

Nicolaysen, Gert; Hrbek, Rudolf; Lammers, Konrad

**Article — Digitized Version**

## Die Kontroverse um die VW-Beihilfen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Nicolaysen, Gert; Hrbek, Rudolf; Lammers, Konrad (1996) : Die Kontroverse um die VW-Beihilfen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 10, pp. 503-512

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137395>

**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.*

# Die Kontroverse um die VW-Beihilfen

*Zwischen dem Land Sachsen, der Bundesregierung und der Volkswagen AG einerseits und der Europäischen Kommission andererseits ist ein Rechtsstreit um die Auszahlungen von Beihilfen an Volkswagen Sachsen ausgebrochen. Wie ist der Konflikt aus juristischer, politischer und ökonomischer Sicht zu beurteilen?*

Gert Nicolaysen

## Der Streit um die VW-Beihilfen aus juristischer Sicht

Um die Entscheidung vom 26. Juni 1996<sup>1</sup>, mit der die Kommission die Genehmigung für deutsche Beihilfen an die Volkswagen AG zum Teil verweigerte, ist ein erbitterter Streit ausgebrochen, in der Öffentlichkeit u. a. mit Interviews und offenen Briefen ausgetragen, unter Beteiligung von CDU-Abgeordneten des Europa-Parlaments und des Sächsischen Landtags. Juristisch gipfelt die Kontroverse in einem Kreuzfeuer von Klagen: Sachsen, die Bundesrepublik Deutschland und die VW-Aktiengesellschaft gegen die Kommission, Vertragsverletzungsklage der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland.

Ein „Kompromiß“ zwischen der Bundesregierung und der Kommission hat die Lage nur wenig entschärft: Die Kommission verzichtet zunächst auf eine einstweilige Anordnung, die Bundesregierung legt Investitionszulagen des Bundes vorerst auf Eis; das sind indes nicht die schon von Sachsen ausgezahlten Beihilfen, entsprechen ihnen aber in der Höhe. Ein zeitliches Ziel für die angestrebte

Einigung wurde nicht gesetzt, insbesondere nicht im Hinblick auf die Entscheidung der gerichtlichen Verfahren.

Die juristischen Auseinandersetzungen konzentrieren sich auf wenige Punkte. Materiellrechtlich ist im Streit, welche Norm für die Entscheidung der Kommission maßgeblich ist: die Sondervorschrift für den Ausgleich der Folgen der deutschen Teilung (Art. 92 Abs. 2 lit. c EGV) oder die allgemeinen Bestimmungen über die Genehmigung von staatlichen Beihilfen durch die Kommission (Art. 92 Abs. 3 EGV). Damit verbunden ist die Frage, ob Sachsen die von der Kommission nicht genehmigten Subventionen auszahlen durfte – der Vorwurf des „Rechtsbruchs“ hat den sächsischen Ministerpräsidenten besonders empört. In diesem Zusammenhang ist auch die Legitimation der Kommission in Frage gestellt, als „politisch“ empfundene Entscheidungen über regionale Staatsbeihilfen zu treffen. Weniger öffentliche Beachtung hat demgegenüber die verfahrensrechtliche Seite gefunden, bei der die Klagebefugnis Sachsens von besonderem juristischem Interesse ist.

In den EWG-Vertrag von 1957 wurde eine spezielle Ausnahme eingefügt, nach der staatliche Beihilfen vom grundsätzlichen Subventionsverbot des Vertrags ausgenommen sind, sofern sie „der Wirtschaft bestimmter durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete“ einen notwendigen Ausgleich für die Teilungsfolgen gewähren (Art. 92 Abs. 2 lit. c). Sie gelten als mit dem Gemeinsamen Markt ebenso vereinbar wie Sozialhilfen für Verbraucher (lit. a) und Hilfen bei Naturkatastrophen (lit. b).

Die Kommission praktiziert eine enge Interpretation der Ausnahmeklausel. Sie hat sie auf die VW-Beihilfen nicht angewendet, sondern für sie die Vorschriften von Art. 92 Abs. 3 EGV herangezogen; sie räumen der Kommission für die Fälle regionaler und sektoraler Beihilfen Ermessen ein (lit. a und c). Es wird kaum bestritten, daß Art. 92 Abs. 2 lit. c durch die Vereinigung Deutschlands nicht völlig obsolet geworden ist<sup>2</sup>; eine für den Maastricht-Vertrag vorgeschlagene Streichung wurde nicht durchgeführt. Strittig ist indes seine Tragweite<sup>3</sup>.

Vieles spricht dafür, daß unter Teilungsfolgen nur solche Beein-

<sup>1</sup> Dok. Kom.(95) 1844 endg. vom 26.6.1996; Bull. EU 6-1996, 1.3.67., S. 90.

trächtigungen zu verstehen sind, die auch schon vor der Vereinigung unter diese Bestimmung fielen: spezifische Folgen der Trennung vorher wirtschaftlich zusammengehöriger Regionen an den Grenzen, Verlust des Hinterlands, der Märkte für Lieferungen und Absatz, Trennung von Verkehrsverbindungen. In solchen Zusammenhängen hat die Kommission Art. 92 Abs. 2 lit. c nach 1990 zweimal akzeptiert, nämlich für den Ankauf eines Grundstücks durch die Daimler-Benz AG am Potsdamer Platz (West-Berlin)<sup>4</sup> und für eine Verkehrsverbindung im Tettauer Winkel<sup>5</sup>.

### Einbeziehung der allgemeinen wirtschaftlichen Zerrüttung?

Bedenklich erscheint demgegenüber die Einbeziehung der allgemeinen wirtschaftlichen Zerrüttung, die durch das politische und wirtschaftliche System verursacht wurde, das im östlichen Teil des geteilten Deutschland herrschte<sup>6</sup>. Sie würde zwar keinen absoluten Freibrief für hemmungsloses Subventionieren bedeuten, vielmehr gilt auch für Beihilfen nach Art. 92 Abs. 2 lit. c das Verfahren der Kommissionskontrolle nach Art. 93 EGV, und die Kommission hat zu

prüfen, ob es sich um Folgen der Teilung handelt und ob die Beihilfen zum Ausgleich entsprechender wirtschaftlicher Nachteile notwendig sind<sup>7</sup>.

Indessen entfällt dann die Prüfung, ob die Subventionen gegen Art. 92 Abs. 1 EGV verstoßen, also den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, und überdies räumt Art. 92 Abs. 2 der Kommission kein Ermessen ein. Die damit für die Subventionskontrolle sonst maßgeblichen Aspekte entfallen also hier, so die Abwägung zwischen den regionalen und sektoralen Belangen und dem Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs sowie die wirtschaftlichen und sozialen Wertungen, die auf die Gemeinschaft als Ganzes zu beziehen sind<sup>7</sup>.

Im konkreten Fall der Beihilfen für VW hätte also die Kommission z. B. keine Erwägungen anstellen dürfen über die wahrscheinlichen Auswirkungen der Beihilfen auf die Kraftfahrzeugindustrie der Gemeinschaft als Ganzes<sup>8</sup>, für die der „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen der Kfz-Industrie“<sup>9</sup> gilt. – Eine solche grundsätzliche

Herausnahme einer bedeutenden Region aus dem Subventionsverbot aus Gründen ihrer zurückgefallenen wirtschaftlichen Entwicklung ist kaum gedeckt durch die spezifische Ausnahme, die auf die „Zonenrandförderung“ ausgerichtet ist.

Die Kontrollmaßstäbe des Art. 92 Abs. 3 EGV sind zwar strenger, aber sie können und dürfen nicht dazu führen, daß die Kommission die besonderen Belange der „neuen Bundesländer“ vernachlässigt, deren wirtschaftliche und soziale Probleme wirklich dramatisch sind. Die Kontrollen des Art. 92 Abs. 3 können indes – in Kooperation mit den betroffenen Regierungen – einen sinnvollen Einsatz der staatlichen Ressourcen befördern. Überkapazitäten, wie die Kommission sie für die Kfz-Industrie in der Gemeinschaft ermittelt hat, würden die Beschäftigungsprobleme der Region allenfalls kurzfristig erleichtern, aber nicht langfristig lösen; an marktwirtschaftliche Prinzipien sei erinnert.

In die gleiche Richtung weist auch ein Blick in die Assoziierungsverträge mit den Mittel- und Osteuropäischen Ländern. Sie sind durch das überwundene Wirtschaftssystem ähnlich geschädigt wie die neuen Bundesländer. Die Europa-Verträge enthalten indessen nur einen Hinweis auf die Regelung für Subventionen in unterentwickelten Regionen in Art. 92 Abs. 3 lit. c EGV<sup>10</sup>. Es ist daher kaum daran zu denken, daß ihnen bei einem künftigen Beitritt eine

<sup>2</sup> Anders aber noch G. Nicolaysen: *Europarecht II*, 1996, S. 290.

<sup>3</sup> Siehe dazu P. Schütterle: Die Rechtsgrundlage für Beihilfen zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen der Teilung Deutschlands. Zur praktischen Bedeutung von Art. 92 II lit. c EGV, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1994, S. 715; C. Schütz: Die Eingliederung der ehemaligen DDR in die EG unter dem Aspekt der staatlichen Beihilfen, 1994, besonders S. 97 ff.; M. Schütte, J.-P. Hix: The Application of the EC State Aid Rules to Privatizations: The East German Example, in: *Common Market Law Review* 1995, S. 215, 226 ff.; R. W. Waniek: Die Beihilfenaufsicht der EU im Lichte des Falles VW Sachsen, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 76. Jg. (1996), H. 9, S. 464; siehe jetzt auch Th. Falkenkötter: Der Streit über die sächsischen VW-Beihilfen – Anlaß für grundsätzliche Klärung?, in: *Neue juristische Wochenschrift*, 1996, S. 2689.

<sup>4</sup> *Amtsblatt (ABl.)* L 263/15 vom 9.9.1992.

<sup>5</sup> *Presseerklärung* vom 13.4.1994, IP 94/300.

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Gert Nicolaysen, 65, lehrt Öffentliches Wirtschaftsrecht und Europarecht an der Universität Hamburg; er ist Mitherausgeber von „Europarecht“.*

*Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 56, lehrt Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.*

*Dr. Konrad Lammers, 48, ist Leiter der Abteilung Regionalökonomie und Regionalpolitik des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

<sup>6</sup> So aber P. Schütterle, a.a.O.; und M. Schütte, J.-P. Hix, a.a.O., S. 228.

<sup>7</sup> Vgl. Sammlung des Europäischen Gerichtshofs (Slg.), 1980, S. 2671, 2691 (Philip Morris); 1994 I-4103, 4162; siehe auch G. Nicolaysen: *Europarecht II*, 1996, S. 288 ff.

<sup>8</sup> Siehe besonders S. 18 ff. der Entscheidung.

<sup>9</sup> *ABl. C* 123/3 vom 18.5.1989, zuletzt geändert in *ABl. C* 284/3 vom 28.10.1995.

allgemeine Ausnahme nach dem Muster von Art. 92 Abs. 2 lit. c EGV zugestanden werden wird.

### **Pflicht zur Befolgung**

Der Freistaat Sachsen war verpflichtet, die Entscheidung der Kommission zu beachten. Die Auszahlung der Beihilfen ist daher rechtswidrig, soweit diese Beihilfen in der Entscheidung der Kommission vom 26. 6. 1996 als unvereinbar mit Art. 92 Abs. 3 lit. c EGV bezeichnet wurden. Die Rechtswidrigkeit der Auszahlung wird auch nicht ausgeräumt, wenn man – wie die sächsische Landesregierung – die Heranziehung von Art. 92 Abs. 3 EGV durch die Kommission für falsch hält und die Zulässigkeit der Subvention auf die Ausnahme des Art. 92 Abs. 2 lit. c EGV stützt. Das würde zwar die Rechtswidrigkeit der Kommissionsentscheidung zur Folge haben, jedoch sind die Adressaten einer rechtswidrigen Entscheidung nicht zur Selbsthilfe durch Nichtbeachtung der Entscheidung berechtigt; dieser Grundsatz gilt auch im deutschen Recht. Das kann bei Nichtigkeit von Rechtsakten anders sein; ein schwerer und offenkundiger Fehler der Entscheidung, der zu dieser Rechtsfolge führen würde, ist jedoch nicht zu erkennen.

Die Ausnahme des Art. 92 Abs. 2 lit. c EGV räumt zwar – wie gezeigt – der Kommission kein Ermessen ein, läßt indes die Anwendung des Verfahrens nach Art. 93 EGV im übrigen unberührt. Die Kommission prüft dabei die Voraussetzungen des Art. 92 Abs. 2 EGV. Auch im Geltungsbereich dieser Ausnahmen können die Mitgliedstaaten daher nicht autonom entscheiden, und sie können es erst recht nicht, wenn eine negative Entscheidung der Kommission vorliegt. Die Berufung auf die Ausnahme entbindet daher in kei-

nem Fall von der Pflicht, die Entscheidung der Kommission zu befolgen.

Der Klageweg, den die Betroffenen einzuschlagen haben, kann langwierig, sein Erfolg zweifelhaft sein. Sofern die Verzögerung unerträgliche Schäden verursacht, kann eine einstweilige Anordnung nach Art. 186 EGV beantragt werden<sup>11</sup>. Es verwundert, daß keiner der Betroffenen diesen Weg gegangen ist.

### **Legitimation der Kommission**

Bei der Handhabung der Subventionskontrollen an den Maßstäben von Art. 92 Abs. 3 EGV verfügt die Kommission über beträchtliches, wenn auch nicht unbegrenztes Ermessen. Das mag dazu verführen, von einer eigenen Politik der Kommission zu sprechen und damit die Frage nach ihrer Legitimation zu stellen. In dieser Perspektive stünde die Kommission in Konkurrenz zu gewählten Regierungen in den Mitgliedstaaten, die sich mit einigem Gewicht auf ihre nationale Verantwortung berufen können und auch darauf, daß sie die wirtschaftlichen Probleme ihres Landes näher vor sich haben als die Kommission in Brüssel.

In der juristischen Beurteilung ist dieser Ansatz zu korrigieren: Die Kommission wendet die Regeln des Vertrags an, und Rechtsanwendung dieser Art ist Verwaltung, nicht Regierung; die Spielräume sind Ermessen, nicht Politik. Gemeinschaftsrechtlich ist die Kommission Hüterin des Vertrags und kann in dieser Funktion nicht durch die mitgliedstaatlichen Regierungen ersetzt werden. Inhaltlich dient die Subventionskontrolle der Erhaltung eines unverfälschten Wettbewerbs im Gemeinsamen Markt. Das erfordert die Beobachtung und die Würdigung der wirtschaftlichen Zusammenhänge und Vorgänge in der

ganzen Gemeinschaft und ist gleichfalls aus der nationalen Perspektive nicht zu leisten.

### **Klagebefugnis**

Die Mitgliedstaaten sind „privilegierte Kläger“ nach Art. 173 Abs. 2 EGV. Sie können mit bestimmten Klagegründen gegen jeden verbindlichen Rechtsakt der Gemeinschaft klagen, auch wenn sie nicht Adressat oder Betroffener sind.

Umstritten ist demgegenüber die Klagebefugnis der Bundesländer. Trotz ihrer wachsenden Rolle in Gemeinschaftszusammenhängen sind sie nicht als Mitgliedstaaten zu behandeln (Art. 173 Abs. 2 EGV). Eine interessante Überlegung geht dahin, ihnen eine privilegierte Klagebefugnis nach Art. 173 Abs. 3 EGV zuzuerkennen. Dann könnten sie wie das Europäische Parlament und künftig die Europäische Zentralbank zur Wahrung ihrer Rechte klagen, soweit sie gemeinschaftsrechtlichen Pflichten unterworfen sind<sup>12</sup>. Trotz manch guter Gründe wird diese Lösung zur Zeit kaum durchsetzbar sein; anders als das Europäische Parlament und die EZB erhalten die Bundesländer ihre Rechtsposition im Gemeinschaftsrecht doch überwiegend nur durch das nationale Recht, z. B. durch Art. 23 GG.

Überzeugend zu begründen ist demgegenüber die Klagebefugnis als juristische Person nach Art. 173 Abs. 4 EGV. Eine deutliche Rechtsprechung existiert dazu

<sup>10</sup> Vgl. z. B. Art. 63 Abs. 4 lit. a des Europa-Abkommens mit Polen, ABl. L 348 vom 31.12.1993; siehe dazu A. Evans: Contextual Problems of EU Law: State Aid Control under the Europe Agreements, in: European Law Review, 1996, S. 263. Evans weist dort ausdrücklich auf die Parallele in der Behandlung der neuen Bundesländer hin (S. 269).

<sup>11</sup> Zu den Maßstäben vgl. Sammlung des Europäischen Gerichtshofs (Slg.), 1985, S. 1315, 1329.

<sup>12</sup> So M. Mulert: Die deutschen Bundesländer vor dem Gerichtshof, 1996, S. 119 ff.

allerdings noch nicht; am weitesten reicht das Urteil zu einer Klage des Exécutif régional wallon, die als zulässig (wenn auch unbegründet) behandelt wurde<sup>13</sup>. Der

<sup>13</sup> Sammlung des Europäischen Gerichtshofs (Slg.), 1988, S. 1573, 1592; vgl. auch Sammlung des Europäischen Gerichtshofs (Slg.), 1993 I-3605, 3609 zu Gibraltar; im Urteil in Sammlung des Europäischen Gerichtshofs (Slg.), 1984, S. 2889 (Differdange) ging es um Gemeinden, die in dem einschlägigen Art. 33 EGKSV nicht genannt werden; siehe auch M. Mufert, a.a.O., S. 43 ff.

<sup>14</sup> Es gilt nicht für die Sonderabschreibungen, aber für 50% der Mittel nach der Rahmenplanung gemäß Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG, siehe Art. 91 a Abs. 4 GG; die Kommission differenziert jedoch nicht in dieser Weise.

Klagebefugnis mitgliedstaatlicher Gebietskörperschaften läßt sich jedenfalls nicht entgegenhalten, daß sie mitgliedstaatlich unterschiedlich qualifiziert sein können; die für Art. 173 Abs. 4 EGV maßgebliche Qualität als juristische Person konstituiert eben das Recht der Mitgliedstaaten.

Nach Art. 173 Abs. 4 EGV können die Bundesländer allerdings nur gegen solche Entscheidungen klagen, die an sie gerichtet sind oder sie unmittelbar und individuell betreffen. Die Subventionsent-

scheidungen der Kommission einschließlich der Klage nach Art. 93 Abs. 2 UA 2 EGV adressieren stets den Mitgliedstaat, auch wenn die Beihilfe von anderen Rechtsträgern gewährt wird. Ebenso wendet sich das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 169 f. EGV) nur gegen Mitgliedstaaten. Daher muß ein Bundesland dartun, daß das Verbot einer Subvention es unmittelbar und individuell betrifft; das kommt am ehesten in Betracht, wenn das Bundesland Subventionsgeber ist. Bei den Beihilfen für VW trifft das nur teilweise zu<sup>14</sup>.

Rudolf Hrbek

## Eine politische Bewertung der VW-Beihilfen-Kontroverse

Die Kontroverse um die VW-Subventionen wirft neben der rechtlichen Frage, welche Bestimmungen des EG-Vertrags in diesem Fall gelten und anzuwenden sind, und der ökonomischen Frage, ob eine Subvention in der vorgesehenen Höhe erforderlich und angemessen ist und welche Ergebnisse und Folgen zu erwarten sind, eine Reihe von eher politischen Fragen auf. Sie gehen zum Teil weit über den konkreten Einzelfall hinaus, werden durch ihn nur schlaglichtartig beleuchtet. Sie sollen im folgenden vorgetragen und in gebotener Kürze erörtert werden.

Als erstes geht es um Stellenwert und Handhabung der Beihilfen-Kontrolle als einer spezifischen Aktivität in der EU, gestützt auf die normativen Regelungen im EG-Vertrag und wahrzunehmen im Rahmen des Mehrebenensystems EU mit seinen besonderen Strukturmerkmalen, Problemlösungs- und Entscheidungsverfahren sowie auf Beachtung des Konkordanzgebots ausgerichteten Ver-

haltensweisen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Beihilfen-Kontrolle dient dazu, Wettbewerbsverfälschungen zu verhindern; sie ist insofern ein Instrument, welches in einem Gemeinsamen Markt, in dem das Prinzip freien Wettbewerbs gelten soll, unverzichtbar ist. Es war seinerzeit – bei den Beratungen über die Römischen Verträge – insbesondere die deutsche Seite, die aus ordnungspolitischen Erwägungen heraus die Aufnahme von Bestimmungen zur Beihilfen-Kontrolle in den EWG-Vertrag forderte.

Der Vertrag überträgt der Kommission die Wahrnehmung der Kontrollaufgabe und sieht folgendes Verfahren vor. Beihilfen – „gleich welcher Art“ – sind vom jeweiligen Mitgliedstaat in Brüssel anzuzeigen und die Kommission entscheidet, ob ein Prüfverfahren eingeleitet wird. Die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Beihilfe trifft die Kommission als Kollegium mit Stimmenmehrheit. Der Vertrag enthält Kriterien, wann Beihilfen zulässig, also nicht als unzulässige

Wettbewerbsverfälschung zu untersagen sind. Dennoch bleibt bei der Beurteilung ein Ermessensspielraum, und das bedeutet, daß die Kommission sich immer wieder der Kritik aussetzen wird.

Wenn die Kommission einen Einzelfall prüft, so muß sie versuchen, den Besonderheiten dieses Falls gerecht zu werden. Dazu gehört die Würdigung der für die Gewährung der vorgesehenen Beihilfe genannten Gründe ebenso wie die Berücksichtigung der Belange von Konkurrenten eines durch (genehmigte) Beihilfen Begünstigten. Die Würdigung des Einzelfalls verlangt aber auch, die Gegebenheiten innerhalb der jetzt 15 Staaten umfassenden EU zu berücksichtigen. Entscheidungen dürfen von keiner Seite als Zumutung angesehen werden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen wird der Kommission mehr oder weniger übereinstimmend bescheinigt, daß sie ihre Aufgabe insgesamt gut erfüllt hat. Das schließt natürlich nicht aus, daß Einzelentscheidungen kritisiert wurden.

Eine solche – zumal überaus massive – Kritik erfolgte im Zusammenhang mit der Entscheidung der Kommission zu den vorgesehenen VW-Beihilfen. Die sächsische Regierung war mit dem Verbot eines Teils der Beihilfe nicht einverstanden. Die Regierung in Dresden beanstandete nicht, daß die Kommission von ihrem Ermessen einen unsachgemäßen Gebrauch gemacht hätte; sie machte vielmehr geltend, daß die vorgesehene Beihilfe vom Vertrag voll und ganz gedeckt sei und die Kommission überhaupt keine Kontroll-Befugnisse, damit auch keine Interventionsmöglichkeiten habe. Das ergebe sich zwingend aus Art. 92 Abs. 2c EG-Vertrag, wonach „Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete der Bundesrepublik Deutschland, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind“, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar seien; d.h., daß hier überhaupt keine Kontrolle der Vereinbarkeit zulässig sei. Gestützt auf diese ihre Rechtsauffassung zahlte die Dresdener Regierung die Beihilfe in vollem Umfang an das Volkswagen-Unternehmen aus, was ihr den Vorwurf eines massiven Verstoßes gegen den EG-Vertrag, also eines Rechtsbruchs, einbrachte. Die rechtliche Bewertung des Falles ist nun Sache des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg, der von den Beteiligten angerufen wurde.

#### **Bewertung der Position Dresdens**

Was die politische Bewertung angeht, so ist zunächst festzuhalten, daß die Reaktion der sächsischen Regierung, nämlich die glatte Nichtbeachtung der Entscheidung der Europäischen Kommis-

sion, bislang ohne Vorbild war und aus diesem Grund auch entsprechend scharf kritisiert wurde. In einer ganzen Reihe von Fällen von Subventionen an Unternehmen in den fünf neuen Ländern hatte die Europäische Kommission Kürzungen der beabsichtigten Subventionen verfügt, und alle diese Entscheidungen waren von der Bundesregierung, die den europäischen Institutionen gegenüber die Bundesregierung Deutschland vertritt, akzeptiert worden.

Zunächst liegt die Frage nahe, ob keine andere Reaktion als der Alleingang einer Landesregierung gegen ein klares Votum der Kommission möglich gewesen wäre. Der Vertrag sieht vor, daß die Regierung jedes Mitgliedstaates eine Entscheidung der Kommission in Sachen Beihilfen-Kontrolle vor den Rat bringen kann, wenn sie mit der Entscheidung nicht einverstanden ist; der Rat kann die vorgesehene Beihilfe dann genehmigen, allerdings nur einstimmig. Es ist mindestens ungewöhnlich, in einer Rechtsgemeinschaft zur Verfügung stehende Verfahren und Möglichkeiten nicht zu nutzen. Daß dies nicht erfolgte, läßt darauf schließen, daß man in Dresden (und, nachdem die Bundesregierung schließlich in den Fall eingeschaltet war, in Bonn) für eine solche Revision der Kommissions-Entscheidung keine Erfolgschance sah.

Eine weitere Möglichkeit wäre gewesen, gleich die rechtliche Klärung beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg zu beantragen. Daß der Fall jetzt von allen Seiten einvernehmlich dem Luxemburger Gericht zur Entscheidung vorgelegt wurde, liegt sicherlich daran, daß die Kommission von einem Antrag auf einstweilige Anordnung gegen die sächsische Regierung nur deshalb

abgesehen hat, weil sich alle Beteiligten in der Zwischenzeit auf einvernehmliche Kompromiß-Prozeduren verständigt hatten.

Eine weitere, ganz grundsätzliche Frage schließt sich an. Kann man davon ausgehen, daß die Sonderbehandlung des Gebiets der ehemaligen DDR innerhalb der EU, was die Gewährung von Beihilfen angeht, zunächst unbegrenzt fortgesetzt wird? Und zwar nicht im Sinne einer, wie bisher, sehr verständnisvollen Handhabung der verschiedenen Fälle von Beihilfen durch die Europäische Kommission, sondern indem man die Fortgeltung des Artikel 92 Abs. 2c EG-Vertrag erwartet und verlangt, sich also auf den Standpunkt stellt, daß in den fünf neuen Ländern gewährte Beihilfen generell nicht genehmigungspflichtig seien. Dies zu verlangen und durchsetzen zu wollen, wäre sicherlich eine Zumutung für sehr viele EU-Mitgliedstaaten. Das gilt nicht zuletzt mit Blick auf Vorgänge im Zusammenhang von früher genehmigten Beihilfen („Vulkan“), die sicherlich nicht dazu angetan sind, entsprechende Erwartungen oder gar Forderungen zu stützen.

Was der EuGH in dieser Frage entscheiden wird, ist offen, obwohl es schwer vorstellbar ist, daß eine ganz offensichtlich auf die Situation der Teilung Deutschlands zugeschnittene Regel als auch nach der Wiedervereinigung Deutschlands (unbegrenzt) gültig eingestuft wird. Es muß aber bezweifelt werden, ob es politisch klug und angebracht ist, überhaupt eine solche sehr grundsätzliche Forderung zu stellen. Deutschland ist mit der Handhabung der Beihilfen-Kontrolle durch die Europäische Kommission bisher nicht schlecht gefahren. Warum beläßt man es dabei nicht?!

### **Verletzung des Prinzips der Bundestreue**

Eine zweite Frage betrifft, wiederum sehr grundsätzlich, das Verhältnis der Bundesregierung zu den Ländern im Zusammenhang mit Fragen der Europäischen Union. Seit der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte Mitte der 80er Jahre haben die deutschen Länder mit Erfolg versucht, ihre Position bei der innerstaatlichen Behandlung von EU-Angelegenheiten zu stärken; sie haben darüber hinaus mit Einfallstreue und Erfolg versucht, eigenständig gegenüber den EU-Institutionen aufzutreten, um auch so ihre Belange zu fördern. Dabei ist nie strittig gewesen, daß beide Seiten, Bund und Länder, dem Grundsatz der Bundestreue verpflichtet bleiben. Auf diesem Hintergrund stellen sich mit Blick auf die Kontroverse um die VW-Beihilfen folgende Fragen:

Wurde die Bundesregierung von der sächsischen Regierung konsultiert oder wenigstens informiert über die von Dresden beabsichtigten Maßnahmen? Es hat den Anschein, daß die Regierung Biedenkopf die Bundesregierung mindestens in eine gewisse Verlegenheit gebracht hat, als sie sich wie selbstverständlich über die Entscheidung der Europäischen Kommission hinwegsetzte. Eine solche Vorgehensweise wäre mit dem Prinzip der Bundestreue nicht vereinbar.

Und: Warum hat die Bundesregierung – im Innenverhältnis – nicht entschlossener und deutlicher auf den Affront der Regierung Biedenkopf der Europäischen Kommission gegenüber reagiert? Nach den Regeln des EG-Vertrages ist die Bundesregierung deutscher Adressat und Partner der europäischen Institutionen, hier: der Europäischen Kommis-

sion. Wenn Bonn im Verhalten Dresdens einen Rechtsbruch gesehen hat, hätte darauf unverzüglich energisch reagiert werden müssen. Hätte Bonn dagegen die Auffassung Dresdens geteilt, hätte als eine Möglichkeit, wie bereits erwähnt, die Anrufung des Rates nahegelegen. Als andere Möglichkeit hätte sich die sofortige Anrufung des EuGH zur Klärung der strittigen Rechtslage angeboten. Der Ablauf des Vorganges läßt nur den Schluß zu, daß das Zusammenwirken von Bundesregierung und sächsischer Landesregierung in diesem konkreten Fall dem Grundsatz der Bundestreue, also der gegenseitigen Rücksichtnahme, nicht entsprechen hat.

### **Situation in den neuen Bundesländern**

Das führt zu einer weiteren Frage, zu der der Vorgang etwas aussagt: zur Situation und künftigen Entwicklung in den neuen Bundesländern. Der Umstand, daß sich die Bundesregierung letztlich dem Standpunkt Dresdens angeschlossen hat, nämlich die (unbeschränkte) Weitergeltung von Art. 92 Abs. 2c EG-Vertrag bejaht, läßt letztlich nur den Schluß zu, daß nach Auffassung auch der Bundesregierung eine ganze Reihe von Unternehmen in den neuen Ländern ohne massive staatliche Hilfe in den kommenden Jahren nicht zu halten oder nicht einzurichten sind. Die Frage stellt sich also, ob überhaupt ein klares Konzept vorliegt, wie hier verfahren werden soll, oder ob nur von Fall zu Fall reagiert werden soll. Und wäre um der Ehrlichkeit und Aufrichtigkeit nach innen und außen willen nicht ein solches klares Zukunftskonzept, bei dem alle wissen, woran sie sind, erforderlich? Und müßten bei der Formulierung eines solchen Konzepts

nicht auch die großen Unternehmen mitwirken, denen zweifellos für den „Aufbau Ost“ eine Mitverantwortung, vielleicht gar eine Schlüsselrolle zukommt?

Das führt zu einer weiteren Frage, nämlich der nach der Rolle des VW-Konzerns. Er hat nach der Entscheidung der Brüsseler Kommission, die beabsichtigten Beihilfen nicht in vollem Umfang zu genehmigen, sein Engagement als Investor sofort gestoppt und erklärt, er würde im Raum Mittel- und Osteuropa investieren, wenn es keine Beihilfen im erwarteten, von der Brüsseler Kommission aber nicht genehmigten Ausmaß geben würde. Es ist schwer vorstellbar, daß Beobachter und Beteiligte hier ohne sachlichen Grund von „Erpressung“ oder wenigstens ganz massivem Druck gesprochen hätten, der seitens des VW-Konzerns ausgeübt worden wäre. So haben die für das Unternehmen Verantwortlichen ihre Auffassung auch der Europäischen Kommission gegenüber vorgetragen – nach allem, was man hört, in überaus massiver Weise, also sicherlich nicht auf einvernehmliche Lösungen zielend, wie sie im EU-Verbund nun einmal üblich sind, im übrigen auch zum Nutzen der Wirtschaft und der Unternehmen der beteiligten Mitgliedstaaten.

### **Rolle der Europäischen Kommission**

Wieder eine ganz andere Frage gilt der Rolle der Europäischen Kommission, über die – neben anderen Fragen – auf der Regierungskonferenz 1996 zur Reform des Vertrags von Maastricht beraten wird. Die Kritik an der Kommissions-Entscheidung über die VW-Beihilfen wurde seitens der sächsischen Regierungen mit einer ganz grundsätzlicher Kritik an der Europäischen Kommission

verbunden. So wurde ihr das Recht, sich zur Zulässigkeit der beabsichtigten Beihilfe zu äußern, nicht nur unter Berufung auf Art. 92 Abs. 2c bestritten; sie wurde auch als eine bloße Verwaltungsstelle, die keiner demokratischen Kontrolle unterworfen sei – und eben deshalb keine so weittragenden Entscheidungen treffen dürfe – qualifiziert.

Solche Behauptungen fügen sich nahtlos in eine Betrachtungsweise ein, wonach das Handeln der Brüsseler Kommission von Regelungswut und Zentralisierungstendenzen bestimmt sei. In die gleiche Richtung zielen verbreitete Äußerungen, die die Europäische Kommission zum Prügelknaben und Sündenbock machen wollen: Indem ihr in der Frage der VW-Beihilfen das Recht abgesprochen wird, den Umfang der erlaubten Beihilfe festzulegen, wird ihr implizit eine maßgebliche Mitverantwortung am Scheitern des Aufbaus Ost gegeben. Da fragt man sich unwillkürlich, ob zwischen solchen Einschätzungen und den Bestrebungen, im Zusammenhang mit der Regierungskonferenz das Initiativmonopol der Kommission zu beseitigen, nicht ein Zusammenhang besteht. So wird im Moment mit Besorgnis registriert, daß es auch innerhalb der Bundesregierung und der Regierungsadministration Kräfte und Tendenzen gibt, die auf eine

Beschneidung der Kommissions-Kompetenzen hinarbeiten. Dabei ist unbestritten, daß die Dynamik des Integrationsprozesses dem Initiativmonopol der Kommission sehr viel verdankt.

#### Fragen zur Zukunft der EU

Schließlich wirft der Vorgang Fragen zur Zukunft der EU insgesamt auf. Da geht es zum einen um die Glaubwürdigkeit deutscher Vertreter, wenn künftig Fragen von staatlichen Subventionen in der EU behandelt werden. Auch wenn unbestritten ist, daß der Aufbau Ost aus den genannten und bekannten Gründen eine überaus schwierige Herausforderung darstellt, so darf bei der verständlichen Vertretung deutscher Interessen nicht vergessen werden, daß ein EU-weiter „Subventions-Wettlauf“ deutschen Interessen diametral zuwiderlaufen würde. Einen solchen Wettlauf sehen manche der beteiligten Akteure, darunter auch der für die Beihilfen-Kontrolle in der Kommission zuständige Kommissar Van Miert als unvermeidlich an, wenn nicht doch künftig an die Beihilfen-Gewährung in den neuen Ländern strenge Maßstäbe angelegt werden.

Eine andere Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, bezieht sich auf das Auftreten deutscher Akteure im EU-Rahmen und wie es von den anderen wahr-

genommen wird. Dazu zählen in Brüssel vorgetragene massive Forderungen, wie die des VW-Konzerns und der sächsischen Regierung, die mit Befremden, Irritation, aber auch großer Aufmerksamkeit registriert werden. Dazu zählen aber auch Äußerungen innerhalb der Bundesrepublik, die nicht anders als als deutlicher Ausdruck von Europa-Müdigkeit und -Skepsis gedeutet werden können und die zur Frage Anlaß geben, wie es denn der deutsche Partner mit seinem Engagement im europäischen Integrationsprozeß wirklich halte. Letztlich geht es also um die Frage, wie sich ein einzelnes Mitglied im „Staatenverbund“ EU verhält und wie man insgesamt in diesem Rahmen miteinander umgeht. Brüssel zum Sündenbock dafür zu stempeln, daß es mit dem Aufbau Ost nicht besser und schneller vorangeht, heißt wider besseres Wissen falsche Akzente zu setzen. Ohne gemeinschaftsverträgliches Verhalten aller Beteiligten wird das Projekt der Weiterentwicklung der EU nicht gelingen. Eben weil das Verhalten der sächsischen Regierung alles andere als gemeinschaftsverträglich war, ist es zu kritisieren und mit Blick auf die Fortsetzung des unverändert schwierigen Integrationsprozesses als kurzfristig und für deutsche Interessen kontraproduktiv einzuschätzen.

Konrad Lammers

## Die europäische Beihilfenaufsicht im Spannungsfeld zwischen Wettbewerbsziel und Kohäsionsanliegen

Die Europäische Kommission hat im Juni dieses Jahres dem Land Sachsen untersagt, eine

Beihilfe für VW im vorgesehenen Umfang zu gewähren. Die Europäische Kommission beruft sich

bei ihrer Entscheidung auf den Art. 92,3, a des EG-Vertrages, der zwar Beihilfen in Regionen mit außerge-

wöhnlich niedrigem Wohlstandsniveau oder überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit zuläßt. Doch fallen nach Auffassung der Kommission die vorgesehenen Subventionen angesichts der tatsächlichen Kostennachteile an diesem Standort im Vergleich zu anderen Standorten in der EU und deren Problemsituation zu üppig aus.

Das Land Sachsen – und die Bundesregierung folgt dieser Interpretation inhaltlich – behauptet hingegen, daß Art. 92,3, a EG-Vertrag als Entscheidungsgrundlage gar nicht anwendbar sei; im Falle Ostdeutschlands greife vielmehr der Artikel 92,2, c, der Beihilfen für die Wirtschaft bestimmter durch die Teilung Deutschlands betroffener Gebiete mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar erklärt, soweit sie zum Ausgleich teilungsbedingter Nachteile erforderlich sind. Ein Vergleich mit der Kostensituation und den Problemlagen in anderen europäischen Regionen erübrige sich und dürfe nicht zum Verbot der Beihilfe führen.

#### **Das Problem nationaler Beihilfen**

Der Fall VW erweckt den Anschein, als ginge es um ein spezielles Beihilfeproblem in Ostdeutschland, das lediglich juristisch umstritten ist. Tatsächlich ist der Fall VW aber nur ein Symptom für das Problem nationaler Beihilfen in einem Gemeinsamen Markt und deren Kontrolle. Zu den konstitutiven Elementen eines Gemeinsamen Marktes gehört, daß die Wettbewerbsbedingungen der Produzenten in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht durch Beihilfen der nationalen Regierungen verfälscht werden. Ansonsten hätten Produzenten, die diese Beihilfen erhalten, einen Wettbewerbsvorteil mit der Folge verzerrter Handels-

ströme zwischen den Mitgliedsländern. Dies wäre kontraproduktiv im Sinne des Gemeinsamen Marktes, dessen Funktion ja gerade darin liegt, durch erhöhten Wettbewerb sowie einen unverfälschten Handel zwischen den Mitgliedsländern die Produktionsmöglichkeiten über das Ausschöpfen von Spezialisierungsvorteilen im Integrationsgebiet zu steigern.

Folgerichtig sieht der EG-Vertrag grundsätzlich ein Verbot von Beihilfen an Unternehmen und Produktionszweige vor (Art. 92,1). Das Beihilfeverbot sowie die Kontrolle über die Einhaltung dieses Verbotes hat den Charakter eines öffentlichen Gutes für das gesamte Gebiet des Gemeinsamen Marktes. Deshalb ist es auch richtig, daß die Beihilfenaufsicht auf der EU-Ebene wahrgenommen wird<sup>1</sup>.

#### **Ausnahmen vom Beihilfeverbot**

Nun gibt es – wie schon erwähnt – von dem grundsätzlichen Beihilfeverbot wichtige Ausnahmen; ansonsten gäbe es keinen Fall VW. Besondere Bedeutung kommt im vorliegenden Kontext Beihilfen zu, die dem sogenannten Kohäsionsziel dienen. Beihilfen können laut EG-Vertrag mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar angesehen werden, wenn sie der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten dienen, "in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht" (Art. 92,3, a).

Die mögliche Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen-Markt-Prinzip

ist durch diese Rechtsnorm allerdings nur juristisch gegeben; bei ökonomischer Betrachtung wirken auch diese Beihilfen verzerrend auf den Handel zwischen den Mitgliedsländern. Der wettbewerbsverzerrende Einfluß von Beihilfen hängt von ihrer Höhe und Ausgestaltung ab, aber nicht davon, wie hoch das Wohlstandsniveau oder die Unterbeschäftigung in Regionen sind, in denen sie gewährt werden<sup>2</sup>. Da solche Beihilfen die Arbeitsteilung innerhalb der Gemeinschaft beeinträchtigen, stehen sie im Konflikt zum Effizienzanliegen des Beihilfeverbots. Dies gilt unabhängig davon, für wie wünschenswert oder gerechtfertigt man das regionale Kohäsionsziel hält.

#### **Konflikt zwischen Wettbewerb und Kohäsion**

Gelegentlich ist zu hören, das Kohäsionsziel, dem im übrigen nicht nur durch Ausnahmen vom generellen Verbot für nationale Beihilfen, sondern auch durch eine eigene, umfangreiche Vergabe von Beihilfen im Rahmen der Strukturfonds der EU Rechnung getragen wird, stehe nicht im Konflikt mit der Sicherung eines unverfälschten Wettbewerbs. Insbesondere durch den Zufluß von Kapital in die weniger entwickelten Gebiete der Gemeinschaft, früher auch durch die Abwanderung von Arbeitskräften aus diesen in Regionen mit Arbeitskräftemangel, würden ohnehin regionale Konvergenzprozesse stattfinden. Es würde gemäß neoklassischen Modellvorstellungen zu einem interregionalen Ausgleich der Faktorpreise und

<sup>1</sup> Vgl. Konrad Lammers: Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im Europäischen Binnenmarkt?, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 187, Hannover 1992, S. 70-82.

<sup>2</sup> Vgl. Rüdiger Soltwedel et. al.: Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG – Theoretische Ansätze und Fallbeispiele, Kieler Sonderpublikationen, Kiel 1988.

der Beschäftigung von Produktionsfaktoren kommen. Beihilfen in noch rückständigen Regionen würden diesen Angleichungsprozeß beschleunigen. Tatsächlich ist empirisch seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft eher eine regionale Konvergenz als eine regionale Divergenz beobachtbar.

Neuere regionaltheoretische Ansätze, die auf der neuen Außenhandelstheorie und der neuen Wachstumstheorie aufbauen, prognostizieren für die weitere räumliche Entwicklung in der Europäischen Union allerdings eher das Gegenteil. Danach käme es im Zuge einer weiteren Arbeitsteilung zu räumlichen Divergenzprozessen; zentral gelegene, mit vergleichsweise viel Humankapital ausgestattete Regionen würden einen steileren Wachstumspfad einschlagen, und periphere, mit vergleichsweise wenig Humankapital ausgestattete Regionen würden zurückbleiben. Die Ergebnisse dieser Ansätze legen sogar nahe, räumliche Konzentrationen von Humankapital an bestimmten Standorten der Union zu fördern, um die Einkommenschancen im globalen Wettbewerb zu stärken. Sollte dies richtig sein, so wäre der Konflikt zwischen Kohäsionspolitik und Effizienz Anliegen der Beihilfenkontrolle sehr scharf.

Wie auch immer: Das Effizienz Anliegen des generellen Beihilfenverbots steht im Konflikt mit dem Kohäsionsziel, dem die Ausnahmen vom Beihilfeverbot dienen. Die Kohäsionspolitik geht zu Lasten der Effizienz, konkret der Produktionsmöglichkeiten in der EU und der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen auf den Weltmärkten. Dies gilt selbst dann, wenn innerhalb der EU regionale Konvergenzprozesse vorherrschen, weil in diesem Fall das Zeitprofil der Anpassungspfade,

die zur Angleichung führen, nicht optimal ist.

#### **Die instrumentelle Ineffizienz**

Zum generellen Konflikt zwischen unverfälschtem Wettbewerb und Kohäsionsziel tritt eine instrumentelle Ineffizienz. Es ist wenig wahrscheinlich – und die Erfahrungen bestätigen dies –, daß mit Hilfe von Beihilfen an Unternehmen regionale Prozesse initiiert werden können, die den Problemlagen der zu entwickelnden Regionen angemessen sind. Zumeist verzerren Beihilfen die Produktionsstrukturen und die Faktoreinsatzverhältnisse zugunsten sachkapitalintensiver Produktionen, weil sehr stark auf eine Begünstigung der Investitionskosten abgestellt wird. Mit sehr hohem Investitionsaufwand und entsprechend hohen Subventionen werden nur verhältnismäßig wenig Arbeitsplätze geschaffen. Gerade die spektakulären Förderfälle in Ostdeutschland (Automobilbau, Chemie, Mineralölverarbeitung, Schiffbau), aber auch solche z.B. in Süditalien sind dafür anschauliche Beispiele.

Beihilfen sind auch immer wieder genutzt worden, um in rückständigen Gebieten Betriebe und Wirtschaftszweige zu erhalten, deren Zukunftschancen nicht gegeben waren. Durch Beihilfen sind schließlich in Fördergebieten mit hoher Arbeitslosigkeit oft zu hohe Lohnkosten sanktioniert und Mängel in der Ausstattung mit Infrastruktur und Humankapital kompensiert worden. Gefährlich ist vor allem, daß die Erlaubnis von Beihilfen bei den nationalen und regionalen Regierungen sowie den privaten Wirtschaftssubjekten geradezu ein Verhalten begünstigt, das der marktgerechten Anpassung der Faktorkosten und der Beseitigung von Entwicklungspässen aus dem Wege geht.

#### **Allgemeine Finanzausgleichsmaßnahmen?**

Läßt sich der Konflikt zwischen dem Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs und dem der Kohäsion auflösen oder zumindest entschärfen? Eine „saubere“ Lösung bestünde darin, keine Ausnahmen vom generellen Beihilfeverbot zuzulassen und gleichzeitig die Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und geringem Einkommensniveau im Standortwettbewerb zu stützen. Eine Stützung im Standortwettbewerb könnte durch allgemeine Finanzausgleichsmaßnahmen erfolgen. Regionen, die durch solche Ausgleichsmaßnahmen begünstigt werden, können das regionale Angebot an öffentlichen Gütern (Infrastruktur im weitesten Sinne) verbessern; sie können auch alternativ die Belastung der Unternehmen und Bürger in ihrem räumlichen Verantwortungsbereich durch Steuern senken.

Beides macht die betreffenden Regionen attraktiver für mobile Produktionsfaktoren, ohne daß – und dies ist im vorliegenden Kontext wichtig – verzerrend in den Wettbewerb auf der Unternehmensebene eingegriffen wird, mit allen Folgen für verfälschte Handelsströme. Von den verbesserten Bedingungen in den unterstützten Regionen ist kein Unternehmen und Bürger der Union ausgeschlossen; um sie wahrzunehmen, müssen allerdings Standortverlagerungen vorgenommen werden. Eine Subventionierung einzelner Unternehmen wäre durch die nationalen oder regionalen Gebietskörperschaften nicht möglich, weil sie nicht erlaubt ist.

Gegen eine solche Lösung sind zwei Argumente zu diskutieren. Erstens könnte eingewendet werden, daß auch diese Art von Kohäsionspolitik die Produktions-

möglichkeiten der Union als Ganzes schwächt. Die Mittel zur Unterstützung der ärmeren Regionen müssen in den reicheren aufgebracht werden und beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit dieser Standorte. Dieses Argument ist richtig und macht nur deutlich, daß in der Union so oder so ein Konsens darüber herzustellen ist, wieviel Kohäsion man sich auf Kosten der Effizienz leisten will. Die diskutierte Lösung macht diese Entscheidung nicht überflüssig, sie läßt aber transparenter werden, daß es einer solchen bedarf.

Ein striktes Beihilfeverbot zusammen mit einer Kohäsionspolitik über Finanzausgleichsmaßnahmen kann lediglich die instrumentelle Ineffizienz vermeiden, und sie mag eine ordnungspolitisch konsistentere Lösung darstellen. Hier setzt der zweite mögliche Einwand ein. An die Stelle verfälschten Wettbewerbs auf der Unternehmensebene tritt ein verzerrter Wettbewerb der Standorte. Ob ein verzerrter Wettbewerb der Standorte mit dem Gemeinsamen-Markt-Prinzip kompatibel ist, bedarf sicherlich weitergehender Überlegungen. Aber auch generell ist zu klären, welcher institutioneller Regelungen im weitesten Sinne der Standortwettbewerb zwischen Mitgliedsländern und Regionen innerhalb der Union oder auch weltweit bedarf, damit er den Wohlstand mehren hilft. An den Standortwettbewerb ist bei der Abfassung der Römischen Verträge anders als an den Wettbewerb zwischen den Unternehmen noch wenig gedacht worden. Für einen zukünftigen Unionsvertrag besteht hier möglicherweise großer Regelungsbedarf.

### **Folgerungen für den Fall VW**

Zu fragen bleibt, was aus diesen Überlegungen für den aktuellen

Beihilfefall VW in Sachsen folgt. Zunächst ist festzuhalten, daß ein Investitionsvorhaben in dieser Größenordnung die Handelsströme zwischen den Mitgliedsländern zweifellos berührt. Da dieses Investitionsvorhaben sowohl nach Aussage des Subventionsgebers als auch des Subventionsempfängers davon abhängt, ob Beihilfen gewährt werden, ist auch der unmittelbare Zusammenhang zwischen verzerrten Handelsströmen und diesen Beihilfen gegeben. Dies muß die Kontrollinstanz, die in einem Gemeinsamen Markt über die Einhaltung der Wettbewerbsregeln zu wachen hat, auf den Plan rufen.

Die Kommission steht allerdings bei der Beihilfenkontrolle vor dem Dilemma, daß sie nach Art. 92,3, a diese Beihilfe genehmigen oder versagen kann (mit dem Gemeinsamen Markt für vereinbar oder nicht vereinbar erklären kann), obwohl die ökonomischen Implikationen eindeutig sind. Zwar hilft sich die Kommission bei dieser Entscheidung dadurch, daß sie bestimmte Kriterien wie Ausmaß der regionalen Arbeitslosigkeit und Einkommensrückstand berücksichtigt, und sie stellt auch Kostenvergleiche zu alternativen Standorten an. Grundsätzlich lösbar wird das Problem dadurch aber nicht. Solange es die Ausnahmeregelung nach Art. 92,3, a gibt, werden die Beihilfeentscheidungen immer wieder zu Recht Anlaß für Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedsländern und der Union geben.

Was die sächsische Rechtsposition angeht, so wird sie sich aufgrund der beschriebenen ökonomischen Zusammenhänge kaum durchhalten lassen. Wären Beihilfen in Ostdeutschland aufgrund von Art. 92,2, c grundsätzlich von einer Beihilfenkontrolle ausgenom-

men, so wären sehr weitgehende Beihilfen möglich, ohne Rücksicht darauf, wie die Handelsströme zwischen den Mitgliedsländern verfälscht werden. Es mag sein, daß diese Problematik bei der Entscheidung über den Vertrag von Maastricht, bei der diese Rechtsnorm zur Disposition stand, nicht hinreichend erkannt wurde und hier deshalb auch vertraglich für Klarheit gesorgt werden muß. Abzusehen ist, daß es aufgrund der ökonomischen Zusammenhänge und der Interessenlagen der einzelnen Mitgliedsländer nicht zur materiellen Anwendung von Art. 92,2 c im Sinne der sächsischen Interpretation kommen wird.

### **Folgerungen für die Förderpolitik in Ostdeutschland**

Hinsichtlich der Förderpolitik in Ostdeutschland gilt es, ein weiteres Mal zu hinterfragen, ob die massive Subventionierung privater Investoren der richtige Weg ist, Ostdeutschland auf einem steileren Wachstumspfad zu halten. Sicherlich muß ein Vertrauensschutz der Investoren gewährleistet werden, und man wird die direkte Investitionsförderung nicht von heute auf morgen stark einschränken können. Generell sollte aber über alternative Förderansätze nachgedacht werden. Nicht Sachkapital, sondern Humankapital und immer noch Rückstände in der Infrastruktur scheinen die entscheidenden Engpässe für regionale Entwicklungsprozesse zu sein; hier wäre verstärkt anzusetzen. Bei der ganzen Diskussion um Beihilfen in Ostdeutschland sollte vor allem nicht aus dem Auge verloren werden, daß die Kosten für den reichlich vorhandenen Produktionsfaktor Arbeit, die Löhne, zu hoch sind, um die Region auf breiter Front attraktiv für Investoren zu machen.