

### Die Kapitalverkehrsfreiheit und das VW-Gesetz: Europa verklagt Deutschland

Adamski, Heiner

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Adamski, H. (2012). Die Kapitalverkehrsfreiheit und das VW-Gesetz: Europa verklagt Deutschland. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 61(2), 245-254. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96456-2>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

## Die Kapitalverkehrsfreiheit und das VW-Gesetz

Europa verklagt Deutschland

*Heiner Adamski*



Heiner Adamski

Der politische Prozess der Integration Europas wird durch zahlreiche Verträge zwischen europäischen Staaten gestaltet. Diese Verträge (Europa-Verträge) sind Teil und Grundlage der Integration und Rechtsquelle. Sie betreffen zum größten Teil die Wirtschaft. In dem mittlerweile entstandenen Staatenverbund aus 27 europäischen Staaten mit einer halben Milliarde Einwohnern und dem Europäischen Binnenmarkt als größtem gemeinsamen Markt der Welt – der Europäischen Union (EU) – wacht die Europäische Kommission als Exekutivorgan der EU über die Einhaltung der Verträge durch die Mitgliedstaaten. Sie wacht auch – denn dazu verpflichten die Verträge – über die „Anpassung“ nationalen Rechts an die Vertragsvorgaben. Ohne eine vertragskonforme Politik und ohne Anpassung oder Harmonisierung des nationalen Rechts (speziell des wirtschaftlich relevanten Rechts) ist ein Gemeinsamer Markt ja nicht möglich. In Konfliktfällen kann die Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen Mitgliedsstaaten Klagen einreichen und so versuchen, auf dem Rechtsweg ihre Auffassungen von Vertragskonformität durchzusetzen.

Vor einigen Jahren (2005) hat die Europäische Kommission ein deutsches Gesetz vor den Gerichtshof gebracht: das „Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand“ (umgangssprachlich Volkswagengesetz oder VW-Gesetz genannt). Mit diesem Gesetz wurden 1960 die Rechtsverhältnisse an und in dem weltweit erfolgreich operierenden Unternehmen Volkswagen geregelt. Dabei wurden in das Gesetz als Reaktion auf einige Probleme aus der Zeit des Nationalsozialismus und der Nachkriegsjahre besondere Regelungen zum Schutz des Unternehmens und der Belegschaft aufgenommen. Diese Bestimmungen hielt die Kommission für unvereinbar mit der in Europa-Verträgen vorgeschriebenen Freiheit des Kapitalverkehrs (oder auch Kapitalverkehrsfreiheit) – und sie hat eben deshalb die Bundesrepublik Deutschland in einem sog. Vertragsverletzungsverfahren verklagt. Der EuGH hat diese Auffassung 2007 in einem Urteil bestätigt. 2008 hat dann die damalige Bundesregierung eine Änderung des VW-Gesetzes erarbeitet und der Deutsche Bundestag eine Neufas-

sung beschlossen. Die Änderungen gehen der Kommission aber nicht weit genug; sie kritisiert einige Bestimmungen wiederum als unvereinbar mit der Kapitalverkehrsfreiheit und klagt nun erneut gegen die Bundesrepublik Deutschland. Außerdem hat sie die Verhängung von Strafgeldern in Millionenhöhe beantragt.

## I. Kapitalverkehrsfreiheit

Die Kapitalverkehrsfreiheit ist eine der vier Grundfreiheiten nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaft (EG): Freiheit des Warenverkehrs, der Dienstleistungen, des Personenverkehrs und eben des Kapitalverkehrs. Diese Grundfreiheiten dienen der Entwicklung eines Europäischen Binnenmarktes. Sie sichern insbesondere Handlungsfreiheiten der am Wirtschaftsverkehr beteiligten Bürger der EU vor Beschränkungen des grenzüberschreitenden Handels und ermöglichen so einen die nationalen Grenzen überschreitenden gesamteuropäischen Wettbewerb. Geschützt ist aber mit Ausnahme der Kapitalverkehrsfreiheit nur der innereuropäische Wirtschaftsverkehr. Die Grundfreiheiten waren schon im „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG-Vertrag) aus dem Jahre 1957 angelegt. Später wurden sie im „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EG-Vertrag) fixiert. Heute sind sie Teil des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV).

Zum besseren Verständnis der etwas verwirrenden Vertragslage sei angemerkt: Am Anfang – 1957 – stand der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG-Vertrag). Dieser Vertrag wurde 1992 durch den Vertrag von Maastricht in „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ (EG-Vertrag oder EGV) umbenannt und 1997 durch den Vertrag von Amsterdam neu nummeriert. Im Jahre 2009 ist dann der „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ durch den Vertrag von Lissabon mit Wirkung zum 1. Dezember 2009 in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt worden. Im Verlauf dieser Entwicklungen (Umbenennungen) kam es zu wesentlichen Änderungen des Vertrags.

Die Kapitalverkehrsfreiheit ist in Art. 63 AEUV geregelt (früher Art. 56 EG-Vertrag):

- (1) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.
- (2) Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten.

Aus der Kapitalverkehrsfreiheit ergibt sich vor allem die Pflicht der Mitgliedsstaaten, Behinderungen im grenzüberschreitenden Kapital- und Zahlungsverkehr abzubauen, soweit dies für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes erforderlich ist. Der Begriff des Kapitalverkehrs umfasst den Verkehr mit

Sachkapital (z.B. Rechte an Immobilien, Unternehmensbeteiligungen) und mit Geldkapital (z.B. Wertpapiere, Banknoten). Verboten wird durch die Kapitalverkehrsfreiheit jegliche Beschränkung des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedsstaaten und die Diskriminierung ausländischer Kapitalanlagen. Als „Annex-Freiheit“ zur Kapitalverkehrsfreiheit wird die Zahlungsverkehrsfreiheit gerechnet. Sie gewährt das Recht, eine Schuld grenzüberschreitend durch Transfers von Banknoten oder durch Überweisung zu erfüllen.

## II. Entstehung und Streitpunkte des VW-Gesetzes

Der Begriff „Volkswagen“ stammt aus den ersten Jahren des vorigen Jahrhunderts und bekam eine besondere Bedeutung in der Zeit, als in Deutschland allüberall vom Volk die Rede war: Ein Volk – ein Reich – ein Führer. Völkisches Recht. Volksgenosse. Volksempfänger. Volksküche. Und eben Volkswagen.

Nach der Machtübernahme Anfang 1933 forderte Hitler in Berlin auf einer Automobilausstellung die Motorisierung des deutschen Volkes. Drei Jahre später wurde die Deutsche Arbeitsfront (DAF) – der Einheitsverband der Arbeitnehmer und Arbeitgeber – mit dem Bau der größten Automobilfabrik Europas beauftragt. Es wurde eine „Gesellschaft zur Vorbereitung des Deutschen Volkswagens mbH“ gegründet. Später wurde sie in Volkswagenwerk GmbH umbenannt. Die Gesellschaft gehörte zwei GmbHs (sie waren Treuhänder der DAF). Als Fabrikstandort wurde der heutige Raum Wolfsburg gewählt. Der Aufbau des Unternehmens wurde vornehmlich mit Geldern aus dem Verkauf beschlagnahmten Vermögens der zerschlagenen Gewerkschaften finanziert. Zudem wurde ein Vorfinanzierungskonzept für die Automobilproduktion entwickelt, das vorsah, dass Käufer des Volkswagens auf einen relativ günstigen Kaufpreis Vorauszahlungen leisten. Praktisch umgesetzt wurden die Autoproduktionspläne aber nicht. Im Zweiten Weltkrieg wurden im Volkswagenwerk unter Einsatz auch vieler tausend Zwangsarbeiter (u.a. Kriegsgefangene und KZ-Häftlinge) Rüstungsgüter produziert.

Nach dem Krieg gab es die Nazi-Organisation DAF nicht mehr und damit auch keinen Eigentümer des Volkswagenwerkes. Das Unternehmen war praktisch herrenlos und kam unter Kontrolle der britischen Militärregierung. Sie beauftragte die Arbeitnehmerschaft mit dem Bau eines Volkswagens für die Alliierten. Die Produktion erfolgte in Eigenregie der Belegschaft. Mit zunehmender Stabilisierung der Lage und wirtschaftlichen Erfolgen wurden dann von verschiedenen Seiten Eigentumsansprüche an dem Unternehmen geltend gemacht. Die Gewerkschaften verwiesen darauf, dass für die Finanzierung des Unternehmens Volkswagen Vermögenswerte der zerschlagenen Gewerkschaften eingesetzt worden waren. 350.000 Volkswagen-Ansparer verwiesen auf Anzahlungen in Höhe von fast 300 Millionen. Arbeitnehmer begründeten Ansprüche damit, dass ihre Eigeninitiative zum erfolgreichen Aufbau von Vermögenswerten im Unternehmen geführt hat. Und die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen begründeten Eigentumsansprüche auf dem Hintergrund alliierter Kontrollrats-Vorschriften.

Nach mehrjährigen Diskussionen und Verhandlungen wurde 1959 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Niedersachsen ein „Vertrag über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung und über die Errichtung einer ‚Stiftung Volkswagenwerk‘“ abgeschlossen. Der Vertrag enthielt in den § 1, 2 und 5 u.a. diese Bestimmungen: „Die Volkswagenwerk GmbH wird in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Der Bund und das Land Niedersachsen erhalten je 20 vom Hundert des Grundkapitals der Volkswagenwerk Aktiengesellschaft ... Die restlichen 60 vom Hundert des Grundkapitals werden in Form von Kleinaktien ... veräußert werden ... In der Satzung der Volkswagenwerk Aktiengesellschaft ist vorzusehen, dass je zwei Mitglieder vom Bund und dem Land Niedersachsen in den Aufsichtsrat entsandt werden und dass Beschlüsse, für die nach dem Aktiengesetz eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist, einer Mehrheit von mehr als 80 vom Hundert des bei der Beschlußfassung vertretenen Grundkapitals bedürfen.“

Aufgrund dieses Vertrages wurde 1960 zunächst durch ein „Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung“ die Eigentümerstellung der Bundesrepublik Deutschland festgelegt und anschließend das eingangs erwähnte (1965 und 1970 geänderte) „Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand“ (VW-Gesetz) geschaffen. Bemerkenswerte Kernpunkte dieses Gesetzes in der Fassung von 1970 sind:

#### § 2 Stimmrecht und Stimmrechtsbeschränkung

(1) Gehören einem Aktionär Aktien im Gesamtnennbetrag von mehr als dem fünften Teil des Grundkapitals, so beschränkt sich sein Stimmrecht auf die Anzahl von Stimmen, die Aktien im Gesamtnennbetrag des fünften Teils des Grundkapitals gewähren.

#### § 3 Vertretung bei der Stimmrechtsausübung

(5) Niemand darf in der Hauptversammlung das Stimmrecht für mehr als den fünften Teil des Grundkapitals ausüben.“

#### § 4 Verfassung der Gesellschaft

(1) Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen sind berechtigt, je zwei Aufsichtsratsmitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden, solange ihnen Aktien der Gesellschaft gehören.

(2) Die Errichtung und die Verlegung von Produktionsstätten bedürfen der Zustimmung des Aufsichtsrats. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Aufsichtsrats.

(3) Beschlüsse der Hauptversammlung, für die nach dem Aktiengesetz eine Mehrheit erforderlich ist, die mindestens drei Viertel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals umfasst, bedürfen einer Mehrheit von mehr als vier Fünftel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals der Gesellschaft.

Praktisch bedeutete dies: Auf einer Hauptversammlung der Volkswagen AG „lief nichts“ gegen den Bund bzw. gegen Niedersachsen. Niemand hatte – egal

wie weit der Aktienanteil über 20 Prozent lag – mehr Stimmrecht als der Eigner von 20 Prozent. Eine feindliche Übernahme war damit praktisch ausgeschlossen. Normalerweise gilt nach dem Aktiengesetz, dass der Eigner eines Anteils von mehr als 25% der Aktien einer Aktiengesellschaft eine Sperrminorität hat, d.h. wichtige Beschlüsse der Vollversammlung – für die eine Mehrheit von 75 Prozent notwendig ist – blockieren kann. Außerdem bedurften Aufsichtsratsbeschlüsse zur Errichtung und Verlegung von Produktionsstätten einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Aufsichtsrats – und der war zur Hälfte mit Arbeitnehmervertretern und im Übrigen noch mit Regierungsvertretern besetzt. Gegen den Willen der Arbeitnehmervertreter war also im Aufsichtsrat „nichts zu machen“.

Und wegen dieses Gesetzes hat die Europäische Kommission die Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2005 vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt. Konkret hat sie beanstandet

- das Recht der Bundesrepublik und des Landes Niedersachsen, je zwei Aufsichtsratsmitglieder in den Aufsichtsrat des Unternehmens zu entsenden, solange ihnen Aktien der Gesellschaft gehören,
- die Begrenzung der Stimmrechtsausübung auf 20% des Grundkapitals, wenn der Anteil eines Aktionärs diesen Prozentsatz übersteigt,
- die Erhöhung der Mehrheit, die für die Beschlüsse der Aktionärshauptversammlung, die nach dem Aktiengesetz nur einer Mehrheit von 75% bedürfen, erforderlich ist, auf 80% des vertretenen Grundkapitals.

### III. Urteil des Europäischen Gerichtshofs

Der EuGH hat entschieden: „Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch, dass sie § 4 Abs. 1 sowie § 2 Abs. 1 in Verbindung mit § 4 Abs. 3 des Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand vom 21. Juli 1960 in der auf den vorliegenden Rechtsstreit anwendbaren Fassung beibehalten hat, gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 56 Abs. 1 EG verstoßen.“

Im Einzelnen stellt der EuGH fest, dass das VW-Gesetz als Ausdruck der staatlichen Gesetzgebungsbefugnis eine nationale Maßnahme ist und dass die streitigen Bestimmungen des Gesetzes dem Staat zuzurechnen sind, da nur er in der Lage ist, sie in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber zu ändern. Er erinnert daran, dass der EG-Vertrag jede Beschränkung des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten verbietet. Eine nationale Maßnahme, die geeignet ist, Anleger von Direktinvestitionen abzuhalten, weil sie die Möglichkeit der Aktionäre einschränkt, sich an der Gesellschaft zu beteiligen, um dauerhafte und direkte Beziehungen mit ihr zu schaffen oder aufrechtzuerhalten, die es ihnen ermöglichen, sich effektiv an ihrer Verwaltung oder ihrer Kontrolle zu beteiligen, stellt eine solche Beschränkung dar. Die fraglichen Bestimmungen können nach EuGH-Auffassung eine solche abschreckende Wirkung haben.

Es wird nicht ausgeschlossen, dass die Begrenzung des Stimmrechts auf 20% und die Festlegung der Sperrminorität auf 20% für sich betrachtet zu-

gunsten und zulasten eines Aktionärs der Gesellschaft wirken kann. Der EuGH erinnert jedoch daran, dass zur Zeit des Erlasses des Volkswagengesetzes der Bund und das Land Niedersachsen die Hauptaktionäre der gerade erst privatisierten Gesellschaft waren, an der sie jeweils 20% des Kapitals hielten, und dass das Land Niedersachsen weiterhin in dieser Größenordnung beteiligt ist. Der EuGH stellt fest, dass die fraglichen Bestimmungen zusammengekommen dem Bund und dem Land Niedersachsen ermöglichen, mit einer geringeren Investition als nach der allgemeinen Regelung erforderlich in der Volkswagen AG wesentlichen Einfluss auszuüben. Diese Situation ist geeignet, Anleger aus anderen Mitgliedstaaten von Direktinvestitionen abzuhalten.

Ferner weist der EuGH darauf hin, dass durch die Möglichkeit, je zwei Mitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden, solange ihnen Aktien der Gesellschaft gehören, der Bund und das Land Niedersachsen im Vergleich zum allgemeinen Gesellschaftsrecht privilegiert werden, wonach sie nur höchstens drei Aufsichtsratsmitglieder entsenden dürften. Zudem steht ihnen das Entsenderecht zu, sobald sie Aktien der Gesellschaft besitzen, ohne dass dabei der Umfang ihrer Beteiligung berücksichtigt würde. Der Bund und das Land Niedersachsen haben so die Möglichkeit, einen Einfluss auszuüben, der über ihre Investitionen hinausgeht, und können deshalb den Einfluss der anderen Aktionäre auf ein Niveau verringern, das hinter deren Investitionen zurückbleibt.

Der EuGH erinnert auch daran, dass der freie Kapitalverkehr durch nationale Regelungen beschränkt werden kann, die durch legitime Interessen gerechtfertigt sind. Im vorliegenden Fall hat die Bundesrepublik jedoch über allgemeine Erwägungen zur Notwendigkeit des Schutzes vor einem die Gesellschaft allein dominierenden Großaktionär hinaus nicht dargelegt, inwiefern die streitigen Bestimmungen für den Schutz der angeführten Interessen erforderlich sein sollen. Sie hat nicht erklären können, warum es zur Erreichung des Ziels des Arbeitnehmerschutzes geeignet und erforderlich sein soll, beim Kapital von Volkswagen eine stärkere und unabänderbare Position öffentlicher Akteure aufrechtzuerhalten. Sie hat auch nicht dargelegt, aus welchen Gründen die Aufrechterhaltung einer solchen Stellung die allgemeinen Interessen der Minderheitsaktionäre schützen soll. Und schließlich hat die Bundesrepublik nicht verdeutlicht, warum die Bestimmungen des Volkswagengesetzes für die Erhaltung der durch die Tätigkeit von Volkswagen geschaffenen Arbeitsplätze geeignet und erforderlich sein sollen. (Siehe dazu das Urteil in der Rechtssache C-112/05 und die Pressemitteilung Nr. 74/07. Abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/>)

#### IV. Änderungen des VW-Gesetzes

Nach dem EuGH-Urteil wurde eine Neufassung des VW-Gesetzes erarbeitet und verabschiedet. Das Entsenderecht in den Aufsichtsrat und die Stimmrechtsbeschränkung wurden aufgegeben. Das 80-Prozent-Mehrheitserfordernis für wichtige Unternehmensentscheidungen wurde aber beibehalten und damit dem Land Niedersachsen weiterhin eine starke Stellung gesichert. Das geän-

derte Gesetz bleibt damit im Rahmen von § 179 Abs. 2 des deutschen Aktiengesetzes, wonach eine Aktiengesellschaft eine andere Mehrheit als drei Viertel für Satzungsänderungen u.ä. festlegen kann. Geblieben ist auch die Regelung, nach der jede Entscheidung über den Produktionsstandort einer Zweidrittelmehrheit im Aufsichtsrat bedarf.

Das VW-Gesetz in der Fassung vom 30. Juli 2009 bestimmt jetzt in § 4 (Verfassung der Gesellschaft):

(2) Die Errichtung und die Verlegung von Produktionsstätten bedürfen der Zustimmung des Aufsichtsrats. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Drittel der Mitglieder des Aufsichtsrats.

(3) Beschlüsse der Hauptversammlung, für die nach dem Aktiengesetz eine Mehrheit erforderlich ist, die mindestens drei Viertel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals umfasst, bedürfen einer Mehrheit von mehr als vier Fünftel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals der Gesellschaft.

Die Regelung in § 4 Abs. 2 bedeutet, dass der Aufsichtsrat ein Mitspracherecht bei Vorstandsentscheidungen über VW-Produktionsstätten hat. Außerdem muss er mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmen, was konkret heißt, dass die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat – die ja nach den Mitbestimmungsregeln die Hälfte der Mitglieder stellen – die Errichtung und die Verlegung von Produktionsstätten verhindern können.

Die Regelung in § 4 Abs. 3 bedeutet, dass wichtige Beschlüsse wie beispielsweise Satzungsänderungen und Kapitalerhöhungen nur mit einer 80-prozentigen Mehrheit der Stimmen getroffen werden können. Damit wird von der Regel der 75-prozentigen Mehrheit bei anderen Aktiengesellschaften abgewichen – und da knapp mehr als 20 Prozent der VW-Anteile das Land Niedersachsen hält, sind derartige Beschlüsse nicht ohne Zustimmung des Landes möglich. Niedersachsen hat also mit seinem Anteil eine Sperrminorität.

Über die Gesetzesänderung hinaus hat die VW-Hauptversammlung zur Sicherung der Vormachtstellung Niedersachsens auch unabhängig vom VW-Gesetz 2009 die Aufnahme der Sonderrechte auch in die Satzung des Konzerns beschlossen.

Der neue VW-Gesetz wird vom Gesetzgeber und der Bundesregierung wie der Landesregierung Niedersachsen und in vielen anderen Bereichen des politischen Raumes als europarechtskonform beurteilt. Eine zentrale Argumentation ist, dass der EuGH habe nur das Zusammenspiel von 20-prozentiger Sperrminorität und Höchststimmrecht, nicht aber die Sperrminorität für sich genommen moniert. Die Europäischen Kommission sieht das anders:

## V. Die Klage der Europäischen Kommission

In der Klage der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland – eingereicht am 21. Februar 2012 (Rechtssache C-95/12) – beantragt die Klägerin:

„Der Gerichtshof möge

1. feststellen, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 260 Absatz 2 AEUV verstoßen hat, indem sie nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, zu denen sie nach dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 23. Oktober 2007 ... verpflichtet gewesen wäre;
2. der Bundesrepublik Deutschland die Zahlung eines Zwangsgeldes in der Höhe von 282.725,10 € pro Tag sowie eines Pauschalbetrags von 31.114,72 € pro Tag auferlegen, zahlbar auf das Eigenmittelkonto der Europäischen Union;
3. der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Rechtsstreits auferlegen.“

In einem Abschnitt „Klagegründe und wesentliche Argumente“ führt die Kommission u.a. aus:

„Das von der Bundesrepublik Deutschland verabschiedete Gesetz, mit dem diese nach eigener Ansicht das Urteil des Gerichtshofs umgesetzt hat, sehe ... weiterhin vor, dass Beschlüsse der Hauptversammlung der Volkswagen AG, für die nach den Bestimmungen des Aktiengesetzes eine Mehrheit von 75% des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals erforderlich ist, einer Mehrheit von mehr als 80% des Grundkapitals bedürfen. Die Bundesrepublik rechtfertige dies mit Hinweis auf den Tenor des Urteils in der Rechtssache C-112/05, demzufolge diese Bestimmung nur in Verbindung mit den anderen beiden Bestimmungen eine Rechtsverletzung darstelle. Für sich alleine genommen stelle diese Bestimmung jedoch keinen Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit dar.

Nach Ansicht der Kommission, schließt die Formulierung des Urteilstenors nicht die Rechtswidrigkeit aller drei gerügten Bestimmungen jeweils für sich genommen aus. Bei der Umsetzung eines Urteils sei nämlich nicht nur dessen Tenor zu beachten, sondern auch die Entscheidungsgründe. Im gegebenen Zusammenhang scheine es daher besonders weit hergeholt, das Versäumnis der Bundesrepublik, das Urteil des Gerichtshofs vollständig umzusetzen, ausschließlich mit den drei Worten „in Verbindung mit“ im Urteilstenor rechtfertigen zu wollen. Eine solche Auslegung ignoriere nicht nur die gesamte Urteilsbegründung, sondern auch die Rechtssprechung des Gerichtshofs zu den so genannten ‚Goldenen Aktien‘.“

## VI. Kommentar

In dem Streit um das VW-Gesetz sind klare Positionierungen schwierig. Einerseits erscheint die 1960 getroffene Regelung angesichts der Geschichte des Unternehmens Volkswagen verständlich und vernünftig – was sollte denn mit einem erfolgreichen Unternehmen ohne Eigentümer gemacht werden? Der Staat oder eine Gewerkschaft können „in unserem System“ ja nicht die Rolle des Eigentümers eines Unternehmens und eines Automobilbauers übernehmen. Die Überführung des Unternehmens in Belegschaftseigentum wäre auch schwierig gewesen. Insofern war das alte Gesetz ein notwendiger und sinn-

voller Kompromiss. Andererseits stellt sich heute – ein halbes Jahrhundert später – die Frage: Was rechtfertigt einen rechtlichen Sonderstatus für VW?

Es ist klar, dass die Bestimmungen des alten wie des neuen VW-Gesetzes gut waren bzw. sind – und dann stellt sich die Frage: Warum sollen diese Regeln abgeschafft werden? Hinsichtlich des alten Gesetzes ist die Antwort klar. Das EuGH-Urteil hat einige Streichungen erzwungen. Zum neuen Gesetz kann das noch nicht gesagt werden. Es ist noch abzuwarten, ob die Rechtsauffassung der Europäischen Kommission vom EuGH bestätigt wird. Die Bundesregierung und die niedersächsische Landesregierung sowie Mehrheiten im Bundestag und im niedersächsischen Landtag erwarten das nicht. Sie sehen das Volkswagengesetz nicht in einem Widerspruch zum Gebot der Kapitalverkehrsfreiheit. Die Gewerkschaften vertreten den sehr verständlichen Standpunkt, dass VW mit enteignetem Gewerkschaftsvermögen gebaut wurde und dass sie angesichts dessen den VW-Gesetzregelungen unter der Voraussetzung der besonderen Sicherung der Arbeitnehmerrechte zugestimmt haben; sie sehen nicht ein, dass diese Sicherungen jetzt „abgebaut“ werden und protestieren mit dem VW-Betriebsrat und der niedersächsischen Landesregierung parallel zur abwartenden Haltung der Bundesregierung gegen die Europäische Kommission. Sie können mit guten Gründen die Kommissionsvorstellungen als neoliberalen Irrweg ablehnen. Angesichts der in den letzten Jahren in Europa und weltweit entstandenen Turbulenzen auf den Kapitalmärkten ist es doch offensichtlich, dass Unternehmen und Belegschaften – die ja zweifellos Kapital brauchen – zugleich „vor dem Kapital“ geschützt werden müssen und dass ein bestehender Schutz wie im neuen VW-Gesetz nicht reduziert werden sollte. Offensichtlich ist aber auch, dass es bei dem zweiten Vorstoß der Europäischen-Kommission gegen das VW-Gesetz mehr um die Kapitalverkehrsfreiheit – also um Vorrang des Kapitals – und weniger um die Interessen der Arbeitnehmer geht. Das Vorgehen der Kommission bringt ja lediglich der Kapitalseite Vorteile. Dabei hat die Regelung der paritätischen Aufsichtsratsbesetzung nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 Bedeutung. Hier wird nämlich der Arbeitnehmerseite nur scheinbar die Möglichkeit zur Verhinderung von Entscheidungen der Kapitalseite eingeräumt; jedenfalls hat die Arbeitgeberseite infolge des Doppelstimmrechts des Aufsichtsratsvorsitzenden – der fast immer Vertreter des Kapitals ist – faktisch die Macht zur Durchsetzung ihrer Interessen. Diese Macht hätte „das Kapital“ auch gern „bei VW“. Das VW-Gesetz gibt den Arbeitnehmern hingegen die Möglichkeit tatsächlicher Mitbestimmung. Die Kapitalseite kann keine Maßnahmen gegen den Willen der Arbeitnehmerseite durchsetzen. Angesichts der Erfahrung, dass das Kapital immer die „Orte“ sucht, wo es sich schnell und am schnellsten vermehren kann, und angesichts der Erfahrung, dass in diesem Prozess die Arbeitsplätze und Menschen vielfach nur eine geringe oder keine Rolle spielen, ist der Erhalt der gesetzlichen Sicherungen der Arbeitnehmer ein wichtiges politisches Ziel. Über den strittigen Fall hinaus könnte sogar „angedacht“ werden, dass der Schutz des VW-Gesetzes (und der Unternehmenssatzung) Modell für andere Unternehmen sein sollte.

Es fällt aber auf, dass in den Wirtschaftsteilen der Presse überwiegend gegen das VW-Gesetz argumentiert wird. Die FAZ, die Welt, die Süddeutsche

Zeitung, das Handelsblatt, die Financial Times Deutschland und andere berichten über die Klage der Europäischen Kommission und lassen erkennen: Wozu brauchen wir ein VW-Gesetz? In der juristischen Fachliteratur publizieren viele Universitäts- und Kanzleijuristen mit offensichtlicher Nähe zu den Börsenplätzen ihre neoliberal gefärbten Rechtsvorstellungen und bereiten so das „richtige Terrain“ vor – Gerichte können sich bei ihren Urteilsfindungen dann auf die einhellige Meinung in der Fachliteratur stützen. Übrigens ist die Rechtsmaterie kompliziert. Einer der Kommentare zum EUV/AEUV – den Verträgen über Europäische Union und die Arbeitsweise der Europäischen Union – umfasst 2948 Seiten. Ein anderer ist noch dicker: 3148 Seiten.

Die Automobilkonzerne holen sich derweil Beratung aus der Politik: Der Sozialwissenschaftler und Sozialdemokrat Thomas Steg ist jetzt Cheflobbyist bei VW. In der Regierungszeit von Schröder war er stellvertretender Leiter des Kanzleramts und dann – als Merkel Kanzlerin wurde – stellvertretender Regierungssprecher. Volker Hoff (CDU) knüpft als ehemaliger hessischer Landesminister für Bundes- und Europaangelegenheiten und Bevollmächtigter des Landes Hessen beim Bund für Opel Kontakte nach Berlin. Der ehemalige Thüringer Ministerpräsident Althaus (CDU) steht im Dienst des Auto-Zulieferers Magna. Ex-Umwelt- und Ex-Außenminister Joschka Fischer (Bündnis 90/Die Grünen) berät BMW. Eine übergroße Nähe der Wirtschaft zur Politik soll aber – auch das wird in den Medien als Argument gegen das VW-Gesetz vorgebracht – vermieden werden. So schrieb zum Beispiel die Süddeutsche Zeitung, der Weg für faule Kompromisse, Gegengeschäfte und Kungeleien sei offen, weil Politiker beim Autobauer Volkswagen im Aufsichtsrat sitzen. Und zu den dort zu besprechenden Fragen zwischen der Kapitalseite, den Betriebsräten, den Gewerkschaftsvertretern und den Politikern könnten auch „Bezüge“ eines Vorstandsvorsitzenden gehören. Sie betragen mehr als das 4000-Fache des Arbeiterlohnes, das 180-Fache eines Professorengelohes und das 50-Fache der Bundeskanzlerbesoldung. Der Aufsichtsratsvorsitzende Ferdinand Piech rechtfertigte es auf der letzten Hauptversammlung der VW-Aktionäre mit hohen Steuerzahlungen des Vorstandsvorsitzenden.