligten zu vergeben, der Gegenstand der Untersuchung ist.<sup>43</sup> Ansonsten wird das Vergabeverfahren fortgesetzt. Das hat folgende Konsequenzen:

---

<sup>42</sup> Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. L 1 vom 4.1.2003, S. 1).

<sup>43</sup> Es könnte erwogen werden, die Aussetzung unter bestimmten, klar definierten Umständen aufzuheben, sodass der öffentliche Auftraggeber das Vergabeverfahren trotz der laufenden Prüfung fortsetzen könnte. Besondere Umstände könnten vor allem dann als gegeben angesehen werden, wenn Dringlichkeit herrscht oder finanzielle Risiken im Zusammenhang mit den erforderlichen Finanzierungen für ein Vorhaben bestehen. In solchen Fällen

- Nach der Meldung und ihrer Übermittlung an die zuständige Aufsichtsbehörde sollte der öffentliche Auftraggeber die Bewertung der Angebote fortsetzen.
- Er kann also den Wirtschaftsbeteiligten ermitteln, an den der Auftrag vergeben würde, wenn etwaige verzerrende Subventionen aus Drittstaaten nicht in die Bewertung einfließen würden.
- Sollte der so ermittelte Wirtschaftsbeteiligte nicht Gegenstand einer Untersuchung sein, kann der öffentliche Auftraggeber den Auftrag vergeben und das Vergabeverfahren abschließen. In diesem Fall unterrichtet der öffentliche Auftraggeber die zuständige Aufsichtsbehörde entsprechend.
- Sollte der Wirtschaftsbeteiligte, an den der Auftrag vergeben werden soll, jedoch Gegenstand einer Untersuchung sein, muss das Vergabeverfahren ausgesetzt werden, bis die zuständige Aufsichtsbehörde ihre Prüfung der Subvention aus einem Drittstaat abgeschlossen und dem öffentlichen Auftraggeber ihre Stellungnahme zugeleitet hat.

#### 4.3.3.3 Abhilfemaßnahmen

Stellt die Aufsichtsbehörde bei der Prüfung fest, dass der Wirtschaftsbeteiligte eine Subvention aus einem Drittstaat erhalten hat, so würde der öffentliche Auftraggeber ermitteln, ob die Subvention das öffentliche Vergabeverfahren verzerrt hat. Ist dies der Fall, schließt er den jeweiligen Wirtschaftsbeteiligten von dem laufenden Vergabeverfahren aus.

Es wäre möglich, darüber hinaus den Ausschluss solcher Wirtschaftsbeteiligter während eines Zeitraums von höchstens [drei] Jahren von künftigen Vergabeverfahren vorzusehen. Während dieses Zeitraums hat der Wirtschaftsbeteiligte Gelegenheit nachzuweisen, dass er bei der Teilnahme an einem öffentlichen Vergabeverfahren nicht mehr von einer verzerrnden Subvention aus einem Drittstaat profitiert, und würde dann zu künftigen Vergabeverfahren wieder zugelassen.

Im Einzelnen:

- Kommt die Aufsichtsbehörde zu dem Schluss, dass im Rahmen des Vergabeverfahrens keine Subvention aus einem Drittstaat vorliegt, so teilt sie dies dem öffentlichen Auftraggeber per Beschluss mit. Dann wird der betreffende Wirtschaftsbeteiligte vom öffentlichen Auftraggeber nicht von dem öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen (es sei denn, der öffentliche Auftraggeber stellt nach dem EU-Vergaberecht einen anderen Ausschlussgrund fest als das Vorliegen einer verzerrnden Subvention aus einem Drittstaat).
- Kommt die Aufsichtsbehörde hingegen zu dem Ergebnis, dass eine drittstaatliche Subvention vorliegt, so teilt sie auch dies dem öffentlichen Auftraggeber mit, der dann auf der Grundlage eines einheitlichen Verfahrens<sup>44</sup> prüft, ob die Subvention das öffentliche Vergabeverfahren verzerrt hat. Ist dies der Fall, verhängt er Abhilfemaßnahmen gegen den subventionierten Wirtschaftsteilnehmer. Die

---

ist abzuwägen zwischen dem Zweck der Untersuchung und den potenziellen – finanziellen oder sonstigen – Folgen von Verfahrensverzögerungen. Für die Aufhebung einer Aussetzung sollten in Leitlinien klare Regeln aufgestellt werden.

<sup>44</sup> Solch ein Verfahren könnte in Orientierungshilfen festgelegt werden, die eine EU-weit einheitliche Vorgehensweise bei der Beurteilung einer Verzerrung gewährleisten sollen.

Abhilfemaßnahmen bestehen bei Vergabeverfahren darin, dass der subventionierte Bieter vom laufenden Vergabeverfahren und potenziell während eines bestimmten Zeitraums auch von künftigen Vergabeverfahren der jeweiligen Vergabebehörde ausgeschlossen wird.

Durch die Einführung dieses Ausschlussgrundes soll gewährleistet werden, dass Bieter, die von staatlichen Beihilfen profitieren, und Bieter, die von Subventionen aus Drittstaaten profitieren, unter gleichen Ausgangsbedingungen konkurrieren können. Im derzeitigen Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe ist kein spezifischer Ausschlussgrund für Empfänger staatlicher Beihilfen, die mit den EU-Vorschriften unvereinbar sind, vorgesehen.<sup>45</sup> Um eine diskriminierungsfreie und gleiche Behandlung sicherzustellen, werden die Folgen dieses Ausschlussgrundes für Unternehmen, die Gegenstand eines Beihilfeverfahrens sind, zu berücksichtigen sein.

Gegen den einschlägigen Beschluss können Rechtsmittel eingelegt werden.

#### *4.3.4 Subventionen aus Drittstaaten bei der Auftragsvergabe im Rahmen zwischenstaatlicher Übereinkommen*

Bestimmte Auftragsvergaben – besonders für große Infrastrukturvorhaben – könnten im Rahmen zwischenstaatlicher Übereinkommen mit Ländern, die nicht den EU-Vergaberegelungen unterliegen, durchgeführt werden. Für Vergabeverfahren im Rahmen solcher Übereinkommen gelten die EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe unter den in Artikel 9 der Richtlinie 2014/24/EU<sup>46</sup> festgelegten Voraussetzungen nicht. Das zwischenstaatliche Übereinkommen muss ein von den Unterzeichnern gemeinsam zu verwirklichendes oder zu nutzendes Projekt betreffen und die Regelung zur öffentlichen Auftragsvergabe in dem Übereinkommen muss mit dem EU-Vertrag vereinbar sein. Bei Auftragsvergaben nach den EU-Vergaberichtlinien erfolgt im Rahmen solcher Übereinkommen keine spezifische Prüfung auf Subventionen aus Drittstaaten und deren verzerrende Wirkung auf die Auftragsvergabe. Um auch bei Auftragsvergaben im Rahmen solcher Übereinkommen faire Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten, ist es ratsam, den vorgeschlagenen Ansatz auch auf solche Auftragsvergaben anzuwenden. Angesichts der besonderen Art solcher Übereinkommen sollte die zuständige Aufsichtsbehörde in diesen Fällen die Kommission sein.

## **5 DRITTSTAATLICHE SUBVENTIONEN UND EU-FINANZIERUNGEN**

### **5.1 Problemstellung**

Es sollte gewährleistet werden, dass Wirtschaftsbeteiligte, die sich im Rahmen der verschiedenen Unionsinstrumente (in Bezug auf innen- und außenpolitische Maßnahmen) und der verschiedenen Durchführungsarten um finanzielle Unterstützung durch die EU bemühen,

---

<sup>45</sup> Wie in Abschnitt 3.3 dargelegt, bieten die derzeitigen EU-Vorschriften nur die Möglichkeit, ein ungewöhnlich niedriges Angebot abzulehnen, wenn der niedrige Preis auf staatliche Beihilfen zurückzuführen ist.

<sup>46</sup> Und Artikel 20 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243).

dies unter gleichen Ausgangsbedingungen tun können. Finanzierungen durch die EU sollten nicht dazu beitragen, Unternehmen, die verzerrende drittstaatliche Subventionen erhalten haben, gegenüber anderen Unternehmen zu begünstigen.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung haben einige Mitgliedstaaten und Bieter die Kommission auf besonders niedrige Preisangebote aufmerksam gemacht, die bei Vergabeverfahren von Nicht-EU-Unternehmen eingereicht wurden. Die sich im Zusammenhang mit öffentlichen Vergabeverfahren stellenden Probleme, die in den Abschnitten 3.3 und 4.3 dargelegt sind, kommen auch bei der geteilten Mittelverwaltung zum Tragen.

Wie eine möglicherweise durch drittstaatliche Subventionen ausgelöste Verzerrung der fairen Wettbewerbsbedingungen bei Finanzierungen durch die EU im Rahmen von Vergabe- bzw. Gewährungsverfahren am besten anzugehen ist, muss sorgfältig geprüft werden, wobei die Art des jeweiligen Instruments und die zugrunde liegenden Kosten einerseits und die erwarteten Auswirkungen der Maßnahmen andererseits zu berücksichtigen sind.

Bei der Auftragsvergabe holt der öffentliche Auftraggeber von Wirtschaftsbeteiligten auf dem Markt Angebote für Waren und Dienstleistungen ein. Drittstaatliche Subventionen zugunsten bestimmter Bieter können dabei das Vergabeverfahren verzerrn. Über die Vergabe selbst hinaus kann jede im Rahmen einer durch drittstaatliche Subventionen beeinflussten Auftragsvergabe ausgezahlte Finanzierung den Wettbewerb verzerrn und den fairen Wettbewerb im Binnenmarkt untergraben.

In der EU niedergelassene Wirtschaftsbeteiligte, die im Eigentum oder letztlich unter der Kontrolle eines Nicht-EU-Unternehmens oder der Regierung eines Drittstaats stehen, können sich an EU-Finanzierungsverfahren beteiligen (es sei denn, sie befinden sich in einer Ausschluss situation). Außerhalb der EU niedergelassene Unternehmen dürfen sich ebenfalls an von den EU-Organen durchgeführten Vergabeverfahren beteiligen, wenn sie aufgrund eines mit dem jeweiligen Drittstaat geschlossenen Abkommens im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe dazu berechtigt sind.

In beiden Fällen besteht die Möglichkeit, dass die jeweiligen Wirtschaftsbeteiligten durch drittstaatliche Subventionen in die Lage versetzt werden, ein ungewöhnlich niedriges Angebot abzugeben bzw. andere Bieter zu unterbieten, was die Chancen der Wettbewerber schmälert. Die Gefahr einer Verzerrung von Vergabeverfahren durch Subventionen aus Drittstaaten besteht daher unabhängig vom Ort der Niederlassung eines Wirtschaftsbeteiligten.

Im Gegensatz zu Auftragsvergabeverfahren gewährt die Union bei Verfahren zur Gewährung von Finanzhilfen Zuwendungen für ein Projekt oder Programm, mit dem die politischen Ziele der Union umgesetzt werden. In der Regel werden NRO, öffentliche oder halböffentliche Stellen, Grundlagenforschung und -entwicklung usw. durch eine Zuwendung unterstützt, mit der die Kosten, die Rechtspersonen entstehen, welche nicht marktbestimmte Tätigkeiten oder vor der Vermarktung angesiedelte Tätigkeiten ausführen, teilweise erstattet werden sollen. In Bezug auf EU-Mittel, die im Wege der indirekten Mittelverwaltung gewährt werden, überträgt die EU den Haushaltsvollzug einer Vielzahl von Partnern, darunter drittstaatlichen Einrichtungen des öffentlichen Rechts und internationalen Organisationen, einschließlich internationaler Finanzinstitutionen. Zwar sollte das Ziel darin bestehen, dass alle Arten der Auszahlung von Unionsmitteln gleichwertigen Maßnahmen unterliegen, um Verzerrungen

durch drittstaatliche Subventionen zu vermeiden, doch sind einige betraute Rechtspersonen bestimmten Sachzwängen im Bereich der Governance unterworfen und daher unter Umständen nicht in der Lage, die politischen Ziele der EU vollständig umzusetzen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist daher die Ausarbeitung möglicher Maßnahmen im Bereich der Auftragsvergabe am weitesten fortgeschritten, denn in diesem Bereich stellt sich die Frage der Auswirkungen auf den fairen Wettbewerb am dringlichsten und bestehen erhebliche Gemeinsamkeiten mit der oben behandelten öffentlichen Auftragsvergabe allgemein (vgl. Teilinstrument 3).

Die Interessenträger werden gebeten, sich dazu zu äußern, wie die in diesem Weißbuch dargelegte Problemstellung in Bezug auf drittstaatliche Subventionen ggf. auch im Bereich der Finanzhilfen (bei allen Arten der Mittelverwaltung) oder der indirekten Mittelverwaltung angegangen werden könnte.

## **5.2 Rahmen und Maßnahmen zur Schließung der Regelungslücke**

### *5.2.1 Direkte Mittelverwaltung*

#### *5.2.1.1 Auftragsvergabe*

Die in der Haushaltsoordnung festgelegten Vorschriften über den Zugang zu öffentlichen Aufträgen gelten für alle EU-Organe, die den EU-Haushalt ausführen.<sup>47</sup>

In Fällen, in denen das im Rahmen der Welthandelsorganisation geschlossene multilaterale Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen anwendbar ist, steht ein Vergabeverfahren unter den Bedingungen dieses Übereinkommens Wirtschaftsteilnehmern offen, die in den Ländern niedergelassen sind, welche das genannte Übereinkommen ratifiziert haben. Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen gewährt Zugang zu bestimmten Vergabeverfahren, die von der Kommission, dem Europäischen Auswärtigen Dienst und dem Rat auf eigene Rechnung eingeleitet werden.

In bestimmten Drittstaaten niedergelassenen Rechtspersonen kann im Rahmen besonderer Übereinkommen oder bilateraler Abkommen Zugang zu EU-Finanzierungen gewährt werden.<sup>48</sup> Wirtschaftsteilnehmer, die in einem Unterzeichnerstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) niedergelassen sind, haben uneingeschränkten Zugang zur EU-Auftragsvergabe.

Der Haushaltsplan sollte entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt werden: Jeder Wirtschaftsteilnehmer sollte die Möglichkeit haben, das beste Angebot für den EU-Haushalt zu unterbreiten und unter gleichen Ausgangsbedingungen um EU-Finanzierungen zu konkurrieren.

---

<sup>47</sup> Diese Vorschriften spiegeln sich auch in den auf der Internetseite der GD BUDG veröffentlichten Mustern für Leistungsbeschreibungen wider, die von allen Kommissionsdienststellen zu verwenden sind.

<sup>48</sup> Artikel 176 Absatz 1 der Haushaltsoordnung lautet: „Die Teilnahme an Vergabeverfahren steht allen natürlichen und juristischen Personen im Geltungsbereich der Verträge zu gleichen Bedingungen sowie allen natürlichen und juristischen Personen mit Sitz in einem Drittland, das mit der Union ein besonderes Abkommen im Bereich der Auftragsvergabe geschlossen hat, unter den Bedingungen eines solchen Abkommens offen. Ebenso können internationale Organisationen an solchen Verfahren teilnehmen.“

Für die EU-Auftragsvergabe im Wege der direkten Mittelverwaltung gelten gemäß der Haushaltsumordnung dieselben Standards, die auch für die unter die EU-Vergaberechtlinien fallenden öffentlichen Auftraggeber gelten. Wird ein Rechtsinstrument angenommen, um speziell das Problem wettbewerbsverzerrender drittstaatlicher Subventionen anzugehen, so würde dieses Instrument auch für die Auftragsvergabe durch die EU-Organe herangezogen oder in die Haushaltsumordnung übernommen. Für die Auftragsvergabe im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU gelten einige Abweichungen von den vorstehenden Bestimmungen (z. B. in Bezug auf Regeln hinsichtlich Staatsangehörigkeit und Ursprung).

Das Problem der drittstaatlichen Subventionen sollte durch Anpassung der Ausschlussgründe innerhalb des für die EU-Organe geltenden überarbeiteten Rechtsrahmens angegangen werden. Infolgedessen sollte ein Bieter, der verzerrende drittstaatliche Subventionen erhalten hat, für einen bestimmten Zeitraum von Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Für bestimmte Arten von Aufträgen (z. B. oberhalb bestimmter Schwellenwerte oder in bestimmten Wirtschaftszweigen – siehe unten) sollte eine Pflicht zur vorherigen Meldung eingeführt werden. Alle Bieter müssten bei der Abgabe ihres Angebots melden, ob sie selbst oder Mitglieder ihres Konsortiums, Unterauftragnehmer bzw. Lieferanten in den letzten drei Jahren vor der Teilnahme an dem Verfahren eine finanzielle Zuwendung im Sinne des Anhangs I erhalten haben bzw. ob sie während der Auftragsausführung mit einer solchen finanziellen Zuwendung rechnen. Generell sollten die Verfahrensschritte in angemessener Weise an die in Abschnitt 4.3 für die Auftragsvergabe durch nationale öffentliche Auftraggeber vorgesehenen Schritte angepasst werden.

Wurde festgestellt, dass eine drittstaatliche Subvention vorliegt, so wird geprüft, ob sie das Vergabeverfahren verzerrt; in diesem Fall wird der Bieter vom Verfahren ausgeschlossen.

Darüber hinaus können öffentliche Auftraggeber bei substanziellem Ausgaben sowie bei Hightech-, kapitalintensiven oder schnell wachsenden Märkten eine vorherige Marktkonsultation durchführen. Dieses Instrument ist bereits in der Haushaltsumordnung vorgesehen<sup>49</sup> und sollte genutzt werden, um Informationen über die Märkte und ihre Hauptakteure zu sammeln. So könnte der öffentliche Auftraggeber das Verfahren anpassen und etwaige Verzerrungen durch drittstaatliche Subventionen verhindern.

#### 5.2.1.2 Finanzhilfen

Finanzhilfen sind direkte finanzielle Zuwendungen aus dem EU-Haushalt, die Dritten gewährt werden, welche der Unionspolitik dienende Tätigkeiten ausführen.

Je nach Art des Programms enthalten die Regeln für Finanzhilfen im Allgemeinen Voraussetzungen für die Teilnahme von Rechtspersonen aus Drittländern. So hängt beispielsweise die Förderfähigkeit regelmäßig von der Niederlassung in einem EWR-/EFTA-Staat oder in einem Staat ab, der ein spezifisches Übereinkommen bzw. Abkommen mit der EU geschlossen hat.

Damit stehen in der EU und entsprechenden Drittstaaten niedergelassene Antragsteller bei der Bewerbung um Finanzhilfen im Wettbewerb.

---

<sup>49</sup> Siehe Artikel 166 Absatz 1 der Haushaltsumordnung.

Probleme, die sich aus drittstaatlichen Subventionen ergeben, könnten mithilfe der Ausschlusskriterien entsprechend den in Abschnitt 5.2.1.1 dargelegten Ausführungen zur Auftragsvergabe angegangen werden. Die Antragsteller sollten der Bewilligungsbehörde bei der Einreichung ihres Vorschlags melden, ob sie Subventionen aus Drittstaaten erhalten haben. Es könnten ähnliche Schwellenwerte gelten wie die in Abschnitt 4.3.3.1 in Betracht gezogenen<sup>50</sup>.

Der für das Verfahren zuständige Anweisungsbefugte sollte die Meldung zwecks Prüfung des Vorliegens einer drittstaatlichen Subvention an die Aufsichtsbehörde weiterleiten. Um die Effizienz des Verfahrens zu gewährleisten, sind Verfahrensfristen erforderlich. Hat die Aufsichtsbehörde das Vorliegen einer verzerrenden drittstaatlichen Subvention festgestellt, müsste geklärt werden, ob die drittstaatliche Subvention das Gewährungsverfahren verfälscht oder zu verfälschen droht.

So sollten Antragsteller, die Finanzpläne vorlegen, zum Zeitpunkt ihres Antrags auf eine EU-Finanzhilfe beispielsweise melden, ob sie in den letzten drei Jahren vor der Teilnahme an dem Verfahren eine finanzielle Zuwendung im Sinne des Anhangs I erhalten haben bzw. ob sie während der Auftragsausführung mit einer solchen finanziellen Zuwendung rechnen. Wurde eine drittstaatliche Subvention festgestellt, so wird geprüft, ob sie das Gewährungsverfahren verzerrt; in diesem Fall wird der Antragsteller vom Verfahren ausgeschlossen.

Eine Anpassung des oben beschriebenen Systems könnte in Fällen in Betracht gezogen werden, die die Gewährung von Finanzhilfen etwa an Forschungskonsortien mit einer Mehrheit von Teilnehmern aus der EU betreffen.

## 5.2.2 *Geteilte Mittelverwaltung*

### 5.2.2.1 Auftragsvergabe

Bei der geteilten Mittelverwaltung liegt die Verantwortung für den Vollzug des EU-Haushalts sowohl bei der Kommission als auch bei den Mitgliedstaaten.

Die größten Fonds sind zurzeit die Fonds für die gemeinsame Agrarpolitik (Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft und Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums<sup>51</sup>) und die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds).

Die ESI-Fonds sind das wichtigste Investitionsinstrument der EU; für den Zeitraum 2014-2020 stehen im Rahmen der Kohäsionspolitik (aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Sozialfonds) rund 350 Mrd. EUR zur Verfügung, um den wirtschaftlichen Aufholprozess und die Wettbewerbsfähigkeit in sozialer, inklusiver und umweltfreundlicher Weise zu unterstützen.

---

<sup>50</sup> Die nachstehenden Voraussetzungen wurden entsprechend aus dem Weißbuch-Abschnitt zur öffentlichen Auftragsvergabe übernommen. Finanzhilfen unterliegen jedoch dem Grundsatz der Kofinanzierung, bei dem in einer Reihe von Fällen finanzielle Beiträge Dritter vorgeschrieben sind. In solchen Fällen müssen die Subventionen unter Berücksichtigung dieser spezifischen Vorschrift im Gewährungsverfahren geprüft werden.

<sup>51</sup> Der ELER ist Teil der ESI-Fonds.

Die Inanspruchnahme der ESI-Fonds im laufenden Programmplanungszeitraum wird durch die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen<sup>52</sup> („Dachverordnung“) und die zugehörigen fondsspezifischen Verordnungen geregelt. Ähnliche Programme sind für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen 2021-27 vorgesehen; darüber hinaus wird die Erholung Europas von der durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Wirtschaftskrise durch neue Programme unterstützt, die mit dem Aufbauinstrument (Next Generation EU) finanziert werden und der geteilten Mittelverwaltung unterliegen (Aufbau- und Resilienzfazilität sowie REACT EU)<sup>53</sup>.

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung erfolgt die Teilnahme von Unternehmen, die drittstaatliche Subventionen erhalten, an Projekten, die z. B. aus Mitteln des EFRE oder des Kohäsionsfonds kofinanziert werden, zumeist im Rahmen von Vergabeverfahren, bei denen eine öffentliche Stelle, die eine Finanzierung durch die EU erhält, eine Ausschreibung, z. B. für eine größere Infrastrukturinvestition, durchführt. Solche Verfahren unterliegen den Vergabevorschriften der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie 2014/24/EU. Etwa die Hälfte der Kohäsionsfondsmittel, d. h. (mit nationaler Kofinanzierung) im derzeitigen Finanzierungszeitraum ein Betrag von über 200 Mrd. EUR, wird von nationalen und regionalen Behörden im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe eingesetzt.

Die Probleme, die sich im Zusammenhang mit solchen von nationalen Behörden durchgeführten Vergabeverfahren stellen, entsprechen den in den Abschnitten 3.3 und 4.3 dargelegten; die Maßnahmen, mit denen drittstaatliche Subventionen im Rahmen der allgemein geltenden Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge angegangen werden, sollten daher gleichermaßen gelten, um zu verhindern, dass EU-Finanzierungen im Wege der Auftragsvergabe zu Verzerrungen im Binnenmarkt beitragen.

#### 5.2.2.2 Finanzhilfen

Für Finanzhilfen, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung gewährt werden, würden die in Abschnitt 5.2.1.2 dargelegten Grundsätze entsprechend gelten.

#### 5.2.3 Indirekte Mittelverwaltung

Unterliegen EU-Mittel der indirekten Mittelverwaltung, so betraut die EU verschiedene Durchführungspartner mit dem Haushaltsvollzug, darunter drittstaatliche Einrichtungen des öffentlichen Rechts und internationale Organisationen, einschließlich internationaler Finanzinstitutionen, sofern sie einen erwiesenermaßen gleichwertigen Schutz des EU-Haushalts gewährleisten. Finanzierungen durch die EU erfolgen in zunehmendem Umfang über Haushaltsgarantien, mit denen private Investitionen mobilisiert werden sollen (z. B. EFSI, InvestEU, EFSD). Mit dem Aufbaupaket werden diese Instrumente weiter gestärkt; es enthält den Vorschlag, im Rahmen des Programms „InvestEU“ in wichtige

---

<sup>52</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

<sup>53</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission „Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_940).

Wertschöpfungsketten zu investieren, die für die künftige Widerstandsfähigkeit und strategische Autonomie Europas von entscheidender Bedeutung sind. Möglicherweise erforderliche Anforderungen hinsichtlich der Kontrolle von Intermediären (Fonds, Zweckgesellschaften und andere) werden unter uneingeschränkter Achtung des Rechtsrahmens durch die zuständigen Leitungsgremien und das Sekundärrecht festgelegt. Solche Anforderungen könnten unter Umständen auch den Erhalt von Subventionen aus Drittstaaten betreffen.

Es ist sehr wichtig zu gewährleisten, dass sich die Vorschriften internationaler Finanzinstitutionen wie der EIB oder der EBWE, die aus dem EU-Haushalt geförderte Projekte durchführen, bei der externen Finanzierung (außerhalb der EU) an dem in diesem Weißbuch dargelegten Konzept für drittstaatliche Subventionen orientieren.

Wenn Durchführungspartner finanzielle Unterstützung seitens der EU erhalten, könnten sie aufgefordert werden, ihre Vergabepolitik derart anzupassen, dass durch Subventionen aus Drittstaaten bedingte ungewöhnlich niedrige Angebote angegangen werden, und der Europäischen Kommission regelmäßig Bericht zu erstatten, wie sie in der Praxis mit solchen Fällen umgehen. Zu diesem Zweck wird die Kommission parallel zu der durch dieses Weißbuch angestoßenen öffentlichen Konsultation einen Dialog mit solchen Durchführungspartnern aufnehmen. Die Umsetzung der politischen Ziele der EU durch einige betraute Rechtspersonen könnte aufgrund von Sachzwängen, denen diese im Bereich der Governance unterliegen, besondere Regelungen erfordern.

## **6 ZUSAMMENSPIEL MIT ANDEREN EU-INSTRUMENTEN UND MIT INTERNATIONALEN INSTRUMENTEN**

Wie in der Analyse der Regelungslücke beschrieben, kann es zu Überschneidungen zwischen Instrumenten, die es auf Ebene der EU bzw. international bereits gibt, und den neuen Maßnahmen zu Subventionen aus Drittstaaten kommen. Daher ist zu klären, wie die verschiedenen Instrumente miteinander zusammenhängen und zusammenspielen.

Die Rechtsgrundlage für einen Vorschlag für Rechtsinstrumente zu Subventionen aus Drittstaaten wird vom Zweck und konkreten Inhalt dieser Instrumente abhängen. Jegliches neue Instrument müsste in jedem Fall im Einklang mit allen Verträgen stehen (insbesondere mit den in den Verträgen niedergelegten Grundfreiheiten, wie der Niederlassungsfreiheit, wenn ein Unternehmen über eine Niederlassung in der EU verfügt, – Artikel 49 und 54 AEUV – und dem freien Kapitalverkehr zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten – Artikel 63 AEUV). Ferner muss auch die Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der EU gegeben sein (v. a. aus dem Allgemeinen WTO-Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA), dem WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen und den Freihandelsabkommen, die die Europäische Union mit zahlreichen Ländern geschlossen hat).

## **6.1 EU-Fusionskontrollverordnung**

Die EU verfügt über ein in der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates<sup>54</sup> verankertes System der Fusionskontrolle. Das mit der Verordnung eingeführte System der vorherigen Anmeldung und Genehmigung von Änderungen in Bezug auf die Kontrolle über Unternehmen greift, wenn der Umsatz der Unternehmen in der EU bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Zusammenschlüsse werden nur insoweit für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, als sie den wirksamen Wettbewerb nicht erheblich behindern. Zwar werden Subventionen bei der Beurteilung der Finanzkraft, die ein aus einem Zusammenschluss hervorgehendes Unternehmen im Verhältnis zu seinen Konkurrenten hätte, unter Umständen berücksichtigt, doch konzentriert sich die Analyse der erheblichen Behinderung des wirksamen Wettbewerbs auf die Struktur des Wettbewerbs auf einem bestimmten Markt und nicht auf das Vorliegen bzw. die Auswirkungen von Subventionen aus Drittstaaten. Ein neues Instrument würde aufgrund seiner unterschiedlichen Zielsetzung daher eine Ergänzung zur Fusionskontrollverordnung darstellen. Wenn ein bestimmter Erwerb sowohl nach einem neuen Instrument als auch nach der Fusionskontrollverordnung anzumelden wäre, so würden Anmeldung und etwaige Beurteilung parallel, aber im Rahmen der jeweiligen Instrumente getrennt bearbeitet.

## **6.2 EU-Kartellvorschriften**

Die EU verfügt über ein in den Artikeln 101 und 102 AEUV verankertes System von Kartellvorschriften, das aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen, die eine Verzerrung des Wettbewerbs im Binnenmarkt bezwecken oder bewirken, sowie die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung verbietet. Ausnahmen vom Verbot aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen können unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen werden, wenn die betreffenden Verhaltensweisen zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen. Die Kartellvorschriften betreffen zwar alle Arten wettbewerbswidrigen Marktverhaltens, berücksichtigen jedoch nicht, ob das Marktverhalten mit Subventionen zusammenhängt, die von einem Mitgliedstaat oder von einem Drittstaat gewährt werden. Ein neues Instrument würde daher die derzeitigen EU-Kartellvorschriften insofern ergänzen, als der Schwerpunkt konkret auf Verzerrungen des Wettbewerbs durch Subventionen aus Drittstaaten liegt.<sup>55</sup>

## **6.3 EU-Beihilfenvorschriften**

Die EU verfügt über ein in den Artikeln 107 und 108 AEUV verankertes System zur Kontrolle staatlicher Beihilfen, das zur Anwendung kommt, wenn ein EU-Mitgliedstaat einem Unternehmen oder einer Unternehmensgruppe finanzielle Unterstützung gewährt, die zu einem den Wettbewerb verzerrenden und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigenden Vorteil führt. Ein neues Instrument würde sich daher nicht mit den EU-Beihilfenvorschriften überschneiden, da es nur greifen würde, wenn die finanzielle Unterstützung in Form einer drittstaatlichen Subvention gewährt wird.

---

<sup>54</sup> Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1).

<sup>55</sup> Bereits existierende Kartell- und Fusionskontrollvorschriften blieben von einem neuen Instrument für Subventionen aus Drittstaaten unberührt.

## **6.4 EU-Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe**

Der bestehende EU-Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe enthält keine spezifischen Vorschriften über die Teilnahme von Wirtschaftsbeteiligten, die von drittstaatlichen Subventionen profitieren, an Vergabeverfahren. In diesem Weißbuch wird ein spezifisches Teilstück für Verzerrungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe vorgeschlagen. Angestrebt wird die Einführung eines zielgerichteten Rechtsinstruments, das faire Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt gewährleistet. Mit dieser spezifischen Ausrichtung ergänzt das Instrument den bestehenden EU-Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe.

Ein Rechtsinstrument würde die Möglichkeit schaffen, subventionierte Bieter von der Teilnahme an einem laufenden öffentlichen Vergabeverfahren auszuschließen. Dazu würde ein neuer gesetzlicher Ausschlussgrund eingeführt, der die in den Vergaberichtlinien angeführten Ausschlussgründe ergänzt. Der Ausschluss durch die Vergabebehörde könnte nach den nationalen Vorschriften im Einklang mit den Bestimmungen der Rechtsmittelrichtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG<sup>56</sup> einer Nachprüfung unterliegen.

## **6.5 WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen**

Die Bestimmung des Begriffs der Subvention nach dem WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen deckt sich weitgehend mit der Bestimmung des Begriffs im Anhang, die in ein neues Instrument aufgenommen werden könnte. Eine Ausnahme bilden finanzielle Zuwendungen in Form des Erwerbs von Dienstleistungen. Jedoch gilt das WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen ausschließlich für subventionierte Einfuhren von Waren aus Drittstaaten. Es gilt somit nicht für Subventionen im Zusammenhang mit dem Handel mit Dienstleistungen oder für die Gründung und den Betrieb von Unternehmen in der EU, die durch Subventionen aus Drittstaaten unterstützt werden und keinen Warenhandel bedingen.

## **6.6 Handelspolitische Schutzinstrumente – Schutz gegen subventionierte Einfuhren**

Die EU-Rechtsvorschriften über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen beruhen auf den Bestimmungen im WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen. Werden Waren in die EU eingeführt und liegen hinreichende Beweise dafür vor, dass in Bezug auf diese Einfuhren anfechtbare Subventionen aus Drittstaaten gewährt wurden, kann eine Antisubventionsuntersuchung eingeleitet werden.<sup>57</sup>

In der Regel nehmen Untersuchungen ihren Anfang durch einen Antrag aus dem EU-Wirtschaftszweig, der die betreffende, in die EU eingeführte Ware ebenfalls herstellt. Unter besonderen Umständen hat die Kommission jedoch auch die Möglichkeit, von Amts wegen eine Untersuchung einzuleiten.<sup>58</sup> Die Untersuchung zeigt, i) ob Subventionen vorliegen, die

<sup>56</sup> Richtlinie 2007/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG des Rates im Hinblick auf die Verbesserung der Wirksamkeit der Nachprüfungsverfahren bezüglich der Vergabe öffentlicher Aufträge (ABl. L 335 vom 20.12.2007, S. 31).

<sup>57</sup> Verordnung (EU) 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. L 176 vom 30.6.2016, S. 55).

<sup>58</sup> In der Praxis kommt dies allerdings nicht vor, da der Kommission in der Regel keine Beweise für den Schaden, der einem inländischen Wirtschaftszweig in der EU entstanden ist, vorliegen.

den Einfuhren aus einem Drittstaat zugutekommen, ii) ob einem EU-Wirtschaftszweig, dessen Produktion mit den Einfuhren im Wettbewerb steht, eine Schädigung tatsächlich entstanden ist oder zu entstehen droht, iii) ob ein ursächlicher Zusammenhang zwischen den subventionierten Einfuhren und der Schädigung besteht und iv) ob die Auferlegung von Abhilfemaßnahmen im Interesse der EU liegt. Sind die genannten Voraussetzungen erfüllt, führt die Kommission Ausgleichsmaßnahmen ein, und zwar in der Regel in Höhe des für die Einfuhren ermittelten Subventionsbetrags.

Die geeigneten Vorschläge für Rechtsinstrumente, die im Einklang mit den Pflichten aus dem WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen und insbesondere Artikel 32 Absatz 1 dieses Übereinkommens konzipiert werden sollen, würden die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU ergänzen. Die EU-Antisubventionsverordnung ermöglicht es der EU, gegen subventionierte Wareneinfuhren aus Drittstaaten vorzugehen, nicht aber gegen Subventionen im Zusammenhang mit dem Handel mit Dienstleistungen oder die Gründung und den Betrieb von Unternehmen in der EU, die durch Subventionen aus Drittstaaten unterstützt werden und keinen Warenhandel bedingen. Dagegen würde sich das neue Instrument auf die Subventionierung von Unternehmen, die zu Verzerrungen im Binnenmarkt führt, beziehen. Die Kommission könnte die in einem Handelsschutzverfahren gewonnenen Erkenntnisse allerdings heranziehen, um beispielsweise im Rahmen eines solchen neuen Instruments zu beurteilen, ob eine drittstaatliche Subvention gewährt wurde.

## **6.7 Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen**

Die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen gilt für alle Direktinvestitionen aus Drittstaaten in der EU, bei denen davon auszugehen ist, dass sie die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung beeinträchtigen können. Eine Untersuchung wird entweder durch die Mitteilung eines Mitgliedstaats ausgelöst, dass eine ausländische Direktinvestition im Rahmen eines nationalen Überprüfungsmechanismus einer Überprüfung unterzogen wird, oder durch ein von Amts wegen erstelltes Ersuchen der Kommission oder eines Mitgliedstaats um Auskunft über eine ausländische Direktinvestition, die keiner Überprüfung unterzogen wird.

Ziel der Bewertung sollte es sein festzustellen, ob davon auszugehen ist, dass eine ausländische Direktinvestition die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung beeinträchtigt. Die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen enthält eine nicht erschöpfende Liste von Faktoren, die berücksichtigt werden könnten, wie die potenziellen Auswirkungen auf kritische Infrastrukturen, kritische Technologien, die Versorgung mit kritischen Ressourcen, der Zugang zu sensiblen Informationen sowie die Freiheit und Pluralität der Medien. Es könnten auch weitere Aspekte einfließen, wie etwa die Frage, ob der Investor direkt oder indirekt von einem Nicht-EU-Staat kontrolliert wird, ob er bereits zu einem früheren Zeitpunkt an Aktivitäten beteiligt war, die Auswirkungen auf die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in einem Mitgliedstaat hatten, oder ob ein erhebliches Risiko besteht, dass der drittstaatliche Investor an illegalen oder kriminellen Aktivitäten beteiligt ist. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Investor von einem Nicht-EU-Staat kontrolliert wird, kann auf eine Vielzahl von Indikatoren abgestellt werden, so beispielsweise darauf, ob der Investor beträchtliche Finanzierungen erhalten hat. Dies ist jedoch nur einer der möglichen Indikatoren, die herangezogen werden könnten, und es ist nicht gleichbedeutend mit der Einführung einer Kontrolle von Subventionen aus Drittstaaten im Rahmen der Verordnung

über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, wie sie durch den geeigneten Vorschlag für Rechtsinstrumente anstrebt würde.

Eine solche neue gesetzliche Regelung würde die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen ergänzen. Erstens ermöglicht die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen die Bewertung von Bedrohungen der Sicherheit und öffentlichen Ordnung, ein neues Instrument hingegen die Bewertung etwaiger Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt. Zweitens konzentriert sich die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen auf kritische Vermögenswerte, wie kritische Infrastruktur, kritische Technologien oder die Versorgung mit kritischen Ressourcen (eine Folge des Schwerpunkts der Verordnung auf Investitionen, bei denen davon auszugehen ist, dass sie die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung beeinträchtigen), während ein neues Instruments grundsätzlich nicht darauf beschränkt wäre. Drittens geht es in der Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen um alle Arten von Direktinvestitionen aus Drittstaaten, während ein neues Instrument Subventionen aus Drittstaaten betrifft, die nicht unbedingt mit einer Investition einhergehen.

Eine Überschneidung mit Teillinstrument 2 (und möglicherweise Teillinstrument 1) können sich ergeben, wenn eine ausländische Direktinvestition die Form eines Erwerbs annimmt, der durch eine Subvention aus einem Drittstaat erleichtert wird und Bedenken in Bezug auf die Sicherheit und die öffentliche Ordnung aufwirft. In solchen Fällen kann es zu parallelen Verfahren kommen, wenn ein von einem Drittstaat unterstützter Erwerb den zuständigen Behörden sowohl nach einem Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen mitgeteilt als auch nach einem neuen Instrument zu Subventionen aus Drittstaaten gemeldet wird. Die Verordnung über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen und ein neues Instrument würden parallel und doch unabhängig voneinander angewendet, da sie nicht dasselbe Ziel verfolgen.

## 6.8 Bilaterale Handelsabkommen

Die EU hat verschiedene Freihandelsabkommen abgeschlossen. Sie reichen von Handelsabkommen, die hauptsächlich der Abschaffung oder Begrenzung von Warenzöllen dienen, bis hin zu Zollunionsabkommen oder gar Abkommen, mit denen ein umfassender Zugang zum Binnenmarkt gewährt wird. Im Rahmen der EU-Erweiterung wurden von der EU Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen geschlossen. Die EU verfolgt in ihren internationalen Abkommen im Großen und Ganzen zwei unterschiedliche Ansätze in Bezug auf Subventionen: den „WTO+“-Ansatz (WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen plus Verbot der schädlichsten Subventionen, Transparenzverpflichtungen und bilaterale Konsultation) oder den „Beihilfe“-Ansatz (Regeln ähnlich den EU-Beihilfegesetzen).

Bei beiden Ansätzen kann es je nach dem jeweiligen Abkommen zu Überschneidungen mit einem neuen Instrument kommen. Der „WTO+“-Ansatz ermöglicht es grundsätzlich, Subventionen zu erfassen, die sich negativ auf den Handel und die Investitionen zwischen den Vertragsparteien des Abkommens auswirken. Eine Subvention, die unter eines der „WTO+“-Abkommen fällt, könnte daher grundsätzlich auch unter ein neues Instrument fallen (z. B. wenn ein Drittstaat einem in dem Drittstaat ansässigen Unternehmen einen Zuschuss gewährt und dieses drittstaatliche Unternehmen mithilfe der Subvention ein EU-Zielunternehmen erwirbt – die Subvention würde dann grundsätzlich unter beide Instrumente fallen, das

Handelsabkommen und das neue Instrument). Auch beim „Beihilfe“-Ansatz sind solche Überschneidungen möglich, da Handelsabkommen, die diesem Ansatz folgen, es ermöglichen, staatliche Beihilfen zu erfassen, die sich auf den Handel zwischen den beiden Vertragsparteien des Abkommens auswirken (z. B. wenn ein Drittstaat einem in dem Drittstaat ansässigen Dienstleistungsanbieter eine Beihilfe gewährt und dieser drittstaatliche Dienstleistungsanbieter auch eine Niederlassung in der EU hat – die staatliche Beihilfe würde dann grundsätzlich unter beide Instrumente fallen, das Handelsabkommen und ein neues Instrument). Falls es bei solchen Überschneidungen während einer Maßnahme, die auf der Grundlage eines neuen Instruments ergriffen wird, angemessener erscheint, die von der drittstaatlichen Subvention verursachte Wettbewerbsverzerrung im Rahmen der Streitbeilegungs- oder Konsultationsbestimmungen des jeweiligen Handelsabkommens anzugehen, könnte die auf der Grundlage eines solchen neuen Instruments ergriffene Maßnahme ausgesetzt werden. Die Aussetzung könnte beendet werden, um Abhilfemaßnahmen aufzuerlegen oder Verpflichtungsangebote für bindend zu erklären, wenn entweder 1) die Streitbeilegung im Rahmen des Handelsabkommens abgeschlossen wurde und zur Feststellung eines Verstoßes geführt hat, die zu widerhandelnde Partei jedoch keine Abhilfemaßnahmen ergreift, oder wenn 2) die durch die Subvention aus einem Drittstaat verursachte Wettbewerbsverzerrung nicht innerhalb von 12 Monaten nach Aussetzung der Maßnahme beseitigt wurde.

## **6.9 Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und die Kapitel zum Beschaffungswesen in Freihandelsabkommen**

Das im Rahmen der WTO geschlossene Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen gestattet es einerseits Wirtschaftsbeteiligten aus den anderen 19 teilnehmenden WTO-Partnerländern, Gebote für bestimmte öffentliche Aufträge in der EU abzugeben, und andererseits EU-Unternehmen, Gebote für öffentliche Aufträge in den 19 anderen WTO-Partnerländern abzugeben. Mehrere Freihandelsabkommen umfassen darüber hinaus spezifische Kapitel zum Beschaffungswesen. Das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und die Kapitel zum Beschaffungswesen in Freihandelsabkommen gelten nicht automatisch für das gesamte öffentliche Beschaffungswesen der Vertragsparteien. Vielmehr ist in Listen festgelegt, welche öffentlichen Stellen die Bestimmungen eines Abkommens einhalten müssen und inwieweit ihr Beschaffungswesen abgedeckt wird, also für die Teilnahme von Wirtschaftsbeteiligten aus den anderen Vertragsparteien geöffnet ist. Abgedeckt sind lediglich Beschaffungen, die über den in der Liste der jeweiligen Vertragspartei genannten spezifischen Schwellenwert hinausgehen. Beim Ausschluss von BieterInnen auf der Grundlage des vorgeschlagenen Instruments für die öffentliche Auftragsvergabe muss die Vereinbarkeit mit den Verpflichtungen der EU in Bezug auf abgedeckte Beschaffungen gewährleistet werden, insbesondere die Vereinbarkeit mit Artikel VIII des Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen und vergleichbaren Bestimmungen in Freihandelsabkommen.

## **6.10 Sektorspezifische Vorschriften: Wahrung des Wettbewerbs im Luftverkehr und in der Seeschifffahrt<sup>59</sup>**

Nach der Verordnung 2019/712 darf die Kommission Untersuchungen durchführen und Abhilfemaßnahmen erlassen, wenn sie Praktiken feststellt, die den Wettbewerb zwischen Luftfahrtunternehmen der EU und Luftfahrtunternehmen aus Drittländern durch Ungleichbehandlung oder durch Subventionen verzerren und EU-Luftfahrtunternehmen schädigen oder zu schädigen drohen.

Die Untersuchung wird angestoßen, wenn Anscheinsbeweise für das Vorliegen einer wettbewerbsverzerrenden Praxis vorliegen, die eine Schädigung oder drohende Schädigung von EU-Luftfahrtunternehmen verursacht. Zur Feststellung einer „Schädigung“ werden i) die Situation der betreffenden EU-Luftfahrtunternehmen und ii) die allgemeine Situation auf den Märkten der betroffenen Flugdienste untersucht.

Es wird vorgeschlagen, unter die Verordnung 2019/712 fallende Sachverhalte vom Anwendungsbereich eines neuen Instruments auszuschließen.

Die Kommission ist nach der Verordnung 4057/86<sup>60</sup> befugt, eine Untersuchung einzuleiten und Abhilfemaßnahmen zu beschließen, wenn sie Verhaltensweisen feststellt, die den Wettbewerb in der Seeschifffahrt durch marktfremde Vorteile für Reedereien aus Drittstaaten, die von einem Drittstaat gewährt werden, verzerren.

Ausgelöst wird eine Untersuchung entweder durch einen Antrag auf Verfahrenseinleitung oder wenn einem Mitgliedstaat Beweismittel für das Vorliegen unlauterer Preisbildungspraktiken und für die dadurch verursachte Schädigung vorliegen. Die Untersuchung einer Schädigung betrifft die Preisangebote von Wettbewerbern von EU-Reedereien und die Auswirkungen dieser Preisangebote wie im Rahmen verschiedener Wirtschaftsindikatoren analysiert.

Es wird vorgeschlagen, unter die Verordnung 4057/86 fallende Sachverhalte vom Anwendungsbereich eines neuen Instruments auszuschließen.

## **7 ÖFFENTLICHE KONSULTATION**

Die Kommission bittet um Stellungnahmen zu den im Weißbuch enthaltenen Vorschlägen im Wege einer öffentlichen Konsultation, die verfügbar ist unter: [https://ec.europa.eu/info/consultations\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations_en). Zur Strukturierung der eingehenden Beiträge enthält Anhang II einen Fragebogen, um dessen Beantwortung die Interessenträger gebeten werden.

---

<sup>59</sup> Was sektorspezifische Vorschriften angeht, ermöglicht die Verordnung (EU) 2016/1035 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen schädigende Preisgestaltung im Schiffbau (ABl. L 176 vom 30.6.2016, S. 1) Maßnahmen der Union gegen jegliche schädigende Preisgestaltung im Schiffbau, da der Verkauf von Schiffen unter ihrem Normalwert dem betreffenden Wirtschaftszweig der Union Schaden zufügt. Die genannte Verordnung ist zwar förmlich in Kraft getreten, wird jedoch bisher nicht angewendet, da dazu die USA das OECD-Schiffbauabkommen ratifizieren müssten.

<sup>60</sup> Verordnung (EWG) Nr. 4057/86 des Rates vom 22. Dezember 1986 über unlautere Preisbildungspraktiken in der Seeschifffahrt (ABl. L 378 vom 31.12.1986, S. 14).

Stellungnahmen können bis zum 23. September 2020 übermittelt werden. Die Stellungnahmen, die im Rahmen einer öffentlichen Konsultation bei der Kommission eingehen, werden in der Regel veröffentlicht. Allerdings kann beantragt werden, dass Stellungnahmen oder Teile davon vertraulich behandelt werden. Geben Sie bitte gegebenenfalls auf dem Deckblatt Ihrer Stellungnahme klar und deutlich an, dass sie nicht veröffentlicht werden soll. In diesem Fall übermitteln Sie bitte der Kommission gleichzeitig eine nichtvertrauliche Fassung der Stellungnahme zur Veröffentlichung.

## **ANHANG I: BESTIMMUNG DES BEGRIFFS „SUBVENTION AUS EINEM DRITTSTAAT“**

Für die Zwecke dieses Weißbuchs bezeichnet der Begriff „Subvention aus einem Drittstaat“ oder „drittstaatliche Subvention“ eine finanzielle Zuwendung einer Regierung oder einer öffentlichen Einrichtung eines Nicht-EU-Staates<sup>61</sup>, durch die einem Empfänger<sup>62</sup> ein Vorteil entsteht und die de jure oder de facto auf ein Einzelunternehmen oder einen Wirtschaftszweig oder eine Gruppe von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen beschränkt ist.

Subventionen aus Drittstaaten würden nur dann unter ein etwaiges neues Instrument fallen, wenn sie direkt oder indirekt Verzerrungen im Binnenmarkt verursachen. Somit umfasst die derzeitige Definition i) drittstaatliche Subventionen, die in der EU niedergelassenen Unternehmen direkt gewährt werden, ii) drittstaatliche Subventionen, die einem in einem Drittstaat niedergelassenen Unternehmen gewährt und von einer in der EU niedergelassenen verbundenen Partei verwendet werden, und iii) drittstaatliche Subventionen, die einem in einem Drittstaat niedergelassenen Unternehmen gewährt und dazu verwendet werden, den Erwerb eines EU-Unternehmens zu erleichtern oder an öffentlichen Vergabeverfahren teilzunehmen.

Die finanzielle Zuwendung kann verschiedene Formen annehmen. So kann es sich beispielsweise um Folgendes handeln:

- den Transfer von Geldern oder Verbindlichkeiten (Kapitalzuführungen, Zuschüsse, Kredite, Kreditgarantien, Steueranreize, Ausgleich von Betriebsverlusten, Ausgleich für die von öffentlichen Stellen auferlegten finanziellen Belastungen, Schuldenerlass oder Umschuldung),
- den Verzicht auf oder die Nichterhebung von öffentlichen Abgaben, so etwa eine steuerliche Vorzugsbehandlung oder Steueranreize wie Steuergutschriften,
- die Bereitstellung oder den Erwerb von Waren oder Dienstleistungen.

Bei der Feststellung, ob einem Unternehmen oder einem Wirtschaftszweig durch eine finanzielle Zuwendung, je nach Form der Zuwendung, ein Vorteil entsteht, sollte Folgendes berücksichtigt werden: die übliche Investitionspraxis privater Investoren, die auf dem Markt erhältlichen Finanzierungssätze<sup>63</sup> und die angemessene Vergütung für bestimmte Waren oder Dienstleistungen. Gibt es keine direkt vergleichbaren Referenzwerte, sind Anpassungen bestehender Referenzwerte<sup>64</sup> möglich oder können die Marktbedingungen auf der Grundlage

---

<sup>61</sup> Gemäß dieser Begriffsbestimmung kann auch eine private Einrichtung, die mit der Wahrnehmung von normalerweise der öffentlichen Hand obliegenden Aufgaben betraut ist oder von der Nicht-EU-Regierung eine entsprechende Anweisung erhält, eine „drittstaatliche Subvention“ gewähren.

<sup>62</sup> Der Empfänger kann ein in der EU oder in einem Drittstaat niedergelassenes Unternehmen sein.

<sup>63</sup> Finanzierungen, die einem EU-Unternehmen in EUR zur Verfügung gestellt werden, sollten mit Referenzwerten auf dem EU-Markt verglichen werden, die für eine Finanzierung in EUR relevant sind. Finanzierungen, die einem Unternehmen in einem Drittstaat zur Verfügung gestellt werden, sollten mit geeigneten Referenzwerten auf dem drittstaatlichen Markt verglichen werden.

<sup>64</sup> Steht beispielsweise ein Referenzwert für Finanzierungen mit einer kürzeren Laufzeit zur Verfügung, kann dieser bestehende Referenzwert als Ausgangspunkt verwendet und an die Laufzeit des Darlehens angepasst werden.

allgemein anerkannter Bewertungsmethoden<sup>65</sup> ermittelt werden. Für die Zwecke dieses Weißbuchs wird davon ausgegangen, dass drittstaatliche Subventionen, die den Schwellenwert von 200 000 EUR nicht übersteigen und einem Unternehmen über einen Zeitraum von drei Jahren hinweg gewährt werden, keine Verzerrungen im Binnenmarkt verursachen.

Der vorgeschlagene Begriff der „Subvention aus einem Drittstaat“ bzw. der „drittstaatlichen Subvention“ stützt sich auf die Bestimmung des Begriffs „Subvention“ in der EU-Antisubventionsverordnung<sup>66</sup> und der EU-Verordnung zur Sicherstellung des Wettbewerbs im Luftverkehr<sup>67</sup>. Diese Begriffsbestimmungen wiederum stützen sich auch auf die Bestimmung des Begriffs „Subvention“ in den einschlägigen WTO-Bestimmungen, insbesondere im Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, wobei anerkannt wird, dass eine Subvention einem in der EU tätigen Unternehmen direkt oder indirekt gewährt werden kann. Der Hauptunterschied besteht darin, dass eine Subvention aus einem Drittstaat bzw. drittstaatliche Subvention eine finanzielle Zuwendung ist, die einem Unternehmen in der EU, das Waren oder Dienstleistungen anbietet oder Investitionen tätigt, direkt oder indirekt zugutekommt, während Subventionen im Rahmen der beiden Verordnungen und des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen in der Regel Begünstigten außerhalb der EU gewährt werden.

Die Begriffsbestimmung ermöglicht es der Kommission ferner, Erkenntnisse im Rahmen handelspolitischer Schutzinstrumente nach der EU-Antisubventionsverordnung und der EU-Verordnung zur Sicherstellung des Wettbewerbs im Luftverkehr heranzuziehen (Einzelheiten siehe Abschnitt 6 zum Zusammenspiel mit anderen EU-Instrumenten).

---

<sup>65</sup> Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1).

<sup>66</sup> Verordnung 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. L 176 vom 30.6.2016, S. 55).

<sup>67</sup> Verordnung 2019/712 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Sicherstellung des Wettbewerbs im Luftverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004 (ABl. L 123 vom 10.5.2019, S. 4).

## **ANHANG II: FRAGEBOGEN**

Die nachstehenden Fragen sollten im Rahmen der einschlägigen öffentlichen Konsultation zu diesem Weißbuch auf der [Website „EU Survey“](#) beantwortet werden.

### **Einführung**

1. Stellen Sie sich bitte vor und erläutern Sie, weshalb Sie an dieser öffentlichen Konsultation teilnehmen.

### **Fragen zu den drei Teileinstrumenten**

#### **Allgemeine Fragen**

1. Sind Ihrer Ansicht nach neue Rechtsinstrumente erforderlich, um Verzerrungen des Binnenmarkts anzugehen, die durch Subventionen ausgelöst werden, welche Behörden aus Drittstaaten gewähren („Subventionen aus Drittstaaten“ bzw. „drittstaatliche Subventionen“)? Erläutern Sie dies bitte näher und geben Sie Beispiele für Verzerrungen, die durch Subventionen aus Drittstaaten verursacht wurden.
2. Sind Sie der Ansicht, dass der im Weißbuch dargelegte Rahmen geeignet ist, um die durch drittstaatliche Subventionen entstehenden Verzerrungen im Binnenmarkt in angemessener Weise anzugehen? Erläutern Sie dies bitte näher.

#### **Teileinstrument 1**

1. Sind Sie der Ansicht, dass durch Teileinstrument 1 Verzerrungen des Binnenmarkts durch drittstaatliche Subventionen, die Unternehmen in der EU gewährt werden, angemessen angegangen werden?
2. Ist die im Weißbuch dargelegte Verfahrensstruktur, d. h. das zweistufige Prüfverfahren, die Ermittlungsinstrumente der zuständigen Behörde usw., Ihrer Ansicht nach zweckgemäß? (siehe Abschnitt 4.1.5. des Weißbuchs)
3. Stimmen Sie den im Weißbuch vorgeschlagenen inhaltlichen Beurteilungskriterien (Abschnitt 4.1.3) und den aufgezählten Abhilfemaßnahmen (Abschnitt 4.1.6) zu?
4. Halten Sie es für sinnvoll, in Bezug auf Gemeinwohlziele das Vorliegen eines Unionsinteresses zu prüfen (Abschnitt 4.1.4)? Auf welche Kriterien sollte diese Prüfung Ihrer Ansicht nach abstellen?
5. Sollte Teileinstrument 1 Ihrer Meinung nach auch subventionierte Erwerbe abdecken (z. B. diejenigen unterhalb des im Rahmen von Teileinstrument 2 festgelegten Schwellenwerts) (Abschnitt 4.1.2)?
6. Sollte es Ihrer Ansicht nach einen Mindestschwellenwert („de minimis“) für die Untersuchung drittstaatlicher Subventionen im Rahmen von Teileinstrument 1 geben, und wenn ja, stimmen Sie dem Vorschlag im Weißbuch zu (Abschnitt 4.1.3)?
7. Stimmen Sie damit überein, dass die Zuständigkeiten für die Durchsetzung der Vorschriften im Rahmen von Teileinstrument 1 zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten aufgeteilt werden sollten (Abschnitt 4.1.7)?

#### **Teileinstrument 2**

1. Sind Sie der Ansicht, dass durch Teilinstrument 2 Verzerrungen des Binnenmarkts durch drittstaatliche Subventionen, die den Erwerb von in der EU niedergelassenen Unternehmen (EU-Zielunternehmen) erleichtern, angemessen angegangen werden?
  2. Ist die Verfahrensstruktur für Teilinstrument 2, d. h. die Pflicht zur vorherigen Anmeldung, das zweistufige Prüfverfahren, die Ermittlungsinstrumente der zuständigen Behörde usw., Ihrer Ansicht nach zweckgemäß (siehe Abschnitt 4.2.5 des Weißbuchs)?
  3. Stimmen Sie dem Anwendungsbereich von Teilinstrument 2 (Abschnitt 4.2.2) in Bezug auf Folgendes zu:
    - Bestimmung des Begriffs „Erwerb“,
    - Bestimmung des Begriffs „EU-Zielunternehmen“ und Schwellenwerte (Abschnitt 4.2.2.3),
    - Bestimmung des Begriffs „möglicherweise subventionierter Erwerb“?
 Legen Sie bitte dar, welche Schwellenwerte Ihrer Ansicht nach angemessen sind.
4. Sollte Teilinstrument 2 Ihrer Ansicht nach eine Anmeldepflicht für alle Erwerbe von EU-Zielunternehmen oder nur für möglicherweise subventionierte Erwerbe vorsehen (Abschnitt 4.2.2.2)?
  5. Stimmen Sie den im Weißbuch vorgeschlagenen inhaltlichen Beurteilungskriterien im Rahmen von Teilinstrument 2 (Abschnitt 4.2.3) und den aufgezählten Abhilfemaßnahmen (Abschnitt 4.2.6) zu?
  6. Halten Sie es für sinnvoll, in Bezug auf Gemeinwohlziele das Vorliegen eines Unionsinteresses zu prüfen (Abschnitt 4.2.4)? Auf welche Kriterien sollte diese Prüfung Ihrer Ansicht nach abstellen?
  7. Stimmen Sie damit überein, dass die Zuständigkeiten für die Durchsetzung der Vorschriften im Rahmen von Teilinstrument 2 bei der Kommission liegen sollten (Abschnitt 4.2.7)?

### **Teilinstrument 3**

1. Ist es Ihrer Ansicht nach notwendig, durch drittstaatliche Subventionen verursachte Verzerrungen im besonderen Kontext öffentlicher Vergabeverfahren speziell anzugehen? Erläutern Sie dies bitte näher.
2. Sind Sie der Ansicht, dass der im Weißbuch dargelegte Rahmen für die öffentliche Auftragsvergabe geeignet ist, die durch drittstaatliche Subventionen verursachten Verzerrungen bei Vergabeverfahren in angemessener Weise anzugehen? Erläutern Sie dies bitte näher.
3. Halten Sie das vorgesehene Zusammenspiel zwischen öffentlichem Auftraggeber und Aufsichtsbehörde für angemessen, z. B. in Bezug auf die Feststellung, ob eine ausländische Subvention ein bestimmtes Vergabeverfahren verzerrt?
4. Sollten Ihrer Ansicht nach im Zusammenhang mit der öffentlichen Auftragsvergabe und drittstaatlichen Subventionen zusätzlich zu den in diesem Weißbuch enthaltenen Aspekten noch weitere Punkte angegangen werden?

### **Zusammenspiel zwischen den Teilinstrumenten 1, 2 und 3**

1. Sind Sie der Ansicht, dass
  - a. Teilinstrument 1 ein eigenständiges Instrument sein sollte?
  - b. Teilinstrument 2 ein eigenständiges Instrument sein sollte?

- c. Teilinstrument 3 ein eigenständiges Instrument sein sollte?
- d. die Teileinstrumente 1, 2 und 3 zu einem einzigen Instrument zusammengefasst werden sollten?

#### **Fragen zum Abschnitt „Drittstaatliche Subventionen und EU-Finanzierungen“**

1. Sind Ihrer Ansicht nach weitere Maßnahmen erforderlich, um etwaige Verzerrungen des Binnenmarkts, die von Subventionen ausgelöst werden, die Behörden aus Drittstaaten gewähren, speziell im Zusammenhang mit Finanzierungen durch die EU anzugehen? Erläutern Sie dies bitte näher.
2. Sind Sie der Ansicht, dass der im Weißbuch dargelegte Rahmen für Finanzierungen durch die EU geeignet ist, die Verzerrungen, die durch drittstaatliche Subventionen in diesem Zusammenhang möglicherweise verursacht werden, in angemessener Weise anzugehen? Erläutern Sie dies bitte näher.