

# Das Volkswagen-Gesetz und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

## Ein Konflikt um europäische Grundfreiheiten

*Heiner Adamski*

Die Europäische Kommission hält einige Bestimmungen des in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Volkswagen- oder VW-Gesetzes für nicht vereinbar mit dem EG-Vertrag. Sie stützt sich auch auf drei neuere Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH).<sup>1</sup> Die deutsche Bundesregierung und auch die Mehrheit des Bundestages wollen das VW-Gesetz – das mit bestimmten politischen Absichten 1960 verabschiedet wurde – aber nicht umstandslos aufgeben. Die Kommission hat deshalb in diesem Jahr ein sog. Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Bei fortbestehendem Dissens könnte es zu einer Klage beim EuGH kommen. Im Falle eines Erfolges müsste der Bundestag – die Volksvertretung – die Rechtslage aufgrund des EuGH-Urteils gegen seinen Willen ändern. Der Konflikt ist im Blick auf Demokratie und Globalisierung sowie die „Rolle“ des Staates und des internationalen Kapitals in der Wirtschaft politisch und politikpädagogisch interessant – vielleicht sogar spannend – und zudem bemerkenswert angesichts des Verständnisses von Sozialer Marktwirtschaft zur Zeit Konrad Adenauers und Ludwig Erhards.

### I. Geschichte und Inhalt des Volkswagen-Gesetzes

In Deutschland wurde in der NS-Zeit die aus den USA kommende Vorstellung einer Massenmotorisierung aufgenommen und die Konstruktion eines „Volkswagens für jedermann“ beschlossen (Konstrukteur war der Ingenieur Ferdinand Porsche). Das Fahrzeug (der sog. Käfer) sollte 990 Reichsmark kosten und über Sparverträge für jeden Deutschen finanzierbar sein. Es wurde eine Volkswagenwerk GmbH gegründet und in Niedersachsen in der Nähe des Ortes Fallersleben eine Fabrik gebaut. Damals entstand eine „Stadt des KdF-Wagens“ (Kraft durch Freude). Eine wichtige Rolle hatte dabei nach der politischen Ausschaltung der Gewerkschaften die Deutsche Arbeitsfront (DAF) als nationalsozialistischer Einheitsverband der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Sie konnte mit „angeeigneten“ Eigentum der Gewerkschaften u.a. das Volkswagenwerk finanzieren. Zum Bau dieses Fahrzeugs

kam es aber nicht. Statt des Volkswagens wurden Rüstungsgüter für den Zweitem Weltkrieg produziert. Dabei kamen rund 20.000 Zwangsarbeiter, Kriegsgefangene und später auch KZ-Häftlinge zum Einsatz.

Nach dem Krieg wurde Deutsche Arbeitsfront durch ein Kontrollratsgesetz ohne Liquidation mit der Folge „unklarer Eigentumsverhältnisse“ an der Volkswagenwerk GmbH aufgelöst. Die VW-Gesellschaft kam unter Kontrolle der britischen Militärregierung. Sie bemühte sich erfolglos um Kooperationen mit ausländischen Konzernen (z.B. Ford und Opel) und verzichtete 1949 auf die Kontrolle des maroden Unternehmens. Die Verfügungsgewalt übertrug sie auf die Bundesrepublik Deutschland. Die Bundesregierung beauftragte das Land Niedersachsen treuhänderisch mit der Wahrnehmung ihrer Rechte. Erst damals wurde mit dem Bau von Volkswagen begonnen – und VW wurde in kurzer Zeit zum Symbol des deutschen „Wirtschaftswunders“.

In den 1950er Jahren kam es dann zwischen dem Bund und Niedersachsen zu Auseinandersetzungen über die unklaren Eigentumsverhältnisse. 1959 wurden sie in einem *Vertrag über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung und über die Errichtung einer „Stiftung Volkswagenwerk“* geklärt. In ihm wurde vereinbart, dass die GmbH in eine Aktiengesellschaft umgewandelt und deren Grundkapital vom Bund im Benehmen mit dem Land Niedersachsen festgesetzt wird. Von diesem Grundkapital wurden dem Bund und Niedersachsen je 20 Prozent zugesprochen. 60 Prozent sollten in Form von Kleinaktien (Volksaktien) veräußert werden. Der Veräußerungserlös und die jährlichen Gewinne aus den Aktien des Bundes und des Landes sollten der gemeinnützigen Stiftung mit dem Zweck der Wissenschaftsförderung zufließen. Außerdem wurde vereinbart, dass in der Satzung der AG vorzusehen ist, dass je zwei Mitglieder vom Bund und dem Land Niedersachsen in den Aufsichtsrat entsandt werden müssen und dass Beschlüsse – für die nach dem Aktiengesetz eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist – einer Mehrheit von mehr als 80 Prozent des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals bedürfen.

Im Mai 1960 wurde dann vom Deutschen Bundestag zunächst ein *Gesetz über die Regelung der Rechtsverhältnisse bei der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung* verabschiedet. In ihm wurden die Geschäftsanteile der Vermögensverwaltung der aufgelösten Deutschen Arbeitsfront und einer ehemaligen Treuhändergesellschaft „mit Wirkung vom 24. Mai 1949“ der Bundesrepublik Deutschland zugesprochen und der Vertrag zwischen dem Bund und Niedersachsen genehmigt. Im Juli 1960 folgte ein *Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand* – und dies ist das Volkswagen-Gesetz. Es enthielt Regelungen zur Umwandlung in eine Aktiengesellschaft, zur Beschränkung der Aktionärsstimmrechte und zur Verfassung der AG entsprechend dem Vertrag. Außerdem wurde der Verkauf von Aktien mit Sozialrabatten geregelt. 1966 und 1970 wurde dieses Gesetz geändert und enthält nun diese – im Prinzip schon 1960 festgelegten – Bestimmungen:

Nach § 2 Abs. 1 sind die Stimmrechte eines Aktionärs auch bei einem Aktienanteil von mehr als 20 Prozent des Grundkapitals auf 20 Prozent begrenzt. Nach § 3 Abs. 5 darf in der Hauptversammlung niemand das Stimmrecht für mehr als 20 Prozent des Grundkapitals ausüben. Nach § 4 Abs. 1 sind die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen berechtigt, je zwei Aufsichtsratsmitglie-

der in den Aufsichtsrat zu entsenden, solange ihnen Aktien der Gesellschaft gehören. Nach § 4 Abs. 2 bedarf ein Beschluss über die Errichtung und die Verlegung von Produktionsstätten der Mehrheit von zwei Drittel der Mitglieder des Aufsichtsrats. Nach § 4 Abs. 3 bedürfen Beschlüsse der Hauptversammlung entsprechend dem Vertrag einer vom Aktiengesetz abweichenden Mehrheit von 80 Prozent des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals der Gesellschaft.<sup>2</sup>

Im „Klartext“ bedeutet dies: Im VW-Konzern haben Aktionäre unabhängig von ihrem Aktienanteil nur 20 Prozent Stimmrecht. Gegen die Stimmen des Bundes oder Niedersachsens können keine unternehmenspolitisch wichtigen Entscheidungen getroffen werden. Heute – der Bund hat seine Aktien veräußert – kann Niedersachsen nicht überstimmt werden. Der Konzern ist damit gegen feindliche Übernahmen geschützt. Es ist nicht möglich, dass ein „Groß-Investor“ oder „Global Player“ erklärt: VW gehört mir oder uns und *wir* bestimmen die Unternehmenspolitik.

## II. Die Kritik der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission sieht im VW-Gesetz Verletzungen der im EG-Vertrag garantierten *Grundfreiheiten der Kapitalverkehrsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit*. In einem Kommissionsbericht heißt es dazu:

„Die Kommission hat beschlossen, die Bundesrepublik Deutschland förmlich aufzufordern, bestimmte Bestimmungen des VW-Gesetzes zu erläutern, da sie befürchtet, dass einige Vorschriften dieses Gesetzes Investoren aus anderen Mitgliedstaaten abschrecken könnten und damit gegen die Regeln des freien Kapitalverkehrs und der Niederlassungsfreiheit verstoßen. Das förmliche Schreiben stellt die erste Stufe eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 226 EG-Vertrag dar. Wenn die Bundesrepublik nicht innerhalb von zwei Monaten die Bedenken der Kommission ausräumt, kann diese sie mit einer sog. mit Gründen versehenen Stellungnahme auffordern, das VW-Gesetz zu ändern. Folgende Bestimmungen des Gesetzes wurden von der Kommission gerügt: Beschränkung der Stimmrechte auf maximal 20 % in Verbindung mit einer Sperrminorität von 20 % und obligatorische Vertretung des Staates im Aufsichtsrat.“

## III. Der europarechtliche Kontext

Für die Kritik der Kommission am VW-Gesetz sind besonders folgende Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung von 1997 (Amsterdamer Fassung) – geändert durch den Vertrag von Nizza aus dem Jahre 2001 – relevant:

Nach Artikel 56 sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten. Nach Artikel 43 sind Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats verboten. Nach Artikel 58 berührt Artikel 56 u.a. nicht das Recht der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind. Die genannten Maßnahmen und Verfahren dürfen weder ein Mit-

tel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des freien Kapitalverkehrs im Sinne des Artikels 56 darstellen.

#### IV. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs

Neben den EG-Vertragsbestimmungen stützt die Europäische Kommission ihre Kritik auch auf drei Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs aus dem vorigen Jahr. Sie betreffen ein Problem, das etwa in den letzten zwanzig Jahren in europäischen Staaten bei ihrer Privatisierungspolitik entstanden ist: Die Regierungen haben auf dem Hintergrund ökonomischer Theorien und wirtschaftspolitischer Ziele öffentliche Unternehmen in Aktiengesellschaften umgewandelt. Ihren Einfluss auf wirtschaftlich oder politisch wichtiger Unternehmen wollten sie aber nicht verlieren (beispielsweise Abwehr ausländischer Einflüsse oder Besetzung von Vorstandspositionen). Dazu sind Regelungen für Aktien mit besonderen Stimmrechten entwickelt worden (sog. Golden oder Special Shares, *actionne spécifique* oder Goldene Aktien). Mit derartigen Aktien kann der Einfluss gesichert werden. Die Europäische Kommission hat dies als europarechtswidrig beurteilt und beim EuGH Klagen gegen Frankreich, Portugal und Belgien vorgelegt. Damit war sie teilweise erfolgreich.

Entscheidend ist demnach, wie weit nationale Regelungen von den Grundsätzen des freien Kapitalverkehrs und der Niederlassungsfreiheit abweichen. Sie lassen sich nur rechtfertigen, wenn am verfolgten Ziel ein allgemeines oder strategisches Interesse besteht und wenn die eingeführten Maßnahmen auf genauen, im Voraus bekannten und gerichtlich nachprüfbareren Kriterien beruhen und nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen ersetzt werden können. In Frankreich erhielt der Staat durch ein Dekret von 1993 eine Sonderaktie der Gesellschaft Elf-Aquitaine. In Portugal handelte es sich um Rechts- und Verwaltungsvorschriften aus 1990ff. über Privatisierungen, die die maximale ausländische Beteiligung begrenzen. In Belgien ging es um zwei Verordnungen von 1994, durch die je eine dem Staat zustehende Sonderaktie der *Société nationale de transport par canalisation* und des Unternehmens *Distrigaz* geschaffen wurden. Damit wurde es dem Energieminister ermöglicht, jede Übertragung technischer Einrichtungen und bestimmte Verwaltungsentscheidungen zu verhindern, welche die Versorgung Belgiens mit Erdgas gefährden könnten.

**Leitsätze im Verfahren Kommission gegen Frankreich:** „Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 73b EG-Vertrag (jetzt Artikel 56 EG) verstoßen, dass sie Artikel 2 Absätze 1 und 3 des Dekrets Nr. 93-1298 vom 13. Dezember 1993 zur Schaffung einer vom Staat gehaltenen Sonderaktie der *Société nationale Elf-Aquitaine* beibehalten hat, wonach die von der Französischen Republik gehaltene Sonderaktie dieser Gesellschaft damit verbunden ist, a) dass jede Überschreitung der Schwellenwerte für eine direkte oder indirekte Beteiligung in Höhe von 1/10, 1/5 oder 1/3 des Kapitals oder der Stimmrechte der Gesellschaft durch eine allein oder im Einvernehmen mit anderen handelnde natürliche oder juristische Person der vorherigen Genehmigung durch den Wirtschafts-

minister bedarf; b) dass gegen Entscheidungen über die Abtretung der im Anhang des Dekrets genannten Aktiva – der Mehrheit des Kapitals von vier Tochtergesellschaften dieser Gesellschaft, Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA und Elf-Congo SA – oder über ihre Verwendung als Sicherheit Widerspruch erhoben werden kann.

**Leitsätze im Verfahren Kommission gegen Portugal:** „Die Portugiesische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 73b EG-Vertrag (jetzt Artikel 56 EG) verstoßen, dass sie das Gesetz Nr. 11/90 vom 5. April 1990 – das Rahmengesetz über Privatisierungen – und insbesondere dessen Artikel 13 Absatz 3, die später in Anwendung dieses Gesetzes ergangenen Decretos-lei über die Privatisierung von Unternehmen sowie die Decretos-lei Nr. 380/93 vom 15. November 1993 und Nr. 65/94 vom 28. Februar 1994 erlassen und beibehalten hat.“

**Leitsätze im Verfahren Kommission gegen Belgien:** „Der freie Kapitalverkehr kann als tragender Grundsatz des EG-Vertrags nur dann durch eine nationale Regelung beschränkt werden, wenn diese aus den in Art. 73d I EGV (jetzt Art. 58 EG) genannten Gründen oder durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist, die für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedsstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten. Eine solche nationale Regelung ist zur Sicherstellung der Energieversorgung im Krisenfall verhältnismäßig, wenn sie in Form einer Widerspruchsregelung die Entscheidungsfreiheit des Unternehmens nicht durch das Erfordernis vorheriger Genehmigungen beeinträchtigt, an strenge Fristen gebunden ist und auf bestimmte Entscheidungen beschränkt ist, die die strategischen Aktiva der Unternehmen, insbesondere die Energieversorgungsnetze, betreffen. Die nationale Regelung erlaubt es daher, auf der Grundlage objektiver und gerichtlich nachprüfbarer Kriterien die tatsächliche Verfügbarkeit der Leitungen, die wichtige Infrastrukturen für die Beförderung von Energieerzeugnissen im Inland darstellen, sowie anderer Infrastrukturen für die inländische Beförderung und Lagerung von Erdgas einschließlich der Umschlagplätze und grenzüberschreitender Verbindungen zu gewährleisten.“

## V. Erklärung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in einer Stellungnahme zum Mahnschreiben der Kommission die Beeinträchtigung der Kapitalverkehrsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit zurückgewiesen. In einer Presseerklärung wird ihre Position so skizziert:

„Nach Auffassung der Bundesregierung bestehen (...) keine Zweifel daran, dass das VW-Gesetz mit europäischem Recht vereinbar ist. Wie die Regierung in ihrer Stellungnahme dargelegt hat, liegt insbesondere kein Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit im Binnenmarkt vor. (...) Weder das VW-Gesetz selbst noch die tatsächlichen Auswirkungen lassen eine Beeinträchtigung der Kapitalverkehrs- oder der Niederlassungsfreiheit erkennen. Ebenso wenig ergibt sich unter gesellschaftsrechtlichen oder europarechtlichen Gesichtspunkten eine wie auch immer geartete Diskriminierung von Aktionären – weder von Anteilseignern aus anderen Mitgliedstaaten der EU noch von solchen aus Drittstaaten. Die Vorschriften begünstigen auch nicht die öffentliche Hand als Anteilseigner, weshalb sie auch nicht mit den vom Europäischen Gerichtshof bereits entschiedenen Fällen sogenannten „golden shares“ vergleichbar sind.“

Abgesehen von der gesellschaftsrechtlichen Bewertung ergibt sich nach Auffassung der Bundesregierung auch aus der Historie des VW-Gesetzes eindeutig, dass es keine Privilegierung der an dem Unternehmen beteiligten öffentlichen Hand gegenüber anderen Anteilseignern verfolgte. Vor dem Hintergrund der ungeklärten Eigentumsverhältnisse am Volkswagenwerk in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg stellt das Gesetz vielmehr einen auch heute noch gültigen, sorgsam austarierten Interessenausgleich zwischen allen Beteiligten dar. Diese Regelungen ermöglichen allen Aktionären auch für die Zukunft, dass sie aktiv an der Verwaltung und Kontrolle des Unternehmens teilnehmen können.“

## VI. Positionen im wirtschafts- und europarechtlichen Schrifttum

Die Entscheidungen des EuGH waren für Universitätsjuristen und Anwälte aus international agierenden Kanzleien (übrigens mit Sitz an „Börsenplätzen“ wie Frankfurt, London oder New York) Anlass zur Erörterung der Konsequenzen für das VW-Gesetz. In wirtschafts- und europarechtlichen Zeitschriften werden Detailfragen etwa des Gesellschafts- und Aktienrechts (Zulässigkeit von Mehr und Höchststimmrechten) oder ein von der Europäischen Kommission beschlossener Entwurf einer Übernahmerichtlinie erörtert (dieser Entwurf wird von der Bundesregierung kritisiert, weil die Regelungen deutsche Unternehmen zum Verzicht von Abwehrmöglichkeiten zwingen würden, während zugleich Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten gestattet würde, sich durch die Beibehaltung von Mehrstimmrechten gegen solche Übernahmen effektiv abzuschotten – Hintergrund ist die Abschaffung von Mehrstimmrechten in der Bundesrepublik mit Ausnahme des VW-Gesetzes). Einer Kommissions-Klage wegen des VW-Gesetzes werden „gute Aussichten“ bescheinigt. Die Haltung der Bundesregierung findet insoweit in der Fachliteratur kaum Unterstützung.

## VII. Positionen des Bundesverfassungsgerichts zum Volkswagen-Gesetz

Das VW-Gesetz war zu Zeiten Adenauers und Erhards in Kraft getreten und sah für den Aktienverkauf einen Sozialrabatt vor. Er betrug bis zum Gesamtnennbetrag von 500 DM zwanzig Prozent für Ledige mit 6.000 DM und Verheiratete mit 12.000 DM Jahreseinkommen und zehn Prozent für Ledige mit 8.000 DM und Verheiratete mit 16.000 DM Jahreseinkommen. Außerdem gab es einen weiteren fünfprozentigen Nachlass für Erwerber mit mehr als zwei Kindern. Für die VW-Belegschaft galten die Bestimmungen bis zum Gesamtnennbetrag von 1.000 DM.

Das Recht des Staates zu solchen Vergünstigungen hatten damals Kläger vor dem Bundesverfassungsgericht bestritten. Das Gericht bestätigte die Zulässigkeit des VW-Gesetzes. Zu Art. 15 GG erklärte es, dass er keinen Verfassungsauftrag zur Sozialisierung, sondern nur eine Ermächtigung an den Gesetzgeber enthalte; er ent-

halte auch kein Gebot, alles zu unterlassen, was eine künftige Sozialisierung erschweren könnte. Die Organe des Bundes müssten bei einer Veräußerung öffentlichen Vermögens einen angemessenen Preis erstreben. Bei der Verfolgung besonderer Ziele etwa wirtschafts- oder sozialpolitischer Art dürften aber in gewissen Grenzen und bei Wahrung der rechtsstaatlichen Prinzipien auch so genannte politische Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Das Sozialstaatsprinzip ermächtigt nicht zu einer das Gleichheitsgebot auflösenden beliebigen Sozialgestaltung.<sup>3</sup>

## VIII. Kommentar

Die europäische Einigung ist in historischer Sicht ein „Segen“. Konflikte und Kriege zwischen den Staaten Europas – bis hin zur Zerstörung von Fabriken wie dem VW-Werk im Zweiten Weltkrieg – und das dadurch entstehende gesellschaftliche Chaos und Elend sind heute fast ausgeschlossen. Die Einigung ermöglicht auch in den turbulenten weltwirtschaftlichen Entwicklungen der Gegenwart eine relative ökonomische Stabilität in den europäischen Staaten. Europa kann auf diesem Hintergrund eine größere weltpolitische Bedeutung bekommen.

Trotz dieser Vorteile stellt sich aber die Frage nach der Richtigkeit der gewählten „rechtlichen Wege“ zur Einigung. Das Studium der Auseinandersetzungen um das VW-Gesetz – d.h. die Lektüre des EG-Vertrags, der *ganzen* EuGH-Urteile und des einschlägigen Schrifttums – macht wie unter einem Mikroskop die Dimensionen der Ablösung nationalstaatlicher Kompetenzen durch komplizierte europarechtliche Steuerungsmechanismen deutlich. Dazu ist anzumerken, dass das Grundgesetz die Landes- wie den Bundesgesetzgeber zu einem endgültigen Abschied vom nationalstaatlichen Souveränitätsdenken aufruft. Es wollte ja von Anfang an die Bundesrepublik Deutschland – so die Präambel – als „gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa“ verankern und sah deshalb die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen vor. Das Europarecht hat aber mittlerweile eine nicht mehr durchschaubare Dichte in den Verträgen (dem sog. Primärrecht) und dem darauf aufbauenden Folgerecht in Form von Verordnungen und Richtlinien (Sekundärrecht) sowie der Rechtsprechung erreicht. Es ist nur noch Spezialisten zugänglich. Allein die Verträge sind offenbar für viele Politiker Bücher mit „sieben Siegeln“. Es scheint einen Prozess der Verselbständigung und der Degradierung nationaler Gesetzgeber zum bloßen Vollzugsorgan zu geben. Der Bund und die Bundesländer haben insoweit trotz der Rhetorik vom „Europa der Regionen“ Anlass zur Sorge um die Bewahrung ihrer „Eigenstaatlichkeit“. Die 1992 anlässlich des Maastricht-Vertrages eingefügte Ergänzung des Grundgesetzes (Art. 23) betreffend die Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union und auch der Grundsatz der Subsidiarität im Grundgesetz wie im Gemeinschaftsrecht wird die allmähliche Auszehrung der Selbständigkeit der Länder kaum aufhalten. Zudem führt die im EG-Vertrag in Artikel 234 statuierte Pflicht letztinstanzlicher nationaler Gerichte zur Einholung einer Vorabentscheidung des EuGH über die Vereinbarkeit von innerstaatlichem Recht mit Gemeinschaftsrecht zu einer schwer verständlichen Relativierung der Geltung nationaler Gesetze. Eine Verfassung für Europa wird diese Entwicklungen vermutlich nicht ändern.

Besonders relevant wird die Frage, ob nationalrechtliche Regelungen zum Kapital noch möglich sind und welche „Funktion“ das wissenschaftliche Schrifttum zum europäischen Wirtschaftsrecht hat. In dieser Literatur wird die Freiheit des Kapitals eine Art juristisches „goldenes Kalb“ – vielleicht werden hier Rechtsgrundlagen für amerikanische Wirtschaftspraktiken vorbereitet. Auf dem Hintergrund dieser „wissenschaftlich abgesicherten“ Freiheit des Kapitalverkehrs könnte sich die Rechtsprechung zugunsten der Interessen hinter dieser Freiheit entwickeln. Die Bundesregierung wird es jedenfalls schwer haben, ihre Position zu verteidigen, wobei auch noch Bedeutung hat, dass die Regierung Kohl unter FDP-Einfluss das VW-Gesetz schon bei einer Reform des Aktienrechts europarechtlich anpassen wollte. Damalige Argumente könnten der heutigen Regierung entgegengehalten werden.

Jenseits dieser Aspekte ist eine Betrachtung des VW-Gesetzes im Sinne des von Juristen oft strapazierten „billigen und gerechten“ Denkens sinnvoll:

Erstens: Die Deutsche Arbeitsfront hatte sich Gewerkschaftsvermögen „angeeignet“ und u.a. damit das VW-Werk finanziert. Zweitens: Nach ihrer Auflösung ohne Liquidation waren die Eigentumsverhältnisse unklar. Drittens: Das VW-Werk war zerstört. Es wurde unter unklaren Eigentumsverhältnissen aufgebaut und konnte erfolgreich arbeiten. Hier stellt sich erstens die ökonomische Frage: Wer hat eigentlich die Werte geschaffen und wie wurden sie finanziert? Die Antwort ist einfach: Die VW-Belegschaft hat sie erarbeitet. Finanziert wurden sie über maßvolle Lohnpolitik – sie hat Investitionen ermöglicht – und über Lieferantenkredite. Sodann stellt sich zweitens die rechtliche Frage: Wem gehört VW? Den von Nationalsozialisten bestohlenen Gewerkschaften? Oder der Belegschaft? Die Lösung ist verblüffend: Der Bund erklärte sich per Gesetz rückwirkend ab 1949 zum Eigentümer und verkaufte dann Volksaktien u.a. an die Belegschaft. Mit den Einnahmen finanzierte er die VW-Stiftung und sparte Haushaltsmittel für die Wissenschaften.

Politisch wurde dieser Prozess in das Konzept des Ausbaus der Sozialen Marktwirtschaft und der Eigentumsförderung gekleidet. Die CDU beschrieb im Hamburger Programm von 1953 die Eigentumbildung für alle Schichten als Mittel zur Abwehr der Bedrohung durch „kollektivistische Tendenzen unserer Zeit“. Je mehr Eigentümer, desto ausgewogener sei das soziale Gefüge und umso gesicherter sei der soziale Friede. Ludwig Erhard vertrat mit der Formel „Eigentum für jeden, Wohlstand für alle“ ein offensives Konzept zur Vermögenspolitik. Mit „Volksaktien“ sollten breiteste Kreise Eigentum an volkswirtschaftlichem Kapital erhalten. Adenauer sprach 1957 und 1961 in seinen Regierungserklärungen über „Streuung von Besitz in weitem Umfang“ als „Voraussetzung für die Stabilität unserer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung“. (Am Rande ist hier ein deutsch-englischer Rechtsvergleich interessant: A stiehlt B fünf Euro und kauft davon ein Lotterielos. Er gewinnt 100.000 Euro. Nach englischem Recht muss er fünf Euro und den Gewinn auszahlen. Nach deutschem Recht kann er den Gewinn behalten).

Heute gelten die VW-Eigentumsfragen als geklärt. Aber was passiert eigentlich im Falle einer EuGH-Rechtsprechung *gegen* das VW-Gesetz? Bleibt dann der 1959 zwischen dem Bund und Niedersachsen geschlossene Vertrag gültig? Oder wird er ungültig und stellt sich dann erneut die Eigentumsfrage? Über derartige Probleme könnten Juristen trefflich streiten. Sie bevorzugen aber die Kapitalverkehrsfreiheit.

Die Problemlage ist verworren und Anlass zu einer noch ganz anderen Betrachtung: Das VW-Werk wurde auf grünen Wiesen in der Nähe des Ortes Fallersleben gebaut. Aus diesem Ort kam ein gewisser *Professor Hoffmann von Fallersleben*. Von ihm stammt der Text der Nationalhymne: „Einigkeit und Recht und Freiheit ...“ In seinen Zeit-Distichen (Verspaare aus Hexameter und Pentameter) heißt es: „Macht dich der Zufall arm, sind hin die politischen Rechte, nicht was du bist, was du hast, macht dich zum Menschen im Staat.“ Sie erschienen 1849 in Darmstadt (übrigens in Kommission bei Leske). Hoffmann verlor wegen seiner „Unpolitischen Lieder“ seine Professur. Heute gibt es dieses Risiko dank der Garantien nationaler Freiheits- und Beamtenrechte nicht – und das europäische Grundrecht der Kapitalverkehrsfreiheit soll für alle Europäer ein Weg in die Freiheit werden. Garantien für gute Dividenden auf Volks- und andere Aktien wird es aber nicht geben.

## Anmerkungen

- 1 EuGH vom 4. 6. 2002 – Rs. C-483/99, C-367/98, C-503/99.
- 2 Siehe Bundesgesetzblatt Teil I 1960 (Nr. 23 und 39) sowie Bundesgesetzblatt Teil I 1966 (Nr. 34) und 1970 (Nr. 75)
- 3 BVerfGE 12, 354 (Volkswagenprivatisierung)

