

Luhmann, Hans-Jochen

Article — Published Version

Pkw-Abgasaffäre: Recht versus System

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Luhmann, Hans-Jochen (2017) : Pkw-Abgasaffäre: Recht versus System, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 97, Iss. 2, pp. 82-, <https://doi.org/10.1007/s10273-017-2089-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156468>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Steuergestaltung: Patentbox

Peitsche statt Zuckerbrot

Der vom Kabinett beschlossene Gesetzentwurf „gegen schädliche Steuerpraktiken im Zusammenhang mit Rechteüberlassungen“ beinhaltet die Beschränkung des Abzugs von Lizenzaufwendungen. Der Gesetzentwurf besagt, dass Aufwendungen für Lizenzen nicht als Betriebsausgaben abgezogen werden dürfen, wenn die korrespondierenden Lizenzeinnahmen im Empfängerstaat nicht oder nur gering versteuert werden und es dabei an „substanzieller Geschäftstätigkeit“ fehlt. Substanzielle Geschäftstätigkeit bedeutet „insbesondere, wenn das Recht erworben oder durch nahestehende Personen entwickelt worden ist“. Die angesprochene Niedrigbesteuerung wird in vielen Staaten durch die Einführung von sogenannten „Patentboxen“ erreicht: Know-how, das typischerweise durch Forschung und Entwicklung in einem Konzern entsteht und gegebenenfalls durch Patente geschützt wird, stellt der Konzern seinen im Ausland ansässigen Gesellschaften zur Verfügung, die hierfür Lizenzgebühren bezahlen. „Patentbox“-Regelungen sorgen für eine niedrige Besteuerung dieser Lizenzeinnahmen – in vielen Ländern unabhängig davon, ob die Forschung und Entwicklung tatsächlich in dem Staat, in dem das (Patent-)Recht gehalten wird, stattgefunden hat. Der Gesetzentwurf reiht sich nahtlos in zahlreiche Maßnahmen ein, die Deutschland zur Bekämpfung internationaler Gewinnverlagerung vorgenommen hat – auch hier einmal mehr, bevor auf internationaler Ebene koordinierte Maßnahmen überlegt oder final umgesetzt wurden. Dabei behandelt der Gesetzentwurf ein nur temporäres Problem: Die OECD-Mitgliedstaaten einigten sich darauf, bis zum Jahr 2021 sogenannte schädliche Patentboxen abzuschaffen.

Mit diesem Gesetzentwurf bedient sich Bundesfinanzminister Schäuble erneut der Peitsche anstatt des Zuckerbrots im Sinne von positiven Anreizen für Forschung und Entwicklung. Zunächst ist fraglich, ob Deutschland solche Peitschen überhaupt braucht: Seit Jahren wächst das Steueraufkommen, und gerade im Bereich der Patente und Rechte sind die deutschen Unternehmen tendenziell sehr „treu“. Viele, auch große, Unternehmen halten bewusst ihre Patente im Inland. Wer ist also der Adressat der neuen Regelung? Können vielfach kritisierte Konzerne wie Google oder Ikea damit zu höheren Zahlungen in Deutschland verpflichtet werden? Dem Gesetzeswortlaut nach könnten diese genannten Fälle von international komplexen Konzernstrukturen unter das Gesetz fallen. Doch allein das vom Finanzministerium geschätzte Steuermehraufkommen von nur 30 Mio. Euro jährlich zeigt, dass Schäuble offensichtlich nicht erwartet, die

Konzerne, die für Milliarden-Schiebereien in der Presse kritisiert wurden, zu erreichen. Diesen geschätzten geringen Steuermehreinnahmen stehen jedoch zahlreiche Nachweispflichten vieler Unternehmen gegenüber, die dann belegen müssen, durch wen und wo Forschung und Entwicklung stattgefunden hat; die Kosten dafür dürften beträchtlich sein.

Zur Erreichung des Ziels, Know-how und Lizenzeinnahmen im Inland zu generieren, wäre ein anderer Ansatz wesentlich eleganter: Im internationalen Vergleich fällt Deutschland durch eine fehlende flächendeckende Förderung von Forschung und Entwicklung in Unternehmen negativ auf. Die Einführung steuerlicher Anreize dürfte weit positivere Auswirkungen haben: Durch steuerlich motivierte höhere F&E-Aktivität in Deutschland dürften nicht nur die Zahl der im Inland gehaltenen Patente einschließlich ihrer resultierenden (Lizenz-)Erträge steigen, sondern auch im Inland Arbeitsplätze entstehen. Das daraus generierte Lohnsteueraufkommen könnte sich um weit mehr als die 30 Mio. Euro erhöhen, welche die Lizenzschranke verspricht.

Deborah Schanz

Ludwig-Maximilians-Universität München

schanz@lmu.de

Mitbestimmung

Verstoß gegen die Freizügigkeit?

Schon in den 1958 in Kraft getretenen Römischen Verträgen verpflichteten sich die Mitglieder der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. In einer Verordnung aus dem Jahr 1968 wurde die Freizügigkeit erstmals sekundärrechtlich ausbuchstabiert. Seit 1951 gibt es in Deutschland die Montanmitbestimmung und seit 1976 gilt das Mitbestimmungsgesetz, das die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte von Unternehmen ab einer Größe von 2000 Beschäftigten vorsieht. Kurz, sowohl die Freizügigkeit als auch die Mitbestimmung gibt es schon ziemlich lange. Wie konnten wir nur 40 Jahre lang übersehen, dass das eine gegen das andere verstößt?

Genau das wird derzeit vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) verhandelt. Man reibt sich die Augen: Die Mitbestimmung beschränkt die Freizügigkeit? Die Argumentation geht wie folgt: Die deutschen Mitbestimmungsgesetze gelten nur innerhalb der deutschen Landesgrenzen. Wer in ein ausländisches Unternehmen desselben Konzerns wechseln möchte, verliert daher sein Wahlrecht für die Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat. Das macht den

transnationalen Arbeitsplatzwechsel weniger attraktiv und daher verstößt die Mitbestimmung gegen EU-Recht.

Absurd? Hanebüchen? Mitnichten – jedenfalls nicht in den Augen der Europäischen Kommission, die sich in ihrer vom 9. Februar 2016 datierenden Eingabe an den EuGH auf die Seite des Klägers schlug. Der Kläger ist Herr Erzberger, der TUI-Aktien im Wert von 130 Euro hält und „sein“ Unternehmen wegen der seiner Ansicht nach falschen Zusammensetzung des Aufsichtsrats verklagte. Vor kurzem nun, am 24. Januar 2017, fanden vor dem EuGH die Anhörungen zum Fall „Erzberger versus TUI“ (C-566/15) statt. Die Kommission überraschte mit einer Kehrtwende: Sollten sich, wofür so ziemlich alles spricht, die Aufsichtsratswahlen nicht auf ausländische Konzernteile ausdehnen lassen, dann rechtfertige der Arbeitnehmerschutz die mit der Mitbestimmung einhergehende Beschränkung der Freizügigkeit.

Das ist ein Fortschritt gegenüber der früheren Rechtsauffassung der Kommission. Aber Applaus verdient die Kommission hierfür nicht. Denn „die Beschränkung lässt sich rechtfertigen“ ist europarechtlich etwas völlig anderes als „es liegt keine Beschränkung vor“. Alle nur denkbaren Unterschiede zwischen den Arbeitsmarktregulierungen und Sozialordnungen der Mitgliedstaaten ließen sich als rechtfertigungsbedürftige Beschränkungen qualifizieren, würde man die Beschränkung hier bejahen. Schließlich verlässt ja, wer ins Ausland wechselt, auch den Geltungsbereich des Arbeitszeitgesetzes oder des Kündigungsschutzes. Dass solche Unterschiede vor dem EuGH rechtfertigungsbedürftig werden, kann nicht Sinn der europäischen Grundfreiheiten sein.

So war es dann auch eine Freude, zu verfolgen, wie der Präsident der Großen Kammer, der luxemburgische Richter Koen Lenaerts, den Vertreter der Kommission mehrfach minutenlang mit Fragen traktierte, wo er denn einen transnationalen Sachverhalt erkenne, der in der Lage sei, das Freizügigkeitsrecht im vorliegenden Fall überhaupt zu aktivieren. Ebenso verfuhr der lettische Berichterstatter Egils Levits. Der zuständige Generalanwalt, der Däne Henrik Saugmandsgaard Øe, schien die beschränkende Wirkung der Mitbestimmung hingegen zu bejahen und die Transnationalisierung der Aufsichtsratswahlen für möglich zu halten. Der Schlussantrag des Generalanwalts wurde für den 4. Mai 2017 angekündigt, das für Deutschland so wichtige Urteil dürfte dann wohl zwischen Mitte und Ende der zweiten Jahreshälfte gefällt werden. Es bleibt spannend.

Martin Höpner

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln
mh@mpifg.de

Börsenkurse

Hat der Markt recht?

Sowohl die deutschen als auch die US-amerikanischen Börsen befinden sich im Höhenflug. Seit Dezember 2015 hat der DAX 30 etwas über 8% in Euro und leicht darunter in US-Dollar zugelegt. Der Dow Jones Industrial Average zeigt ein Plus von fast 15%. Diese Aufwärtsbewegungen werden von einem medialen und politischen Lamento des Niedergangs begleitet: Währungs- und Flüchtlingskrise seien die Vorboten einer deutlichen Schwächung von Euro, Offenheit und Europäischer Union, und der Wahlsieg von Donald Trump deute auf eine Umwälzung der (handels-)politischen Verhältnisse hin, die von vielen als gefährlich eingeschätzt wird. Die Börsenkurse sprechen eine ganz andere Sprache. Was ist davon zu halten?

Die erste Möglichkeit ist: Die Börsen irren sich, und die medialen und politischen Skeptiker haben recht. Die letzten 20 Jahre haben einige spektakuläre Fehleinschätzungen gesehen; Börsen sind als verlässliches Barometer der Zukunftseinschätzungen entzaubert. Sie sind zwar immer noch im Wesentlichen informationseffizient und preisen die Einschätzungen aller Handelnden in die Kurse ein. Kein einzelner weiß so in der Regel mehr als der Markt zusammen. Doch Strukturbrüche oder radikale Veränderungen sehen die Investoren nicht deutlicher vorher; denn in unsicheren Zeiten rücken die Handelnden in Herden zusammen und orientieren ihre Strategie an den Nachbarn. Die Börse wird von einer Informations- zu einer Meinungsverarbeitungsmaschine ohne Kompass für die Zukunft. Eine solche Interpretation ist angesichts der medialen und politischen Szenerie aber unwahrscheinlich.

Die zweite Möglichkeit ist: Die Börsen haben recht, und die Untergangsszenarien, die sich in den politischen Stellungnahmen finden, sind weit übertrieben. Warum sollte aus dem Handeln der US-Administration kein frischer „New Deal“ erwachsen, der deutschen und US-Unternehmen zum Vorteil gereicht? Das wirtschaftspolitische Programm der Trump-Administration steht für eine kreditfinanzierte Stärkung der Binnennachfrage, von der viele US-Unternehmen zweifellos profitieren werden. Gerne übersehen werden die Pläne, nach denen Unternehmen ihre in Steueroasen geparkten Mittel wieder in die USA werden repatriieren können. Dies stärkt nicht nur die Investitionsfähigkeit, sondern auch das Potenzial für Dividendenausschüttungen. Die Summen reichen in die Billionen und sind keine zu vernachlässigende Größe. Ein Zusammenbruch des Multilateralismus ist für die großen US-Unternehmen nicht im Ansatz so wirtschaftlich verheerend wie weltanschaulich für diejenigen, die zunehmende globale Verflechtung und Einebnung des Nationalen vor allem als gesellschaftlich

erwünschten Fortschritt deuten. Die Reorganisation der unternehmensinternen Wertschöpfungsketten ist ein ohnehin andauerndes Programm; eine Veränderung der Rahmenbedingungen ist kein grundstürzendes Ereignis. In den großen US-Unternehmen arbeiten etwa 40% der Beschäftigten außerhalb der USA – ein Zeichen für die internationale Formbarkeit von Wertschöpfungsketten.

Während dies für die US-Unternehmen gelten mag, warum haben auch die deutschen Kurse – anders etwa als die in Frankreich oder Italien – zu Höhenflügen angesetzt? Auch deutsche Unternehmen sind inzwischen viel globaler und damit flexibler als es die Zugehörigkeit zum DAX andeutet. Für manche dieser Unternehmen liegt der Umsatzanteil ausländischer Erlöse bei 80% und mehr. Inzwischen arbeiten auch über ein Drittel der Beschäftigten dieser Unternehmen nicht mehr in Deutschland. Gegen Krisen bietet die innere Verfasstheit dieser Konzerne Schutz: Ein Kursverfall des Euro eröffnet Chancen für Gewinnsteigerungen in lokaler (Euro-)Währung, und die starken DAX-Konzerne haben ähnliche Möglichkeiten der Umstrukturierung von Wertschöpfungsketten wie ihre US-amerikanischen Wettbewerber. Bislang erscheint das Einpreisen von Weltuntergangsszenarien dem Ausblick nicht angemessen, auch wenn dies in der politischen Welt anders aussehen mag.

Jochen Zimmermann
Universität Bremen
jzimmermann@uni-bremen.de

Pkw-Abgasaffäre

Recht versus System

Der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (EMIS) des Europäischen Parlaments kommt zu eindeutigen Ergebnissen, blendet jedoch auch einige Fakten aus. Im englischen Original wird zwar subjektiv von „maladministration“ gesprochen. Es handelt sich aber um Staatsversagen in den Jahren 2001 bzw. 2009, als die Regulierung von Produkteigenschaften den Erfordernissen des freien Warenverkehrs im gemeinsamen Binnenmarkt unterworfen wurde. Seitdem vergeben Regulierer in 16 von 28 Mitgliedstaaten Typ-Genehmigungen, die jeweils EU-weit gelten, mit Luxemburg und Malta in der Spitzengruppe. Zugleich wurden sie qua Konkurrenz unter Existenzdruck gesetzt. Das Ergebnis war wie im Lehrbuch: ein sogenannter „Wettlauf nach unten“. Wo man mit den Genehmigungen auch landete, das lag deutlich unterhalb der Grenzlinie zwischen legal und illegal. Die EU spricht von 8 Mio. regelwidrigen Pkw auf den Straßen Europas. Die rechtsstaatlich eingeführten Begrenzungen für Pkw-Emissionen wur-

den so durch Systemzwänge faktisch wieder außer Kraft gesetzt. Das bedeutet: Das System herrscht über den Rechtsstaat. Mehr-Emissionen an NO_x durch Pkws waren die Folge. Ein Motiv für das „aktive Staatsversagen“ wird auch angegeben: Nach dem Kollaps 2007/2008 habe man der Fahrzeugindustrie Lasten ersparen wollen. Das alles waren die etablierten Kreise bereit aufzudecken. Chapeau für die Deutlichkeit! Allerdings haben nicht lediglich 8 Mio., sondern gut 20 Mio. Diesel-Pkw auf Europas Straßen keine gültige Betriebserlaubnis. Das einzuräumen wäre jedoch ökonomisch desaströs – man erzeugte so einen Bailout-Bedarf in einer Größenordnung wie in der Finanzkrise von 2007/2008. Die Konsequenz: Was Ökonomen als „stille Verluste“ vertraut ist, wird jetzt als „stille ungültige Typgenehmigungen“ imitiert.

Der EMIS-Untersuchungsausschuss schaut nicht hin, dennoch muss es noch weitere Missstände geben, sie resultieren schließlich aus demselben System. Die Typ-Normen Euro 5/6 begrenzen z.B. nur Emissionen für Pkw. Begrenzungsmaßnahmen gab es aber auch für Lkw, für Krafträder und für stationäre Maschinen. All diese könnten unter derselben Art von „maladministration“ reguliert sein, wie nun für Pkws aufgedeckt. Außerdem gibt es auch Stoff-Emissionen jenseits von NO_x. Für CO₂ gelten analoge Begrenzungsmaßnahmen, die aber anders reguliert sind. CO₂ dient zudem als Basis für die Kfz-Steuer. Die Güte dessen Kontrolle wurde nicht hinterfragt. Unangesprochen bleiben die Effekte auf das begrenzte Budget von NO_x-Emissionen, die unter dem Dach der UN-Wirtschaftskommission UNECE bzw. der EU-Richtlinie Emissionshöchstmengen NECD eingerichtet wurden. Diese Politik gegen Stoffe, die versauernd oder eutrophierend wirken, wurden mit der Entdeckung des Waldsterbens, Ost-West-übergreifend, auf die Schiene gesetzt. Die Nicht-Durchsetzung der Euro 5/6-Normen seit 2007 musste dazu führen, dass die erlaubten Budgets für NO_x 2010 bis 2014 überschritten wurden. Vorneweg unter den rechtsbrüchigen Staaten war, so die Feststellung der Europäischen Umweltagentur EEA, Deutschland. Deutschland bestreitet das, mit dem Argument, man sei machtlos gegen das Staatsversagen gewesen, weil die EU der Staat sei, der versagt habe.

Von einem Ausmisten des ganzen Stalls kann keine Rede sein. Die Kohabitation der Fahrzeugindustrie und ihrer Regulierer wird erschwert werden, im Kern aber unberührt bleiben; und das, obwohl der Unrat weiterhin zum Himmel stinkt. Der Staat verletzt seine Treueverpflichtung beim Schutz der Gesundheit seiner Bürger sowie der Steuerbasis. Die angeblichen wirtschaftlichen Motive halten einer Effizienzprüfung nicht stand.

Hans-Jochen Luhmann
Wuppertal Institut
jochen.luhmann@wupperinst.org