

Waniek, Roland W.

Article — Digitized Version

Die Beihilfenaufsicht der EU im Lichte des Falles Volkswagen Sachsen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Waniek, Roland W. (1996) : Die Beihilfenaufsicht der EU im Lichte des Falles Volkswagen Sachsen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 9, pp. 464-471

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137389>

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.

Roland W. Waniek

Die Beihilfenaufsicht der EU im Lichte des Falles Volkswagen Sachsen

Die EU-Kommission hat in ihrer Funktion als europäische Beihilfenaufsicht im Juni dieses Jahres dem Land Sachsen die Auszahlung einer Subvention an die Volkswagen AG untersagt. Welche Grundsätze bestimmen das europäische Beihilfenrecht? Sind Ausnahmen für Ostdeutschland gerechtfertigt?

Die Europäische Gemeinschaft versteht sich als eine Wirtschaftsgemeinschaft, die „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist“¹. Der umfangreiche Zielkatalog des EG-Vertrags hält daher folgerichtig die Gemeinschaft unter anderem dazu an, den „Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen“² zu schützen. Konkretisiert wird diese Maßgabe in den Wettbewerbsregeln des Vertrags, die in Vorschriften für Unternehmen (Art. 85-90 EG-Vertrag) und Bestimmungen über staatliche Beihilfen (Art. 92-94 EG-Vertrag) unterteilt sind. Während die kartellrechtlichen Regelungen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit bereits mehrfach auf sich gezogen haben (zuletzt in der Diskussion um die Angleichung des deutschen an das europäische Recht und um die Einrichtung eines europäischen Kartellamts), fand die zweite Kategorie zumindest in Deutschland eher geringe Beachtung. Erst seitdem in den letzten Wochen und Monaten die spektakulären Fälle Bremer Vulkan und Volkswagen Sachsen in die Schlagzeilen gerieten, wird den Art. 92-94 EG-Vertrag größere Aufmerksamkeit geschenkt.

Europäische Regeln für nationale Beihilfen

Das europäische Wettbewerbsrecht kennt eine Besonderheit, die es deutlich von den bestehenden nationalen Wettbewerbsbestimmungen unterscheidet: Es verbietet nämlich nicht nur wettbewerbswidriges Verhalten der Privaten, sondern untersagt auch den Mitgliedstaaten wettbewerbsverzerrende Eingriffe in den Wirtschaftsablauf mit Hilfe von Unternehmenssubventionen. Die Gemeinschaft verwendet dabei einen sehr weiten Subventionsbegriff, der neben den klassischen Zuschüssen auch Steuer- und Abgaben-

befreiungen, Zinszuschüsse, Bürgschaften, Verlustübernahmen usw. umfaßt, und subsumiert derartige staatliche Unterstützungen unter dem Begriff der Beihilfen. Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip beziehen sich die EG-Bestimmungen nur auf solche Beihilfen, die den Wettbewerb über die Grenzen der einzelnen Mitgliedstaaten hinaus verzerren könnten. Das Kriterium dafür ist die Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels zwischen den Mitgliedstaaten. Staatliche Beihilfen, auf die dies zutrifft, sind mithin mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Dieses grundsätzliche Verbot des Art. 92 (1) EG-Vertrag nimmt in der Normenhierarchie des EG-Vertrags eine hohe Stellung ein und genießt sogar Vorrang vor nationalen Vorschriften, wird allerdings durch zwei Gruppen von Ausnahmetatbeständen relativiert. Zur ersten Gruppe gehören die sogenannten Legalausnahmen (Art. 92 (2) EG-Vertrag), die besagen, daß

- (a) Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher,
- (b) Beihilfen zur Beseitigung von Schäden durch außergewöhnliche Ereignisse (z.B. Naturkatastrophen) und

(c) Beihilfen zum Ausgleich teilungsbedingter Nachteile in denjenigen Regionen, die von der Teilung Deutschlands besonders betroffen sind, ipso iure erlaubt sind und daher keiner besonderen Genehmigung durch die EU-Kommission bedürfen.

Anders verhält es sich bei den Ausnahmen der zweiten Gruppe (Art. 92 (3) EG-Vertrag), die fakultativer Natur sind. Hier liegt es im Ermessen der Kommission, Beihilfemaßnahmen zu genehmigen, sofern sie

- (a) in Regionen mit außergewöhnlich niedrigem Wohlstandsniveau oder weit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit vergeben werden,

Roland W. Waniek, 30, Dipl.-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.

¹ EG-Vertrag, Art. 3a (1).

² EG-Vertrag, Art. 3 (f).

(b) dem gemeinsamen europäischen Interesse oder der Beseitigung erheblicher Störungen der Wirtschaft eines Mitgliedstaates dienen oder

(c) die Entwicklung bestimmter Sektoren oder Regionen fördern, soweit die Handelsbedingungen in der Gemeinschaft nicht unverhältnismäßig verändert werden.

Außerdem kann der EU-Rat auf Vorschlag der Kommission sonstige Beihilfen mit qualifizierter Mehrheit erlauben.

In der Praxis der Beihilfenaufsicht spielen allerdings fast nur die Ausnahmetatbestände nach Art. 92 (3a) und (3c) EG-Vertrag eine Rolle. In der Auseinandersetzung um den Beihilfenfall Volkswagen Sachsen steht jedoch die nur Deutschland betreffende Legalausnahme des Art. 92 (2c) EG-Vertrag im Mittelpunkt der Diskussion. An ihrer Auslegung entzündet sich in erster Linie der aktuelle Streit zwischen Sachsen und der EU-Kommission.

EU-Beihilfenaufsicht

Über die Einhaltung der Regeln für staatliche Beihilfen wacht laut Art. 93 EG-Vertrag die EU-Kommission, und die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ihr jede Beihilfe ab einer bestimmten Mindestgröße im voraus zu melden. Die Kommission prüft zunächst cursorisch, ob eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels vorliegen könnte. Bei begründetem Anfangsverdacht leitet sie eine Vereinbarkeitsüberprüfung (Verfahren nach Art. 93 (2) EG-Vertrag) ein, an deren Ende ein Verbot, eine Genehmigung oder eine Änderung der betreffenden Beihilfe stehen kann. Werden Beihilfen ohne Genehmigung der Kommission gewährt, so kann die Kommission eine Rückzahlung verfügen. Gegen die Entscheidung der Kommission können sowohl das betroffene Unternehmen als auch der betroffene Mitgliedstaat Klage vor dem EuGH einreichen, aber auch die Konkurrenten des Unternehmens³.

Für Regionalbeihilfen sowie für Sektoralbeihilfen in bestimmten „sensiblen“ Branchen (z.B. Stahl, Textilien, Schiffbau, Automobilindustrie) hat die Kommission detaillierte Überprüfungsverfahren, sogenannte Gemeinschaftsrahmen, entwickelt, die explizit die wirtschaftliche Lage berücksichtigen, in der sich die betreffenden Sektoren und Regionen befinden. Die Beihilfenaufsicht ist nicht nur dem wettbewerblichen Effizienzanliegen verpflichtet, sondern auch den regional-, kohäsions- und industriepolitischen Zielen der EU⁴. Allerdings gerät die Beihilfenaufsicht dabei in Gefahr, von den Fachpolitiken dominiert und instru-

mentalisiert zu werden, indem z.B. eine ausgleichsorientierte Regionalpolitik über eine unterschiedlich strenge Auslegung der Ausnahmetatbestände betrieben wird.

Drohender Subventionswettlauf

Die Wettbewerbsbestimmungen zu staatlichen Beihilfen sind vor allem auf Betreiben der deutschen Bundesregierung in die Römischen Verträge aufgenommen worden. Lange Jahre wandte die Kommission diese Normen jedoch nur sehr zögerlich und zurückhaltend an. Erst mit den verstärkten Bemühungen, den Binnenmarkt zu vollenden, gewann in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die Beihilfenpolitik rasch an Bedeutung. Wegen der nach wie vor bestehenden Subventionskompetenz der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Wirtschaftspolitik und der somit fehlenden einheitlichen Subventionspolitik der Gemeinschaft bestand die Gefahr, daß die positiven Wohlfahrtseffekte des Binnenmarkts durch einen Subventionswettlauf konterkariert würden. Vielfach wurde nämlich befürchtet, daß der verschärfte Konkurrenzdruck im Gemeinsamen Markt einzelne Mitgliedstaaten dazu verführt, ihren „Verlierer“-Sektoren und -Unternehmen mit Beihilfen unter die Arme zu greifen, was wiederum Retorsionsmaßnahmen anderer Mitgliedsländer zur Folge hätte.

Daher drängten in erster Linie die tendenziell eher marktwirtschaftlich und weniger interventionistisch ausgerichteten Länder wie Deutschland, Großbritannien und die Niederlande auf eine striktere Beihilfenaufsicht der EU-Kommission und eine enge Auslegungen der Beihilfenregeln. Mittlerweile überwacht die für die Beihilfenaufsicht zuständige Generaldirektion IV der EU-Kommission die nationalen Beihilfen sehr intensiv. So hat sie sich im Jahre 1995 mit insgesamt 619 Fällen befaßt, in 57 Fällen das förmliche Verfahren der Vereinbarkeitsüberprüfung eröffnet sowie neun Beihilfen vollständig verboten und fünf Beihilfen mit Auflagen genehmigt. Gegen die weit überwiegende Mehrzahl der Beihilfen hatte die Kommission allerdings keine Einwände⁵.

³ Zur Auslegung der Art. 92 - 94 EG-Vertrag vgl. F.-H. Wenig: Kommentar zu den Artikeln 92 - 94, in: C.-D. Ehlermann, R. Bieber (Hrsg.): Handbuch des Europäischen Rechts, I A 50, Baden-Baden, Loseblattsammlung.

⁴ Zu den Verfahren über Regionalbeihilfen vgl. R. Ridinger: EG-Regionalpolitik - Konzepte und Instrumente, in: H. H. Eberstein, H. Karl (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, 3. Aufl., 1. Band, Köln 1996, Rz. 49 ff. Zu den Verfahren über Sektoralbeihilfen vgl. M. Rosenstock: Kontrolle und Harmonisierung nationaler Beihilfen durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Finanzwissenschaftliche Schriften, Band 71, Frankfurt am Main u.a. 1995, S. 79 ff.

Das Investitionsvorhaben von VW⁶

In der DDR existierten innerhalb des IFA-Kombinats zwei bedeutende PKW-Hersteller, nämlich der VEB Sachsenring Automobilwerke Zwickau im sächsischen Mosel und Zwickau (Trabant-Produktion) und der VEB Automobilwerke Eisenach im thüringischen Eisenach (Wartburg-Produktion). Nach Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion zeigte sich sehr schnell und sehr deutlich, daß die ostdeutsche PKW-Produktion unter den neuen Rahmenbedingungen nicht mehr konkurrenzfähig war und deswegen eingestellt werden mußte. Gleichzeitig zeichnete sich jedoch ab, daß sowohl in den neuen Bundesländern als auch in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas die Nachfrage nach PKW aus westlicher Produktion stark zunehmen würde.

Wie andere Fahrzeughersteller auch, erwägte daher der Volkswagen-Konzern die Erweiterung seiner Produktionskapazitäten durch Neuinvestitionen oder Übernahmen bestehender Werke gerade im Osten, um auf diese Weise Kostenvorteile zu nutzen und sich in der Nähe der künftigen Absatzmärkte zu positionieren. Nachdem der Volkswagen AG von der Bundesregierung, dem Freistaat Sachsen und der Treuhandanstalt umfangreiche Fördermaßnahmen bzw. Verlustübernahmen in Aussicht gestellt wurden, entschied sich der Konzern im Jahre 1990 für einen Einstieg an den traditionellen Automobilstandorten Mosel, Chemnitz und Eisenach, um dort eine moderne PKW-Produktion aufzubauen.

Das Investitionsvorhaben der Volkswagen AG ist in zwei Hauptschritte aufgeteilt: Im ersten Schritt ging es darum, die aus der DDR-Zeit stammenden Werke Mosel und Chemnitz für die Montage von Fahrzeugen des Typs Polo und Golf sowie für den Bau von VW-Motoren umzurüsten. Diese Projekte firmierten unter den Namen Mosel I und Chemnitz I und waren von vornherein nur als eine Zwischenlösung gedacht, da sich der vollständige Umbau der alten DDR-Anlagen zu modernen Fertigungsstraßen nach westlichem Standard als technisch nicht durchführbar erwies.

Im zweiten Schritt werden daher zwei neue Werke gebaut (Mosel II und Chemnitz II), die nach ihrer Fertigstellung an die Stelle der zu schließenden Werke Mosel I und Chemnitz I treten und deren Beschäftigte übernehmen sollen. Zu diesem Zweck gründete VW die operative Gesellschaft Volkswagen Sachsen GmbH und die Grundstücksgesellschaft Volkswagen Sachsen Immobilienverwaltungs-GmbH. Im Zuge des zweiten Schritts werden nicht nur die Werke selbst errichtet, sondern auch die dazugehörige moderne Logistik und werksnahe Infrastruktur ausgebaut sowie Zulieferbetriebe „angesiedelt“. Der Abschluß des gesamten Vorhabens war ursprünglich für 1994 vorgesehen. Die VW-Pläne sahen dafür Investitionen in Höhe von 4 Mrd. DM und eine Produktionskapazität von 1200 Fahrzeugen pro Tag vor.

Anfang 1993 verschlechterte sich jedoch die Automobilkonjunktur, und die Volkswagen AG sah sich gezwungen, auch ihre sächsischen Investitionen zu strecken. Die Fertigstellung von Mosel II und Chemnitz II wurde daher auf Ende 1997 verschoben und die Tageskapazität auf 750 Fahrzeuge gekürzt. Die gesamte Investitionssumme beträgt nun reichlich 3,5 Mrd. DM. An direkten Beschäftigungswirkungen werden 3650 Arbeitsplätze bei VW selbst erwartet und als indirekte Effekte 20000 Arbeitsplätze geschätzt, die durch Verflechtungs- und Einkommenswirkungen in der Region induziert werden. Der dabei unterstellte Multiplikator ist außergewöhnlich hoch; er stellt mit großer Wahrscheinlichkeit eine starke Überschätzung der indirekten Beschäftigungswirkungen der VW-Investition dar.

Für sein Engagement in Sachsen beantragte Volkswagen Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Zulagen nach dem Investitionszulagengesetz und Sonderabschreibungen nach dem Fördergebietsgesetz. Die deutschen Stellen bewilligten daraufhin Beihilfen in einer Gesamthöhe von 1,4 Mrd. DM für die Jahre 1991 bis 1997.

Entscheidungen der EU-Kommission

Die Kommission hat im Fall Volkswagen Sachsen zwei Entscheidungen im Rahmen ihrer Aufsichtskompetenz getroffen. Die erste datiert vom Juli 1994, bezieht sich auf Beihilfen für die Investitionen in Mosel I, Chemnitz I und Eisenach, und wurde von allen Beteiligten akzeptiert. Von den 687 Mill. DM bewilligten Beihilfen hielt die Kommission 109 Mill. DM für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt und die restlichen 578 Mill. DM für vereinbar (vgl. Tabelle 1). Zur

⁵ Vgl. EU-Kommission: 25. Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel 1996, S. 341 f.

⁶ Vgl. EU-Kommission: Entscheidung vom 27. 7. 1994 über Beihilfen für Investitionen des Volkswagen-Konzerns in den neuen Bundesländern, in: ABl. Nr. L 385 vom 31.12.1994, S. 1 - 13; dies.: Entscheidung vom 26.6.1996 über eine Beihilfe Deutschlands an den Volkswagen-Konzern für die Werke in Mosel und Chemnitz (C 62/91 ex NN 75, 77, 78 und 79/91), noch nicht im ABl. veröffentlicht; Klageschrift des Freistaates Sachsen gegen die EU-Kommission vom 22. 8. 1996, unveröffentlicht; verschiedene Presseberichte und Pressemitteilungen.

Tabelle 1
Beihilfenentscheidungen der EU-Kommission
im Fall Volkswagen Sachsen
 (in Mill. DM)

Werk	Deutsche Bewilligung	EU-Kommission: Mit dem Gemeinsamen Markt	
		vereinbar	unvereinbar
EU-Entscheidung Juli 1994			
Mosel I	592	483	109
Chemnitz I	85	85	0
Eisenach	10	10	0
Summe	687	578	109
EU-Entscheidung Juni 1996			
Mosel II	639	407	232
Chemnitz II	141	132	9
Summe	780	539	241
Gesamte Beihilfen	1 467	1 117	350
VW-Gesamtinvestitionen (inklusive Beihilfen)	3 536	3 536	3 536
Beihilfenanteile an VW-Gesamtinvestition	41,5%	31,6%	9,9%

Quellen: EU-Kommission: Entscheidung vom 27.7.1994 über Beihilfen für Investitionen des Volkswagen-Konzerns in den neuen Bundesländern, in: ABl. Nr. L 385 vom 31. 12. 1994, S. 1-13; dies.: Entscheidung vom 26.6.1996 über eine Beihilfe Deutschlands an den Volkswagen-Konzern für die Werke in Mosel und Chemnitz (C 62/91 ex NN 75, 77, 78 und 79/91), noch unveröffentlicht; Klageschrift des Freistaates Sachsen gegen die EU-Kommission vom 22.8.1996, unveröffentlicht; eigene Berechnungen.

Begründung des zustimmenden Teils ihrer Entscheidung führt sie an, daß

- die Beihilfen in einer Region mit hoher Arbeitslosigkeit und niedriger Produktivität und den damit verbundenen schwerwiegenden sozialen Folgen vergeben werden; sie liegen demnach im kohäsionspolitischen Interesse der Gemeinschaft,
- die Umstrukturierung der alten Anlagen mit hohen Kosten und Anfangsverlusten verbunden ist, die kein privater Anleger übernehmen würde und
- kein privater Investor die hohen Transportkosten aufgrund der mangelnden Logistik und der fehlenden regionalen Zulieferindustrie tragen würde.

Aus diesem Grund seien die Beihilfen an die Volkswagen AG trotz der mit ihnen verbundenen Verfälschung des Wettbewerbs und des Binnenhandels zulässig. Ihre Ablehnung eines Teils der Beihilfe begründet die Kommission in erster Linie damit, daß die bewilligte Summe im Verhältnis zum Umstrukturierungsaufwand zu hoch ausgefallen ist und Teile der Investitionen den Charakter von Ersatzbeschaffungen aufweisen, die nicht förderfähig sind⁷.

Demgegenüber wird die zweite Kommissions-Entscheidung, die vom Juni 1996 stammt und die Beihilfen für Mosel II und Chemnitz II betrifft, insbesondere vom Freistaat Sachsen nicht hingenommen und sogar gerichtlich angefochten. Bewilligt wurden von deutscher Seite 780 Mill. DM, wovon die Kommission 539 Mill. DM genehmigte und 241 Mill. DM ablehnte (vgl. Tabelle 1). Zur Beurteilung dieser Regionalbeihilfe untersuchte die Kommission mit Hilfe einer Kosten-Nutzen-Analyse, inwieweit die Beihilfe problemadäquat ist, d. h., ob sie hinsichtlich Förderatbestand und -höhe den wirtschaftlichen Nachteilen für Volkswagen in der Region Chemnitz entspricht.

Dazu hat die Kommission die Kostenstruktur in Sachsen mit der einer Referenzregion, in diesem Fall Metz/Frankreich, anhand von bestimmten Faktoren wie z.B. Verfügbarkeit von Facharbeitskräften, Lohnkosten, Infrastruktur, Grundstücks- und Baukosten, Lage, Transportkosten verglichen. Als Ergebnis befand die Kommission, daß die bewilligte Beihilfenhöhe die tatsächlichen Kostennachteile der Region Chemnitz übersteigt. Zusätzlich stufte sie Mosel II und Chemnitz II nicht als Neuinvestitionen, sondern als Erweiterungsinvestitionen ein, die nur mit geringeren Sätzen gefördert werden dürfen. Deswegen und aufgrund der Tatsache, daß entgegen den Bestimmungen des Art. 93 EG-Vertrag ein Teil der Beihilfe bereits vor ihrer pflichtgemäßen Anmeldung in Brüssel ausgezahlt wurde, erlaubte die Kommission nur eine geringere als die beantragte Beihilfe⁸. Insgesamt genehmigte die EU-Kommission also 1,1 Mrd. DM und verbot 350 Mill. DM an Beihilfen für das Investitionsvorhaben Volkswagen Sachsen.

Der Standpunkt Sachsens

Beide VW-Entscheidungen der Kommission beruhen auf den fakultativen Ausnahmen des Art. 92 (3a) und (3c) EG-Vertrag, nicht aber auf der obligatorischen Ausnahmeregelung des Art. 92 (2c), die ihrem Wortlaut nach den Ausgleich teilungsbedingter Nachteile in Deutschland durch Beihilfen ipso iure erlaubt – und zwar ohne jeglichen Entscheidungsspielraum für die Kommission –, auch wenn diese Hilfen wettbewerbsverfälschend und handelsbeeinträchtigen.

⁷ Vgl. EU-Kommission: Entscheidung vom 27. 7. 1994 über Beihilfen für Investitionen des Volkswagen-Konzerns in den neuen Bundesländern, in: ABl. Nr. L 385 v. 31. 12. 1994, S. 1-13.

⁸ Vgl. EU-Kommission: Entscheidung vom 26. 6. 1996 über eine Beihilfe Deutschlands an den Volkswagen-Konzern für die Werke in Mosel und Chemnitz (C 62/91 ex NN 75, 77, 78 und 79/91), noch unveröffentlicht.

tigend sind. In der Systematik des Art. 92 EG-Vertrag genießt daher diese Legalausnahme einen höheren Stellenwert als die im Ermessen der Kommission stehenden Ausnahmen nach (3a) und (3c)⁹. Genau auf diese Rechtsauslegung beruft sich der Freistaat Sachsen und mit ihm die Bundesregierung. Sie sind beide der Auffassung, daß allein das Vorliegen der Voraussetzung des Art. 92 (2c) – wirtschaftliche Benachteiligung einer Region durch die deutsche Teilung – schon genügt, um jegliche nachteilsbehebende Beihilfe zu rechtfertigen. Sachsen sieht sich vor allem deshalb im Recht, weil es der EU-Kommission überhaupt die Kompetenz abspricht, in dem vorliegenden Fall entscheiden zu dürfen. Folglich hält es die Beihilfenentscheidung vom Juni dieses Jahres für ungültig und klagt vor dem Europäischen Gerichtshof auf Nichtigkeitserklärung dieses Verbots¹⁰. Das Land Sachsen billigt der Kommissionsentscheidung keine Sperrwirkung bis zur gerichtlichen Klärung zu und will die für 1996 vorgesehenen VW-Beihilfen in voller Höhe auszahlen. Damit übersteigen die insgesamt von VW erhaltenen Beihilfen den von Brüssel genehmigten Betrag um 91 Mill. DM. Nachdem die EU mit einem Antrag auf einstweilige Verfügung des Europäischen Gerichtshofes drohte, hat sich inzwischen die Bundesregierung verpflichtet, die Auszahlung der strittigen Summe vorerst zu blockieren. In der Sache selbst ist damit allerdings noch nichts entschieden, zumal die EU-Kommission ihrerseits gegen Deutschland den Klageweg beschreiten will.

Mit Art. 92 (2c) EG-Vertrag sowie einigen anderen Protokollen und Rechtsakten wollte man im Zuge der Verhandlungen um die Römischen Verträge (1957) die besondere wirtschaftliche und politische Lage berücksichtigen, die sich aus der Teilung Deutschlands und der späten Eingliederung des Saarlands in das Bundesgebiet ergab. So wollte die Bundesregierung die bereits zum Zeitpunkt des Abschlusses des EG-Vertrags bestehende Zonenrand- und Berlinförderung nicht gefährdet sehen, aber an eine mögliche Anwendung auf Ostdeutschland wagte damals wohl noch niemand zu denken¹¹.

Wegen dieser eindeutig auf das Zonenrandgebiet und Berlin ausgerichteten Interpretation des Art. 92 (2c) EG-Vertrag wurden nach der Wiedervereinigung Stimmen laut, die die weitere Daseinsberechtigung dieser Ausnahmebestimmung für Deutschland als überholt ansahen und in Frage stellten. In den Verhandlungen um den Maastricht-Vertrag entschloß man sich jedoch auf Betreiben der Bundesregierung, diesen Passus ohne jede Änderung oder Ergänzung im Art. 92 EG-Vertrag zu belassen. Die sächsische

Staatsregierung interpretiert dies als einen Beleg dafür, daß Art. 92 (2c) EG-Vertrag nach der Wiedervereinigung nun für die neuen Bundesländer gilt, da sie diejenigen sind, die an den Folgen der deutschen Teilung leiden. Weiterhin moniert sie, daß die EU-Kommission in der Entscheidung vom Juni 1996 die Nichtanwendung des Art. 92 (2c) mit keinem Wort begründet, ein Faktum, das in der Tat verwunderlich ist, um so mehr, als die Kommission die sonstigen Gründe ihrer Entscheidung ausführlich darlegt.

Ökonomische Dimension des Streits

Die Diskussion um den Fall Volkswagen Sachsen wird bislang hauptsächlich mit juristischen Argumenten geführt. Dabei geht es inzwischen längst nicht mehr um diesen konkreten Anlaß, sondern um die Frage, ob für Ostdeutschland großzügigere Ausnahmen (Art. 92 (2c) EG-Vertrag) vom grundsätzlichen Beihilfenverbot gelten als für alle anderen europäischen Problemregionen (Art. 92 (3a) und (3c) EG-Vertrag) oder nicht¹². Größere Ausnahmen bedeuten dabei in erster Linie höhere Fördersätze und weitergehende Fördertatbestände.

Nun ist zu fragen, ob neben juristischen möglicherweise auch ökonomische Argumente zur Klärung dieses Streits beitragen können. Aus ökonomischer Sicht sind hier zwei Aspekte bedeutsam:

□ Das Wettbewerbsanliegen: Beihilfen sind prinzipiell dazu geeignet, Wettbewerbsprozesse zu beeinträchtigen und somit die Effizienz vor allem der dynamischen Marktfunktionen einzuschränken¹³. Angesichts des fortgeschrittenen wirtschaftlichen Integrationsstadiums der EU wirken sich die negativen Beihilfeneffekte in den meisten Fällen über die Grenzen

⁹ Vgl. C. Schütz: Die Eingliederung der ehemaligen DDR in die Europäische Gemeinschaft unter dem Aspekt der staatlichen Beihilfen, Europäische Hochschulschriften, Reihe II (Rechtswissenschaft), Band 1482, Frankfurt am Main u.a. 1994, S. 97 ff.

¹⁰ Vgl. Klageschrift des Freistaates Sachsen gegen die EU-Kommission vom 22.8.1996, unveröffentlicht.

¹¹ Vgl. C. Schütz; a.a.O., S. 103 ff.

¹² Unabhängig von dieser grundsätzlichen Frage ist Sachsen aus einer Reihe von Gründen auch mit der Entscheidung der Kommission nach Art. 92 (3a) und (3c) EG-Vertrag nicht einverstanden; um diese hier darzustellen und zu besprechen ist jedoch nicht ausreichend Raum. Der Fall Volkswagen Sachsen kann somit hier nicht abschließend bewertet werden, zumal die konkreten, unternehmensbezogenen Entscheidungsgrundlagen dafür zum Teil aus Datenschutzgründen geheim gehalten werden. Damit soll die Diskussion um die Auslegung und Anwendung der fakultativen Ausnahmeregelungen nach Art. 92 (3a) und (3c) EG-Vertrag nicht für unwichtig oder nebensächlich erklärt werden. Vielmehr müßte sie mit Nachdruck gerade aus ökonomischem Blickwinkel geführt werden, da in diesen Regelungen die verschiedensten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der EU aufeinanderprallen (Wettbewerbs-, Industrie- und Kohäsionspolitik) und sie außerdem sehr praxisrelevant sind.

des einzelnen Mitgliedslandes aus, d.h. auf andere EU-Partner. Ein unverfälschter Wettbewerb erhält somit den Charakter eines EU-weiten öffentlichen Gutes.

□ Das Kohäsionsanliegen: Die wohlstands- und stabilitätsfördernden Integrationswirkungen sind tendenziell um so größer, je ähnlicher die beteiligten Partner hinsichtlich Wirtschaftskraft und Strukturen sind. Daher haben auch die starken EU-Mitglieder ein Eigeninteresse an einem Aufholprozeß der schwächeren. Auch hier liegt somit ein öffentliches Gut vor.

Der ökonomische Kern des grundsätzlichen Problems reduziert sich darauf, daß es zwischen diesen beiden berechtigten Anliegen eine Reihe von Widersprüchen gibt und daß eine eindeutige Entscheidung im Einzelfall für eines der beiden Anliegen mit Nachteilen für das andere verbunden ist, mit anderen Worten: es entstehen Opportunitätskosten. Sowohl für die Erhaltung des Wettbewerbs als auch für die Sicherung der Integration sind Regeln und Institutionen notwendig. Aufgrund ihrer europäischen Dimension hat man sich für ein Verfahren entschieden, bei dem die EU die Vollkompetenz für die Beihilfenpolitik und die Teilkompetenz für die Kohäsionspolitik besitzt¹⁴.

Sonderfall Ostdeutschland?

Die Befürworter einer besonderen Ausnahmeregel vom Beihilfenrecht für ostdeutsche Regionen argumentieren in erster Linie mit der außerordentlichen Dimension des ostdeutschen Rückstandes, bewegen sich also auf der Ebene des Kohäsionsanliegens. Sie führen an, daß in Ostdeutschland historisch bedingt erhebliche strukturelle Probleme existieren und ein sehr niedriges Wohlstandsniveau sowie überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit im deutschen und europäischen Vergleich herrschen. Daraus leite sich das Recht der neuen Bundesländer ab, alles in ihrer

Macht Stehende zu tun, um an ihre frühere wirtschaftliche Bedeutung anzuknüpfen und um zu dem westdeutschen bzw. westeuropäischen Niveau aufzuschließen. Das Grundproblem sei die deutsche Teilung, die eine historisch einmalige Zäsur bedeute und Ostdeutschland in seiner natürlichen wirtschaftlichen Entwicklung massiv behindert habe. Ein Vergleich mit anderen wirtschaftsschwachen Regionen sei deshalb nicht zulässig¹⁵.

Das ökonomische Erbe der DDR-Planwirtschaft lastet unzweifelhaft schwer auf den ostdeutschen Regionen, und ihre Wirtschaft wird sicherlich auch noch in den nächsten Jahren darunter zu leiden haben. Für beihilfenpolitische Ausnahmeregelungen ist jedoch eine Präzisierung dieser allgemeinen Aussage notwendig. Es müßte definiert und quantifiziert werden, worin die Nachteile der deutschen Teilung genau bestehen und welche Instrumente zu ihrer Milderung geeignet sind. Naheliegend ist, daß nicht jede Beihilfe in jeder beliebigen Höhe nachteilsbehebende Wirkungen hat und deshalb per se ökonomisch sinnvoll ist.

Bei der Vergabeentscheidung für Beihilfen müssen auch ihre Nachteile berücksichtigt werden. Dazu gehören in der hier interessierenden europäischen Dimension die Rückwirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten, also auf ihre Regionen und Sektoren sowie auf die direkten ausländischen Konkurrenten des Beihilfenempfängers. Des weiteren ist die Gefahr von Mitnahmeeffekten ins Kalkül zu ziehen, die um so größer ist, je großzügiger gefördert wird. In den neuen Bundesländern sind derartige unerwünschte Ergebnisse bereits zu beobachten: In einer Umfrage gaben immerhin 18% der befragten Unternehmen an, daß die an sie gezahlten Beihilfen keinen Einfluß auf ihre Investitionsentscheidungen hatten¹⁶.

Dies alles macht deutlich, daß auch bei Beihilfen für ostdeutsche Regionen abgewogen werden muß, inwieweit sie im Einzelfall angemessen sind. Dafür ist jedoch eine eindeutige und transparente Ausnahmeregelung statt einer pauschalen Freistellung vom grundsätzlichen Beihilfenverbot notwendig. Diese Regel müßte dann auch eine formelle und materielle Prüfung beinhalten, ähnlich wie es bei den Art. 92 (3a) und (3c) EG-Vertrag seit langem der Fall ist. Kritisch ist anzumerken, daß die von der EU-Kommission angewandten Prüfmethode und -verfahren bislang alles andere als transparent und eindeutig sind, zum Teil werden sie nicht einmal veröffentlicht. Weder Unternehmen noch staatliche Stellen können sich deshalb auf ein festes Regelwerk verlassen.

¹³ Vgl. R. Soltwedel et al.: Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG, Theoretische Analysen und Fallbeispiele, Kiel 1988, S. 56 ff.

¹⁴ Zur ordnungspolitischen Notwendigkeit einer EU-Aufsicht über Regionalbeihilfen vgl. R. W. Waniek: Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft – eine kritische Bestandsaufnahme, Bochum 1992, S. 140 ff.

¹⁵ Vgl. K. v. Dohnanyi, R. Pohl: Deutschlands Berechtigung, Wirtschaftshilfen zu gewähren wegen der Fortdauer der wirtschaftlichen Nachteile aus der ehemaligen Teilung Deutschlands, unveröffentlichtes Gutachten, Berlin und Hamburg 1995, S. 3 f.

¹⁶ Vgl. ifo Institut für Wirtschaftsforschung München, Institut für Wirtschaftsforschung Halle: Die Effizienz der finanzpolitischen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern, München 1994, S. 137 ff.

Tabelle 2
Ostdeutsche Arbeitslosigkeit im europäischen Vergleich

(Stand: April 1995)

Region	Europäischer Durchschnitt = 100	Rang (höchste Arbeitslosigkeit = 1)	Region	Jeweiliger nationaler Durchschnitt = 100	Rang (höchste Arbeitslosigkeit = 1)
Alle sieben spanische Regionen	297 – 173	1 –	Campania (I)	216	1
Vier süditalienische Regionen	242 – 176	– 11	Sachsen-Anhalt (D)	204	2
Manner-Suomi (Fin)	170	12	Sizilien (I)	194	3
Sachsen-Anhalt (D)	156	13	Brandenburg (D)	184	4
Nord-Pas-de-Calais (F)	143	14	Sardinien (I)	173	5
Brandenburg (D)	141	15	Sachsen (D)	168	6
Méditerranée (F)	137	16	Sud (I)	157	7
Irland	134	17	Nordirland (UK)	148	8
Sachsen (D)	129	18	Mecklenburg-Vorpommern (D)	146	9
Brüssel (B)	124	19	Thüringen (D)	145	10
Nordirland (UK)	121	20	Brüssel (B)	141	11
Wallonien (B)	121	21	Sur (SP)	140	12
Lazio (I)	120	22	Wallonien (B)	137	13
Mecklenburg-Vorpommern (D)	112	23	Nord-Pas-de-Calais (F)	137	14
Thüringen (D)	111	24	Berlin (D)	137	15
Bassin Parisien (F)	111	25	Méditerranée (F)	131	16
Berlin (D)	105	26	Bremen (D)	129	17
...	North (UK)	125	18
Deutschland	77	47	Noord-Nederland (NL)	122	19
...
Luxemburg	25	73	Ahvenanmaa (Fin)	34	69

Interpretation am Beispiel Brandenburg und Nord-Pas-de-Calais: Brandenburg hat die 1,4fache Arbeitslosigkeit des europäischen, aber die 1,8fache des deutschen Durchschnitts. Nord-Pas-de-Calais liegt im EU-Vergleich fast gleichauf mit Brandenburg, aber mit 1,3 steht es national besser da. Die höhere Arbeitslosigkeit in Brandenburg „schmerzt“ aus deutscher Sicht tendenziell mehr als die Arbeitslosigkeit in Nord-Pas-de-Calais aus französischer Sicht. Alle ostdeutschen Regionen befinden sich deshalb auf der rechten Arbeitslosigkeits-Rangliste weiter oben als auf der linken.

Quelle: Eigene Berechnungen nach EUROSTAT (Hrsg.): Statistik kurzgefaßt – Regionen, Nr. 2/1996.

Das zweite Argument, wonach die hohe Arbeitslosigkeit und das niedrige Wohlstandsniveau eine ostdeutsche Sonderregelung rechtfertigen, läßt sich anhand der Fakten prüfen¹⁷. Tabelle 2 verdeutlicht, daß die ostdeutschen Regionen zwar Plätze im oberen Drittel der europäischen Arbeitslosigkeits-Rangliste einnehmen, aber keineswegs an deren Spitze stehen. Dort befinden sich nach wie vor die süditalienischen und spanischen Regionen. Im europäischen Vergleich herrscht also in den neuen Bundesländern eine hohe, nicht aber eine außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit vor. Anders stellt sich das Bild dar, wenn man die nationalen Disparitäten europaweit gegenüberstellt (rechte Hälfte der Tabelle 2). Da zeigt sich, daß die ostdeutschen Regionen für Deutschland ein ähnliches Disparitätenproblem darstellen wie der Mezzogiorno für Italien. Dies rechtfertigt zweifelsohne eine besondere Aufmerksamkeit der deutschen Wirtschaftspolitik; darauf nimmt die Kommission jedoch im Rahmen des Prüfverfahrens für Art. 92 (3c) EG-Vertrag auch Rücksicht, indem sie ausdrücklich die nationalen Disparitäten betrachtet und den Mitgliedstaaten

höhere Beihilfen für ihre schwächsten Regionen genehmigt. Allerdings erlaubt sie in den ostdeutschen Regionen maximale Beihilfensätze von 35%, in den südeuropäischen Regionen jedoch von 75%, was eine nicht begründbare Ungleichbehandlung bedeutet¹⁸. Dieser sehr hohe Maximalsatz wird aber zunehmend kritisiert, weil er mit einer zu starken Aufweichung des marktlichen Sanktionsmechanismus und daher mit Förderineffizienzen verbunden ist. Deswegen ist eine Übernahme dieses Höchstsatzes für Ostdeutschland auch nicht empfehlenswert.

Vorbild für Osterweiterung

Zur Begründung ihrer industriepolitischen Anstrengungen, besonders im Automobilssektor, führt die

¹⁷ Üblicherweise werden dafür das regionale BIP pro Kopf und die Arbeitslosenquoten herangezogen; aktuelle europäische Regionaldaten stehen derzeit aber nur für die Arbeitsmärkte zur Verfügung.

¹⁸ Vgl. M. Hummel: EG-Aufsicht über die Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern: Konzepte und Konflikte, in: H. Siebert (Hrsg.): Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen 1993, S. 75 f.

sächsische Landesregierung unter anderem auch an, daß Sachsen noch bis zum Zweiten Weltkrieg ein Industrie- und Automobilstandort von größter Bedeutung war, der die anderen Industrieregionen des Deutschen Reiches vielfach hinsichtlich Forschung und Entwicklung, Produktion und Marktanteilen übertrug. Sie will an diese industrielle Tradition anknüpfen und der sächsischen Wirtschaft helfen, ihr früheres Gewicht und ihre früheren Märkte zurückzugewinnen¹⁹. Unter Hinweis auf die historische Einmaligkeit der deutschen Teilung leitet sie daraus ihre Berechtigung ab, Beihilfen auch über den von der Kommission genehmigten Rahmen hinaus zu vergeben.

Die Wiedervereinigung stellt zweifelsfrei den wichtigsten Einschnitt der letzten Jahre für die deutsche Wirtschaft dar. Fraglich ist jedoch, ob mit dem Argument der historischen Einmaligkeit beliebig hohe Subventionszahlungen über einen langen Zeitraum zu rechtfertigen sind. Je länger der Wiedervereinigungsschock zurückliegt, desto weniger werden andere Regionen bereit sein, eine Sonderstellung Ostdeutschlands im Beihilfenrecht hinzunehmen. Dies gilt nicht nur für ausländische, sondern zunehmend auch für westdeutsche Regionen, die mit ihren eigenen Strukturschwächen zu kämpfen haben. Es verwundert daher kaum, daß EU-Staaten wie z.B. Italien und Spanien, die zum Teil seit Jahrzehnten sehr ernste regionale Disparitäten zu verzeichnen haben, immer weniger Verständnis für großzügige Ausnahmeregelungen im reichen Deutschland aufbringen.

Die historische Einmaligkeit der deutschen Teilung und Wiedervereinigung wird auch durch die politische und ökonomische Öffnung Mittel- und Osteuropas relativiert. Diese Länder haben mindestens ebenso stark unter der Planwirtschaft und der Teilung Europas gelitten wie Ostdeutschland. Auch in Tschechien, Polen und der Slowakei existieren traditionsreiche Industriegebiete, die ebenfalls eine beachtliche Vorkriegsbedeutung besaßen und die auch mit der westeuropäischen Wirtschaft eng verflochten waren. Würden im Zuge der absehbaren EU-Osterweiterung Regionen wie z.B. das schlesische Industriegebiet zur Wiederherstellung ihrer alten Bedeutung mit Hinweis auf das ostdeutsche Vorbild ähnliche große Ausnahmen für sich in Anspruch nehmen, so ist mit be-

trächtlichen Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Rahmen zu rechnen, die auch von deutscher Seite kaum geduldet werden könnten. Erst recht wäre dies der Fall, wenn diese Länder mit Hinweis darauf, daß sie keinen reichen Westbruder haben, umfangreiche Unterstützungen aus EU-Fonds fordern würden. Eine vorsichtige Zurückhaltung bei der Forderung nach einer ostdeutschen Sonderbehandlung scheint daher auch vor diesem Hintergrund sehr ratsam.

Schlußfolgerungen

Der Beihilfenfall Volkswagen Sachsen hat in der politischen Debatte die grundsätzliche Frage nach der Berechtigung einer Sonderbehandlung Ostdeutschlands im europäischen Beihilfenrecht aufgeworfen. An der Klärung dieser Frage haben jedoch nicht nur Sachsen und die anderen östlichen Bundesländer ein berechtigtes Interesse, sondern offensichtlich auch andere Mitgliedsländer der Gemeinschaft. So forderte die französische Regierung die Kommission bereits auf, die neuen Bundesländer nicht aus der gemeinschaftlichen Beihilfendisziplin mit Hinweis auf einen Sonderstatus nach Art. 92 (2c) EG-Vertrag zu entlassen²⁰.

Eindeutig ist, daß die Investitionsförderung in den neuen Bundesländer auch in den nächsten Jahren ein wichtiges Instrument zur Behebung teilungsbedingter Nachteile bleiben wird. Die Subventionierung muß jedoch in einer Form geschehen, die ihre möglichen negativen Rückwirkungen auf die bestehende Regional- und Sektoralstruktur in Europa berücksichtigt. Eine Sonderstellung ostdeutscher Regionen im EU-Beihilfenrecht in Form einer pauschalen Ausnahme vom Beihilfenverbot ist daher mit ökonomischen Argumenten nicht zu begründen. Vielmehr ist es sinnvoll, daß auch die ostdeutschen Regionen bei ihren Beihilfevorhaben das gemeinschaftliche Interesse an einem möglichst unverfälschten Wettbewerb beachten. Die EU muß auch weiterhin die Aufsichtskompetenz über die ostdeutschen Beihilfen ausüben, da ansonsten die in der EU bislang mühsam aufrechterhaltene Beihilfendisziplin lawinenartig zusammenbrechen könnte, was einen nur noch schwer kontrollierbaren Subventionswettbewerb zur Folge hätte. Dies gilt unabhängig von dem konkreten Fall Volkswagen Sachsen, der hier nicht abschließend bewertet werden kann.

Der Art. 92 (2c) EG-Vertrag ist wegen der ungelösten Fragen, die er aufwirft, in seiner jetzigen Form zweifelsohne eine Schwachstelle im EG-Vertrag. Eine gerichtliche oder politische Klarstellung, wie sie nun durch den Beihilfenfall Volkswagen Sachsen angestoßen wurde, ist daher nur zu begrüßen.

¹⁹ Vgl. Ansprache von Ministerpräsident K. H. Biedenkopf anlässlich der Präsentation des neuen VW Passat durch die Volkswagen AG am 26. August 1996 im Dresdner Stallhof, hrsg. v. der Sächsischen Staatsregierung, Dresden 1996; vgl. K. v. Dohnanyi, R. Pohl, a.a.O., S. 5 ff.

²⁰ Vgl. EU-Kommission: Entscheidung vom 26.6.1996, a.a.O., Punkt VI.