

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union deckt über die auch von der nationalen Wettbewerbspolitik erfassten Bereiche der Kartellaufsicht, der Aufsicht über marktbeherrschende Unternehmen und der Fusionskontrolle auch den Bereich der staatlichen Beihilfen ab. In allen Bereichen war die Europäische Kommission im vergangenen Jahr tätig. Ein besonderer Schwerpunkt, der in den Medien starke Beachtung gefunden hat, stellte dabei die Beihilfenaufsicht dar, und zwar insbesondere die Aufsicht über selektive steuerliche Vergünstigungen.

Beihilfenaufsicht: Der Apple-Fall

Am 30. August 2016 verkündete EU-Wettbewerbskommissarin Margarethe Vestager, die Kommission werde die steuerlichen Vergünstigungen Irlands zugunsten von Apple als unzulässige Unternehmensbeihilfe werten. Der Staat Irland wurde verpflichtet, Apple Sales International und Apple Operations Europe (beide mit Sitz in Dublin) zu einer Steuernachzahlung an den irischen Fiskus in Höhe von 13 Mrd. Euro plus Zinsen zu verpflichten. Dabei wendet sie sich nicht gegen die relativ niedrigen allgemeinen Körperschaftsteuersätze in Irland, sondern dagegen, dass manchen Unternehmen innerhalb dieses Systems zusätzliche extreme Steuervergünstigungen eingeräumt werden.

Im Fall Apple kam dabei der sogenannte „Double Irish With a Dutch Sandwich“ zum Einsatz, bei dem Gewinne an Verwaltungssitze verlagert werden, die gänzlich von der Steuer befreit sind. Diese selektive steuerliche Behandlung ermöglichte es Apple, im Jahr 2003 auf seine in Europa erzielten Gewinne einen effektiven Körperschaftsteuersatz von nur 1 Prozent zu zahlen, der bis 2014 auf 0,005 Prozent sank. Dafür wurden nahezu die gesamten von den beiden Unternehmen im Verkaufsbereich verzeichneten Gewinne intern jeweils einem nicht in Irland gelegenen „Head Office“ zugewiesen, das nur auf dem Papier bestand, da es in keinem anderen Land der Welt physisch präsent war.

Diese Kommissionsentscheidung wurde sowohl in Irland als auch in den Vereinigten Staaten, wo der Apple-Mutterkonzern seinen Sitz hat, als unzulässige Einnischung in nationale Steuerpolitiken kritisiert. Diese Sichtweise ist jedoch irreführend. Zwar hat die Europäische Union tatsächlich keine Gemeinschaftskompetenzen im Bereich der allgemeinen Steuerpolitik, aber darum ging es in diesem Fall nicht. Den Ansatzpunkt der Kommission bildete vielmehr die selektive und diskriminierende Begünstigung einzelner Unternehmen. Sie steht nur einigen Unternehmen offen und verursacht daher eine Wettbewerbsverfälschung zu Lasten nicht begünstigter Unternehmen, die nach den beihilfrechtlichen Vorschriften der Artikel 107 bis 109 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) mit dem gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht unvereinbar sind. Als Rechtsfolge ziehen unerlaubte Beihilfen regelmäßig eine Rückzahlungspflicht der begünstigten Unternehmen an ihren Fiskus nach sich, sodass auch in dieser Hinsicht der Kommission keine Regelverletzung vorgeworfen werden kann.

Weitere Prüfverfahren der Kommission, die inhaltlich ähnlich gelagert sind, betreffen die steuerliche Behandlung von GDF Suez (heute Engie), McDonald's und Amazon in

Luxemburg. Darüber hinaus sind die Niederlande mit ihren Besteuerungspraktiken in den Fokus der gemeinschaftlichen Beihilfenaufsicht geraten.

Eine gängige Methode der Steuervermeidung besteht darin, dass Unternehmen an Hochsteuerstandorten ihre Gewinne (zumindest teilweise) als Lizenzgebühren deklarieren, wobei die Verwaltungssitze an den Niedrigsteuerstandorten als Lizenzgeber fungieren. So hat der schwedische Möbelkonzern Ikea beispielsweise seine Markenrechte vollständig auf eine Tochtergesellschaft in Luxemburg übertragen. Sowohl der Mutterkonzern als auch die einzelnen Niederlassungen in den verschiedenen Ländern führen beträchtliche Lizenzgebühren nach Luxemburg ab, wo diese Einnahmen praktisch nicht besteuert werden. Ein weiterer gebräuchlicher Kanal, durch den Gewinne in Steueroasen verschoben werden, sind künstlich verzerrte Verrechnungspreise bei konzerninternen Lieferungen. Und schließlich können Kreditverflechtungen innerhalb von Konzernen so gestaltet werden, dass die Zinsen in Hochsteuerländern gezahlt und in Niedrigsteuerländern als Gewinnbestandteile vereinnahmt werden.

All diese Praktiken, die von Unternehmensberatern gern als aggressive Steuerplanung tituliert werden, sind bei multinationalen Konzernen in vielfältigem Gebrauch und nur schwer kontrollierbar, wenn man nicht tief in die Steuerautonomie der einzelnen Länder eingreifen will oder kann. Für die Finanzbehörden sind sie ein steter Quell des Ärgernisses und auf dem internationalen Parkett sorgen sie immer wieder für diplomatische Verstimmungen. Ein stilistischer Höhepunkt solcher Verstimmungen war die Erklärung des damaligen Bundesfinanzministers Peer Steinbrück, die Kavallerie zum Steuereintreiben in die Schweiz schicken zu wollen. Wörtlich sagte er am 14. März 2009 in London, eine schwarze Liste von Steueroasen, auf der auch die Schweiz auftauchen würde,

„(...) ist, umgangssprachlich formuliert, die siebte Kavallerie im Fort Yuma, die man auch ausreiten lassen kann. Aber die muss nicht unbedingt ausreiten. Die Indianer müssen nur wissen, dass es sie gibt.“¹

Um auch ohne Kavallerie zu einer Lösung des Problems zu kommen, brachten die Regierungen der G20 im Jahr 2012 auf ihrem Gipfel in Los Cabos eine Initiative auf den Weg, mit der zumindest erreicht werden soll, dass die anzuwendenden Verfahren in der Steuererhebung international möglichst einheitlich gestaltet werden und dass sich die verschiedenen Sitzländer multinationaler Konzerne und ihrer Tochtergesellschaften gegenseitig konsultieren und über die jeweilige Steuererhebung informieren. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde beauftragt, geeignete Maßnahmen zur Umsetzung dieser sogenannten BEPS-Initiative („base erosion and profit shifting“) zu entwickeln.² Dabei wurde sie von vornherein von der Kommission unterstützt. Diese Unterstützung fiel allein deshalb schon ins Gewicht, weil einige der international bedeutendsten Steueroasen zur Europäischen Union gehören (insbesondere Irland, Luxemburg, die Niederlande und noch das Vereinigte Königreich).

Auf dem G20-Gipfel in Brisbane im Jahr 2014 wurde der „OECD Action Plan“ angenommen und es wurden konkrete Maßnahmen zur Umsetzung auf nationaler und internationaler Ebene ins Auge gefasst. All diesen Anstrengungen zum Trotz ist die BEPS-Initiative aber bisher ein zahnloser Papiertiger geblieben. Doch das hat sich zumindest innerhalb der Europäischen Union schlagartig geändert. Die schlichte Anwendung des gemeinschaftlichen Beihilferechts auf die Praktiken der aggressiven Steuerplanung besitzt eine weitaus höhere Durchschlagskraft als die gesamte BEPS-Initiative.

1 Vgl. Matthieu von Rohr: Angriff aufs Schweizer Herz, in: Spiegel Online, 24.3.2009.

2 OECD: Action plan on base erosion and profit shifting, Paris 2013.

Von Politikern in den Steueroasen und von den begünstigten Konzernen werden solche Steuervorteile gern als innovations- und wachstumsfördernde Maßnahmen verteidigt. Doch diese Argumentation steht, wie bei Klodt und Lang (2015) gezeigt, auf tönernen Füßen.³ Tatsächlich geht es für die beteiligten Unternehmen schlicht um Steuerflucht. Und für die Steueroasen geht es darum, kleine Mehreinnahmen an Steuern zu erzielen, die in anderen Ländern erhebliche Steuermindereinnahmen zur Folge haben. Mit marktwirtschaftlich erwünschtem Standortwettbewerb haben solche Praktiken nichts gemein.

Als Ergänzung ihrer Wettbewerbsverfahren gegen selektive Steuervergünstigungen hat die Kommission im Jahr 2016 eine Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV vorgelegt.⁴ Dieses Dokument stellt sicher eine Reaktion auf die ständigen Vorwürfe dar, die Kommission mische sich mit ihrer Beihilfenaufsicht in Politikbereiche ein, die in die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten fallen würden.

Kartellaufsicht und Missbrauchsaufsicht

Im Bereich der Kartellaufsicht schloss die Kommission einen Vergleich mit den Lastkraftwagen-Herstellern MAN, Volvo/Renault, Daimler, Iveco und DAF. Sie hatten über 14 Jahre hinweg (von 1997 bis 2011) für die von ihnen produzierten mittelschweren und schweren Lastkraftwagen Absprachen über die Erhöhungen der „Bruttolistenpreise“, den Zeitplan für die Einführung neuer Emissionssenkungstechnologien und die Weitergabe der Kosten dafür an die Kunden getroffen. Aufgedeckt wurde das Kartell durch unangekündigte Nachprüfungen der Kommission in den Geschäftsräumen der betreffenden Unternehmen. Alle räumten ihre Kartellbeteiligung ein und stimmten einem Vergleich zu. Dabei konnte sich MAN der Strafzahlung in einer erwarteten Höhe von 1,2 Mrd. Euro entziehen, da das Unternehmen in dem Verfahren als Kronzeuge auftrat.⁵

Im Bereich der Missbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen ging es (wieder einmal) um Google. Die Kommission prüft bereits seit dem Jahr 2015, ob Google seine marktbeherrschende Stellung missbraucht, indem es auf seinen Suchergebnisseiten den eigenen Preisvergleichsdienst systematisch bevorzugt. Dadurch würden die Nutzer bei ihrer Suche nicht unbedingt die für sie relevantesten Ergebnisse zu sehen bekommen. Dies würde den Verbrauchern schaden und Innovation verhindern. Im Zentrum der Ermittlungen steht der Vorwurf, dass Google Suchergebnisse manipuliert, um seine eigenen Dienste zu bevorzugen. Beschwervert hatten sich unter anderem die Online-Reiseanbieter Expedia und TripAdvisor. Jetzt hat die Kommission dem Unternehmen Google bzw. seiner Muttergesellschaft Alphabet eine formale Mitteilung ihres Beschwerdepunkts mit zusätzlichen Beweismitteln zugestellt und gibt dem Unternehmen damit die Möglichkeit, sich förmlich zu den Vorwürfen zu äußern.

3 Henning Klodt/Stefanie Lang: Patentboxen – Forschungsanreiz oder Steuersparmodell?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 3/2015, S. 349-365.

4 Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU C 262, 19. Juli 2016.

5 Thomas Kirchner/Thomas Fromm/Max Hägler: Rekordstrafen für LKW-Bauer, in: Süddeutsche Zeitung, 20.6.2016.

Fusionskontrolle

Wie bereits in dem Beitrag zu diesem Jahrbuch aus dem Jahr 2013 beschrieben wurde, war die gemeinschaftliche Fusionskontrolle nach Einführung des „more economic approach“ über viele Jahre wie gelähmt. Erstmals verwendet wurde dieser Ansatz im Jahre 2006 und es hatte in den Folgejahren den Anschein, als wenn es nunmehr praktisch gar nicht mehr möglich sein würde, eine Fusionskontrolle auf europäischer Ebene wirkungsvoll durchzuführen. Im Jahr 2012 hatte die Kommission erstmals wieder eine Fusion untersagt, und zwar die zwischen der Deutschen Börse und der New York Stock Exchange Euronext.⁶ Jetzt ist es erneut zu einem Fusionsverbot gekommen, und zwar zur geplanten Übernahme der britischen Telefónica-Tochter O2 durch Three von Hutchison 3G UK. Die Kommission argumentierte, dass dadurch ein neues marktbeherrschendes Unternehmen auf dem Mobilfunkmarkt im Vereinigten Königreich entstanden wäre.

Im Jahr 2016 leitete die Kommission zwei neue Prüfverfahren zu geplanten Zusammenschlüssen im Markt für Pflanzenschutzmittel ein. Das erste Prüfverfahren bezieht sich auf den geplanten Zusammenschluss der beiden US-amerikanischen Unternehmen Dow und DuPont, aus dem das weltweit größte integrierte Pflanzenschutz- und Saatgut-Unternehmen hervorgehen würde. Das zweite Zusammenschlussvorhaben betrifft das Schweizer Unternehmen Syngenta, eines der wichtigsten weltweit tätigen Saatgut- und Pflanzenschutzunternehmen, und das chinesische Unternehmen ChemChina, das Adama, den größten Anbieter generischer Pflanzenschutzmittel in Europa, kontrolliert.

Wie diese Verfahren ausgehen werden, ist offen. Sie dürfen jedoch als starkes Signal dafür gewertet werden, dass die gemeinschaftliche Fusionskontrolle kein zahnlöser Tiger mehr sein möchte. Die Lähmungen infolge des „more economic approach“, der der Kommission letztlich vom Gerichtshof der Europäischen Union aufoktroziert worden war, scheinen im Schwinden begriffen zu sein.

„Brexit“⁷

Auch im Bereich der Wettbewerbspolitik wird sich die Kommission auf den „Brexit“ einstellen müssen, dessen Details in den kommenden Monaten und Jahren verhandelt werden sollen. Dabei geht es allerdings weniger darum, wie mit Wettbewerbsbeschränkungen umgegangen werden soll, die vom Territorium des Vereinigten Königreichs ausgehen. Diese lassen sich nach der international anerkannten „effects doctrine“ auch außerhalb des EU-Territoriums ahnden, soweit sie den Wettbewerb innerhalb dieses Territoriums beeinträchtigen. Folgenswerter dürfte sein, dass innerhalb der Europäischen Union die Stimme des Vereinigten Königreichs fehlen wird, die stets auf Seiten der Verfechter eines möglichst unverfälschten Wettbewerbs zu vernehmen war.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2016, COM(2017) 285 final.

Ingo Schmidt/Justus Haucap: Wettbewerbspolitik und Kartellrecht – Eine interdisziplinäre Einführung, München 2013.

Ingo Schmidt/André Schmidt: Europäische Wettbewerbspolitik und Beihilfenkontrolle, München 2006.

Helmut Schröter/Thienam Jakob/Robert Klotz/Wolfgang Mederer (Hrsg.): Europäisches Wettbewerbsrecht, Baden-Baden 2014.

6 Henning Klodt: Wettbewerbspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2013, S. 237-240.

7 Siehe auch die Beiträge „Brexit“ und „Vereinigtes Königreich“ in diesem Buch.