

Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union ist in den vergangenen Jahren sowohl in der öffentlichen Wahrnehmung als auch in der politischen Praxis ein wenig aus dem Blick geraten. Zunächst waren es die Turbulenzen der Finanzkrise nach dem Kollaps der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers, dann folgte die Eurokrise rund um Griechenland und andere Länder; heute sind es die makroökonomischen Debatten um die Geld- und Fiskalpolitik und nicht zuletzt der Brexit, die Europa in Atem halten. Dabei betonen die Verantwortlichen bei jeder Gelegenheit, dass alle Makropolitik (inklusive der extrem expansiven Geldpolitik der Europäischen Zentralbank) ins Leere laufen, wenn es auf der Mikroebene keine Strukturreformen gibt. Was genau sich dahinter verbirgt, bleibt meist im Dunkeln, aber als Generalnenner lässt sich ausmachen, dass es um die Stärkung des Wettbewerbs auf allen Ebenen geht. Vor diesem Hintergrund gebührte der Wettbewerbspolitik eigentlich ein hohes Maß an Aufmerksamkeit, da sie in besonderem Maße dazu beitragen könnte und sollte, den allenthalben geforderten Strukturreformen die nötige mikroökonomische Basis zu schaffen.

Sonderbehandlung wachstumsfördernder Beihilfen

Auch die Europäische Kommission vertritt in ihrem Bericht über die Wettbewerbspolitik 2015 die Ansicht, dass eine Stärkung des Wettbewerbs für sich genommen bereits wachstumsfördernde Wirkung entfaltet.¹ Sie versucht allerdings, die wachstumsfördernden Wirkungen ihrer Wettbewerbspolitik zusätzlich dadurch zu steigern, dass sie bei der Prüfung bestimmter Beihilfen großzügiger verfährt als bei anderen. Dies betrifft zunächst einmal diejenigen Maßnahmen, die unter dem Dach des neu aufgelegten Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI), dem sogenannten ‚Juncker-Fonds‘, finanziert werden. Die vom Fonds selbst ausgereichten Mittel unterliegen nicht der Beihilfenaufsicht, da sie Gemeinschaftsbeihilfen darstellen und die Beihilfenaufsicht vertragsgemäß nur auf nationale Beihilfen anzuwenden ist. Wenn die geförderten Projekte aber eine nationale Kofinanzierung erhalten, dann unterliegen diese Kofinanzierungsmittel sehr wohl der Beihilfenaufsicht. Um den Erfolg des EFSI nicht zu gefährden, prüft die Kommission die von den EU-Staaten bereitgestellten Kofinanzierungsmittel vorrangig vor anderen nationalen Beihilfen. Zusätzlich hat sie das Beihilferecht mit dem Ziel überarbeitet, jene Beihilfen bei ihrer Kontrolle zu bevorzugen, die von den Mitgliedstaaten in besonderem Maße auf Wachstums- und Beschäftigungsförderung ausgelegt sind.

¹ Als Beleg dafür zitiert sie eine Studie der Weltbank, nach der wettbewerbspolitische Maßnahmen der Kommission mit einer gewissen Zeitverzögerung zu einer statistisch messbaren und signifikanten Erhöhung der privatwirtschaftlichen Investitionen führen. Adriaan Dierx/Jukka Heikkonen/Fabienne Ilzkovitz/Beatrice Pataracchia/Anna Thum-Thysen/Janos Varga: Distributional Macroeconomic Effects of EU Competition Policy – a General Equilibrium Analysis, Washington, D.C. 2016 (in Vorbereitung).

Diese Sonderbehandlung bestimmter Beihilfen mag gut gemeint sein, aber sie widerspricht den eigentlichen Intentionen der Beihilfenaufsicht, wie sie im Europäischen Vertragswerk niedergelegt sind. Nach Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind Beihilfen dann zu untersagen, wenn sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Es ist schwer nachvollziehbar, weshalb die Gefahr einer Verfälschung des Wettbewerbs geringer ausfallen soll, nur weil sich der EFSI an der Finanzierung beteiligt. Die Sonderbehandlung erweckt eher den Eindruck, dass sie den bürokratischen Eigeninteressen der Kommission dienen und nicht der Bewahrung des Wettbewerbs. Auch die Sonderbehandlung von Gemeinschaftsbeihilfen ist ein wettbewerbspolitisches Ärgernis. Zwar gelten die beihilferechtlichen Vorschriften der Art. 107 bis 109 AEUV definitionsgemäß nur für Beihilfen der Mitgliedstaaten, doch die Kommission könnte die Glaubwürdigkeit ihrer Wettbewerbs- und Strukturpolitik spürbar verbessern, wenn sie die von ihr selbst oder anderen Gemeinschaftsinstitutionen gewährten Beihilfen den gleichen Regeln unterwerfen würde wie die nationalen. Das sieht die Kommission allerdings anders.

So gesehen birgt die jetzt vollzogene ‚Modernisierung‘ der Beihilfenaufsicht durchaus die Gefahr, das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht in den Dienst eines industriepolitisch motivierten Interventionismus zu stellen. In die gleiche Richtung gehen die Tendenzen, bei staatlichen Umweltschutz- und Energiebeihilfen eher großzügig zu verfahren. Dem Wettbewerb in der Europäischen Union wird damit letztlich ein Bärendienst erwiesen.

Wettbewerbsprobleme in der digitalen Wirtschaft

Die digitale Ökonomie schreitet rasch voran. Das mobile Internet ist allgegenwärtig, die Produktionsstrukturen wandeln sich zu Industrie 4.0 und immer mehr Dinge des Alltagsgebrauchs sind befähigt, an der digitalen Kommunikation teilzunehmen. Es erscheint daher nur folgerichtig, dass die Kommission im Mai 2015 eine eigene Strategie für den Binnenmarkt aufgelegt hat.² Diese Strategie hat auch Auswirkungen auf die Beihilfenaufsicht – Subventionen der Mitgliedstaaten werden tendenziell günstiger beurteilt, wenn sie der Digitalisierung der Wirtschaft dienen. Dagegen lassen sich die gleichen Bedenken vorbringen wie gegen die oben diskutierte Sonderbehandlung wachstumsfördernder Beihilfen. Daneben ist die Kommission allerdings bestrebt, wettbewerbsbeschränkenden Tendenzen in digitalen Märkten entschlossen entgegenzutreten. Die besondere Relevanz dafür ergibt sich aus der inhärenten Tendenz der digitalen Wirtschaft, der Entstehung natürlicher Monopole Vorschub zu leisten. Die Ursachen liegen zum einen bei den ausgeprägten Netzwerkexternalitäten, die zu einer sich selbst verstärkenden Dominanz einmal etablierter Marktanbieter führen kann. Zum anderen ist die digitale Ökonomie in vielen Bereichen durch extrem niedrige Grenzkosten charakterisiert, wodurch ebenfalls die Monopolbildung begünstigt wird.³

Im Scheinwerferlicht steht dabei vor allem das Kartellverfahren gegen Google. Im April 2015 teilte die Kommission dem Konzern mit, dass sie den Verdacht prüfe, Google nutze seine marktbeherrschende Stellung bei Internet-Suchdiensten aus, um seinen eigenen

2 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission vom 6. Mai 2015 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, KOM (2015) 192.

3 Die industrieökonomischen Grundlagen der digitalen Ökonomie wurden bereits von Shapiro und Varian herausgearbeitet. Carl Shapiro/Hal R. Varian: *Information Rules*, Boston 1999; Vgl. auch Monopolkommission: *Hauptgutachten XX: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte*, Baden-Baden 2014.

Preisvergleichsdienst gegenüber anderen Diensten zu bevorzugen. Darüber hinaus werden weitere Formen missbräuchlichen Verhaltens beanstandet, unter anderem bei den Beschränkungen, denen sich auf der Google-Plattform werbende Unternehmen unterwerfen müssen. Erweitert wurden die Untersuchungen im April 2016, als die Kommission dem Konzern mitteilte, dass der Verdacht auf missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Marktstellung auch bei dem Betriebssystem Android bestehe. Dieses Betriebssystem ist weltweit auf etwa 80 Prozent aller Smartphones und Tablets installiert. Google enthalte all diesen Nutzern eine größere Auswahl an mobilen Anwendungen und Dienstleistungen vor und bremse zudem die Innovationsaktivitäten anderer Unternehmen. Konkret geht es beispielsweise darum, Gerätehersteller aufgrund entsprechender Exklusivverträge zu veranlassen, den Browser Google Chrome vorzuinstallieren und den Betreibern von Mobilfunknetzen finanzielle Anreize dafür zu bieten, ausschließlich die Google-Suchfunktion zu installieren. Außerdem können die Nutzer bestimmte Apps wie Gmail oder Maps nur im Paket mit anderen Google-Apps installieren.⁴

Ebenfalls in den Bereich der digitalen Ökonomie fällt das Verfahren gegen Amazon, das die Kommission im Juni 2016 eingeleitet hat. Hier geht es um den Verdacht, Amazon verwende beim Vertrieb seiner E-Books restriktive Vertragsklauseln, mit denen andere Anbieter von E-Books behindert werden. Darin könnte – ebenso wie bei Google – der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung liegen.

Wie all diese Verfahren ausgehen werden, ist offen. Es kann vermutet werden, dass sie allein schon aufgrund ihrer finanziellen Dimensionen letztlich beim Gerichtshof der Europäischen Union landen werden. Immerhin kann die Kommission Strafzahlungen in einer Höhe von bis zu zehn Prozent des Jahresumsatzes festsetzen, sodass die Konzerne große Anreize haben dürften, den Rechtsweg möglichst vollständig auszuschöpfen. Ein solches Prozedere musste die Kommission schon in ihrem legendären Verfahren gegen Microsoft durchstehen, in dessen langjährigem Verlauf der europäische Gerichtshof immer wieder die von ihr verhängten Bußgelder bestätigte.⁵

Bekämpfung ungerechtfertigter Steuervergünstigungen

Doch nicht nur im Bereich der Kartelle setzt sich die Kommission erfreulich energisch und nachhaltig für den Wettbewerb ein. Ein weiterer Bereich, der über das Feld der Wettbewerbspolitik hinausreicht, liegt in der Bekämpfung ungerechtfertigter Steuervorteile für internationale Konzerne. Es sind im Wesentlichen drei Kanäle, mit denen Steuerschlupflöcher genutzt werden: Erstens können künstlich verzerrte Verrechnungspreise bei konzerninternen Lieferungen genutzt werden, um Gewinne an Niedrigsteuerstandorte zu verschieben. Zweitens können Lizenzrechte für Markennamen oder Technologien an Konzerneinheiten übertragen werden, die in Steueroasen residieren. Drittens können Kreditverflechtungen innerhalb der Konzerne so gestaltet werden, dass die Zinsen in Hochsteuerländern gezahlt und in Niedrigsteuerländern als Gewinnbestandteile vereinbart werden. All diese Praktiken sind nur schwer kontrollierbar, wenn man nicht tief in die Steuerautonomie der einzelnen Länder eingreifen will oder kann. Die Länder der G20 und die OECD haben jedoch eine breit angelegte Initiative gestartet, mit der zumindest sichergestellt werden soll, dass die anzuwendenden Verfahren in der Steuererhebung

4 Alexander Mühlaier: Gar nicht smart, in: Süddeutsche Zeitung, 21.4.2016.

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

möglichst einheitlich gestaltet werden und dass die verschiedenen Sitzländer multinationaler Konzerne und ihrer Tochtergesellschaften sich gegenseitig konsultieren und über die jeweilige Steuererhebung informieren. Die Kommission hat diese sogenannten ‚BEPS‘-Initiative (base erosion and profit shifting) von vornherein unterstützt, was allein deshalb schon ins Gewicht fällt, weil einige der international bedeutendsten Steueroasen zur Europäischen Union gehören (insbesondere Irland, Luxemburg, das Vereinigte Königreich und die Niederlande).⁶

Konkret unterstützt wurde die BEPS-Initiative durch zwei Verfahren gegen Luxemburg und die Niederlande, in denen es um Steuervorbescheide ging, mit denen die extrem verzerrten internen Verrechnungspreise der Unternehmen Starbucks und Fiat Finance & Trade von den Finanzbehörden anerkannt wurden. Die Kommission argumentiert, die daraus resultierenden Steuervorteile seien als ungerechtfertigte (und im Übrigen auch als nicht notifizierte) Beihilfen anzusehen und müssten deshalb von den Unternehmen zurückgezahlt werden. Hier erweist sich das EU-Beihilfenrecht als scharfes Schwert, das der BEPS-Initiative ansonsten fehlt.

Weitere Prüfverfahren der Kommission, die inhaltlich ähnlich gelagert sind, betreffen die steuerliche Behandlung von McDonald's in Luxemburg und von Apple in Irland. Im Apple-Fall hat die Kommission im August 2016 die bis zum Jahr 2014 gewährten extremen steuerlichen Vergünstigungen zugunsten dieses Unternehmens als unzulässige Unternehmensbeihilfe bewertet. Folgerichtig hat sie Irland verpflichtet, eine Steuernachzahlung von Apple an den irischen Fiskus in Höhe von 13 Mrd. Euro durchzusetzen. Dabei wendet sie sich nicht gegen die relativ niedrigen allgemeinen Körperschaftsteuersätze in Irland, sondern dagegen, dass manchen Unternehmen zusätzliche Steuervergünstigungen eingeräumt werden, die den Wettbewerb verfälschen.

Fazit

Insgesamt kann der gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik auch in diesem Berichtszeitraum ein substantieller Beitrag zur Stärkung und Sicherung des Wettbewerbs in der Europäischen Union bescheinigt werden. Allerdings gibt es verstärkte Tendenzen, die Beihilfenaufsicht in manchen Bereichen in den Dienst eines industriepolitischen Interventionismus zu stellen, wodurch die grundsätzlich wettbewerbsfördernden Wirkungen konterkariert werden könnten.

Weiterführende Literatur

Dierx Adriaan/Jukka Heikkonen/Fabienne Ilzkovitz/Beatrice Pataracchia/Anna Thum-Thysen/Janos Varga: *Distributional Macroeconomic Effects of EU Competition Policy – a General Equilibrium Analysis*, Washington, D.C. 2016 (in Vorbereitung).

Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2015, KOM (2016) 393 final.

Jonathan Faull/Ali Nikpay (Hrsg.): *The EU Law of Competition*, Oxford 2014.

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