



Anja Kömpf

Staatseinfluss auf die Volkswagen AG

Grenzen der staatlichen
Einflussnahme auf
Wirtschaftsunternehmen
in Privatrechtsform



Einleitung

In ganz Europa herrscht die Sorge über den grenzüberschreitenden „Ausverkauf“ wichtiger nationaler Unternehmen. Die Mitgliedstaaten der EU versuchen deshalb zunehmend, ihre Unternehmen vor fremdem Zugriff zu schützen. Das besondere Augenmerk deutscher Wirtschaftspolitik gilt traditionell der Volkswagen AG.

Die Volkswagen AG – Europas größter Automobilhersteller¹ – unterscheidet sich von ihren Konkurrenten in einem wesentlichen Punkt: Ihr zweitgrößter² Aktionär ist staatlich; das Land Niedersachsen ist derzeit nämlich mit 20,01% am stimmberechtigten Grundkapital der Volkswagen AG beteiligt.³ Der staatliche Aktionär macht seinen Einfluss aber nicht nur durch seine Kapitalbeteiligung geltend. Durch die Bestimmungen des „Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand“ (im Folgenden: VW-Gesetz) vom 21. Juli 1960⁴ wird das Land Niedersachsen gegenüber den privaten Aktionären privilegiert.⁵ Damit hat das Unternehmen, das sich bis zur Teilprivatisierung im Jahr 1961 vollständig in staatlicher Hand befand, bis heute in doppelter Hinsicht eine besondere Nähe zum Staat. Die staatliche Einflussnahme und ihre Absicherung durch das VW-Gesetz sind wirtschaftspolitisch motiviert; neben bestimmten historischen Zielsetzungen steht heute meist der Hinweis auf den Erhalt inländischer Arbeitsplätze im Vordergrund. Fraglich ist indes, wie die Verknüpfung der staatlichen Kapitalbeteiligung mit der Privilegierung des staatlichen Aktionärs rechtlich zu bewerten ist. Diese Form der staatlichen Einflussnahme auf privatrechtliche Unternehmen verkürzt zwangsläufig die Rechte der privaten Anleger und stellt insofern einen

1 Die Volkswagen AG hält einen Pkw-Weltmarktanteil von 9,1%; in Westeuropa stammt nahezu jeder fünfte neue Pkw (18,9%) aus dem Volkswagen Konzern. Quelle: Volkswagen AG; abrufbar unter www.volkswagen-ag.de/german/defaultNS.html.

2 Bis zum Einstieg der *Porsche AG* im Oktober 2005 stellte das Land Niedersachsen den größten VW-Aktionär dar.

3 Stand: 31.12.2008, Geschäftsbericht der Volkswagen AG 2008, abrufbar unter http://www.volkswagenag.com/vwag/vwcorp/info_center/de/publications/2009/03/GB_2008.-bin.acq/qual-BinaryStorageItem.Single.File/GB_2008_d.pdf.

4 BGBl. I, S. 585. Zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand v. 8.12.2008, BGBl. I, S. 2369.

5 Dies gilt – wie später gezeigt wird – auch nach der letzten Gesetzesänderung vom 8.12.2008, in Kraft getreten am 11.12.2008, fort.

Störfaktor in einer „Aktionärsdemokratie“ dar. Die Rechtmäßigkeit des Staatseinflusses auf die Volkswagen AG hängt schließlich von der Antwort auf die kontrovers diskutierte Frage ab, ob und inwieweit ein rechtlicher Kompetenzverteilungsmodus zwischen Staat und Gesellschaft für die Teilnahme am Wirtschaftsleben existiert.

Während die (Verfassungs-)Rechtmäßigkeit des staatlichen Einflusses auf die Volkswagen AG hier zu Lande kaum in Frage gestellt wurde und sowohl die Beteiligung des Landes Niedersachsen an der Volkswagen AG als auch das Fortbestehen des VW-Gesetzes überwiegend als politische Entscheidung und weniger als Rechtsfrage wahrgenommen wurden, bedurfte es erst europäischer Intervention, um das VW-Gesetz mit einem Paukenschlag aus seinem rechtlichen Dornröschenschlaf zu wecken. Zunächst ergingen mehrere spektakuläre Entscheidungen⁶ des EuGH zu der in den Mitgliedstaaten weit verbreiteten Praxis, einer staatlichen Stelle an ausgewählten privatrechtlichen Unternehmen Mitspracherechte vorzubehalten. Diese als „Goldene Aktien“⁷ bezeichneten staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten, die durchgängig ehemalige Staatsunternehmen betreffen (ein Umstand, der die weitreichende Privatisierungspolitik der letzten Jahre in ein eigenartiges Licht rückt), dienen fast immer der Verhinderung ausländischer Übernahmeveruche. Der EuGH hat bei der Entscheidung über die „Goldenen Aktien“, die von ihren Begünstigten – angesichts der Idealverknüpfung von Fiskal- und Wirtschaftspolitik verständlich – hartnäckig verteidigt werden, aber nach anderem Empfinden als protektionistische Hürden den stets beschworenen Spielregeln eines Marktes mit freiem Wettbewerb zuwider laufen,⁸ mehrfach einen Verstoß gegen die europäischen Grundfreiheiten bejaht. Die Privilegierung des Bundes⁹ und des Landes Niedersachsen sowie weitere Abweichungen vom deutschen Aktienrecht bildeten – zunächst abstrakt – den Anlass, das VW-Gesetz mit den „Goldenen Aktien“ zu vergleichen. Nachdem die EU-Kommission wegen verschiedener Bestimmungen des VW-Gesetzes nach einer längeren Auseinandersetzung mit der damaligen Bundesregierung im März 2005

6 EuGH, Rs. C-503/99 (Slg. 2002, S. I-4809 ff.) – *Goldene Aktien Belgien* –; EuGH, Rs. C-483/99 (Slg. 2002, S. I-4781 ff.) – *Goldene Aktien Frankreich* –; EuGH, Rs. C-367/98 (Slg. 2002, S. I-4731 ff.) – *Goldene Aktien Portugal* –; EuGH, Rs. C-98/01 (Slg. 2003, S. I-4641 ff.) – *Goldene Aktien Großbritannien* –; EuGH, Rs. C-463/00 (Slg. 2003, S. I-4581 ff.) – *Goldene Aktien Spanien* –; zuletzt EuGH, verb. Rs. C-282/04 und C-283/04 – *Goldene Aktien Niederlande* –, abrufbar unter www.curia.europa.eu; ferner EuGH, Rs. C-174/04 (Slg. 2005, S. I-4933 ff.) – *Italien* –.

7 Das deutsche Gesellschaftsrecht sieht solche Goldenen Aktien nicht vor.

8 Vgl. etwa Der Spiegel Nr. 10 v. 6.3.2006, S. 92 ff. generell für wirtschaftspolitischen Protektionismus.

9 Der Bund ist nicht mehr VW-Aktionär; würde er wieder eine Beteiligung erwerben, stünden ihm aber die im VW-Gesetz verankerten Rechte zu.

Klage gegen die Bundesrepublik eingereicht hat,¹⁰ stellten sich solche und andere Überlegungen als Präjudiz für den Verfahrensausgang dar. Begleitet wurde das Verfahren von einem von Politikern aller Couleure in seltener Eintracht vorgetragenen leidenschaftlichem Plädoyer für den Fortbestand des Privatisierungsgesetzes.¹¹ Mit seinem Urteil vom 23.10.2007¹² hat der EuGH sodann wesentliche Bestimmungen des VW-Gesetzes für gemeinschaftswidrig erklärt. Die Bundesregierung hat auf diese Entscheidung reagiert, indem sie das VW-Gesetz geändert hat.¹³ Nach Ansicht der EU-Kommission sind diese Änderungen allerdings nicht ausreichend;¹⁴ sie hat deshalb bereits ein zweites Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik eingeleitet.¹⁵

In Anbetracht dieser aktuellen Entwicklung bildet die Konformität des – sowohl ursprünglichen als auch geänderten – VW-Gesetzes mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht einen der Schwerpunkte der vorliegenden Arbeit.

Über die Frage nach der Konformität des VW-Gesetzes mit den europäischen Grundfreiheiten hinaus stellt sich die umfassendere Frage, ob und, wenn dies der Fall ist, inwieweit der Staat sowohl in seiner Eigenschaft als Gesellschafter als auch in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber bei der Einwirkung auf privatrechtliche Unternehmen über rechtlichen Spielraum verfügt. Im Folgenden soll am Beispiel der Volkswagen AG untersucht werden, welche Grenzen dem Staat bei der Einflussnahme auf privatrechtliche Unternehmen um (wirtschafts-)politischer Ziele willen nach geltendem deutschem und europäischem Recht gesetzt sind.

Dieser Zielsetzung entsprechend ist die vorliegende Arbeit folgendermaßen aufgebaut: Einleitend (Teil I) wird der historische (1. Kapitel) und systematische (2. Kapitel) Rahmen aufgezeigt, in dem sich der staatliche Einfluss auf die Volkswagen AG bewegt. Es folgt eine Analyse, ob und inwiefern die Beteiligung des Landes Niedersachsen an der Volkswagen AG rechtmäßig ist (Teil II); der Nor-

10 Rs. C-112/05, Abl.C. 143 v. 11.6.2005, S. 15.

11 Vgl. FAS v. 11.2.2007, S. 34.

12 EuGH, Rs. C-112/05, Urt. v. 23.10.2007 – *Volkswagen* –, abrufbar unter www.curia.europa.eu.

13 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand vom 8.12.2008, BGBl. I, S. 2369.

14 §§ 2 I, 4 I VW-Gesetz wurden abgeschafft, nicht aber § 4 III VW-Gesetz.

15 Am 27.11.2008 hat die Kommission eine begründete Stellungnahme abgegeben und die Bundesrepublik aufgefordert, auch die Regelung des § 4 III VW-Gesetz aufzuheben. Des Weiteren wurde die Bundesregierung ersucht, eine angemessene Reaktion abzugeben. Die Bundesregierung hat daraufhin am 30.01.2009 ihre Stellungnahme an die EU-Kommission übermittelt.

menhierarchie entsprechend bildet zunächst das Gemeinschaftsrecht (3. Kapitel),¹⁶ dann das Verfassungsrecht (einschließlich Haushaltsrecht) (4. Kapitel), das Gesellschaftsrecht (5. Kapitel) und schließlich das Wettbewerbsrecht (6. Kapitel) den Prüfungsmaßstab. Teil III widmet sich ausschließlich der Frage der Rechtmäßigkeit der Bestimmungen des VW-Gesetzes. Das Privatisierungsgesetz ist wiederum zunächst auf seine Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht (7. Kapitel), seine formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit (8. Kapitel), die Vereinbarkeit seiner Bestimmungen mit dem Gesellschaftsrecht (9. Kapitel) und der sog. Übernahmerichtlinie bzw. dem Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz zu überprüfen (10. Kapitel). Es folgt schließlich die Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.

16 Zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts grundlegend EuGH, Rs. 6/1964 (Slg. 1964, S. 1251 ff.) – *Costa/ENEL* –. Vgl. dazu *Mager/Herrmann*, Höchstrichterliche Rechtsprechung, S. 8 f.