Benjamin Werner

# Der Streit um das VW-Gesetz

## Wie Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof die Unternehmenskontrolle liberalisieren

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

campus

Der Streit um das VW-Gesetz

© Campus Verlag GmbH

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG
MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES

*Benjamin Werner,* Dr. rer. pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sonderforschungsbereich 597 »Staatlichkeit im Wandel« an der Universität Bremen.

© Campus Verlag GmbH

Benjamin Werner

# Der Streit um das VW-Gesetz

## Wie Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof die Unternehmenskontrolle liberalisieren

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 79

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.
ISBN 978-3-593-39995-9

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 2013 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlagmotiv: Gebäude des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln
Satz: Thomas Pott, MPIfG
Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.
Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.
www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

# Inhalt

Vorwort ..... 9

Kapitel 1
Einleitung ..... 11

1.1 Methodik und Datengrundlage der Untersuchung ..... 19

1.2 Aufbau der Arbeit ..... 21

Kapitel 2
Europäische Integration und Unternehmenskontrolle ..... 25

2.1 Was ist Unternehmenskontrolle? ..... 25

2.2 Das Scheitern der politischen Integration ..... 30

2.3 Der Erfolg der judikativen Integration ..... 43

Kapitel 3
Integration durch Recht: Forschungsstand und Forschungsbedarf ... 49

3.1 Das Phänomen Integration durch Recht ..... 49

3.2 Politikwissenschaftliche Erklärungen ..... 55

3.3 Überzeugende Antworten? ..... 62

© Campus Verlag GmbH

Kapitel 4
Die Kapitalverkehrsfreiheit: Vertragliche Grundlage für die judikative Integration im Bereich Unternehmenskontrolle ..... 67

4.1 Der Vertrag von Rom: Der Kapitalverkehr als Domäne des politischen Integrationsmodus ..... 67

4.2 Die Zurückhaltung des EuGH ..... 71

4.3 Die Vertragsrevision von Maastricht als Aktivierung der judikativen Integration ..... 73

4.4 Fazit ..... 78

Kapitel 5
Der Kampf um Goldene Aktien: Die Verwandlung der Kapitalverkehrsfreiheit in ein Instrument zur Liberalisierung der Unternehmenskontrolle ..... 81

5.1 Was sind Goldene Aktien? ..... 81

5.2 Die Auseinandersetzung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten ..... 85

5.3 Die Urteile des EuGH ..... 106

5.4 Fazit ..... 123

Kapitel 6
Der Streit um das VW-Gesetz ..... 127

6.1 Die Bedeutung des VW-Gesetzes ..... 128

6.2 Die Entstehung des EuGH-Urteils ..... 137

6.3 Der Verlauf der Auseinandersetzung nach dem Urteil ..... 161

6.4 Fazit ..... 169

© Campus Verlag GmbH

Kapitel 7
Die Gründe für den Erfolg der judikativen Integration im Bereich Unternehmenskontrolle ..... 173

7.1 Die aktivierende Rolle der Mitgliedstaaten ..... 174

7.2 Die hohe Durchsetzungsfähigkeit der Kommission ..... 175

7.3 Die Beharrlichkeit des EuGH ..... 180

7.4 Die mangelnde Bereitschaft zum Widerstand bei den nationalen Verteidigern: Drei Mechanismen ..... 181

7.5 Fazit: Die Stärke der Integration durch Recht ..... 189

Kapitel 8
Schlussbetrachtungen ..... 191

8.1 Die Zukunft der Unternehmenskontrolle in der EU ..... 191

8.2 Die judikative Integration als Instrument zur Realisierung eines liberalen (Alb-)Traums ..... 197

Interviews ..... 209

Literatur ..... 211

© Campus Verlag GmbH

© Campus Verlag GmbH

# Vorwort

Der Europäische Gerichtshof ist bedeutender »Motor« der europäischen Integration. Durch seine entschieden proeuropäische Auslegung des europäischen Rechts führte er immer wieder bedeutende Integrationsvertiefungen herbei, die andernfalls nur mühsam durch die Verabschiedung von Richtlinien oder gar Vertragsveränderungen hätten durchgesetzt werden können. Seit Ende der 1990er-Jahre dringt diese »Integration durch Recht« zunehmend in politisch hochsensible und besonders integrationsresistente Sachbereiche vor, wo sie die bestehenden nationalen Lösungen untergräbt. Die hier vorgelegte Untersuchung greift mit der EuGH-Rechtsprechung zu Goldenen Aktien und VW-Gesetz einen besonders umstrittenen Fall dieser jüngsten Expansionsphase der Integration durch Recht auf und fragt nach den politischen Bedingungen, die diese neue Phase richterrechtlich betriebener Integration ermöglichen.

Die Studie ist Ergebnis meines Dissertationsprojekts, das ich zwischen 2008 und 2012 unter hervorragenden Bedingungen am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) durchgeführt habe. Während dieser Zeit habe ich in hohem Maße von den klugen Anregungen und Kommentaren sowie der praktischen Unterstützung einer Vielzahl von Personen profitiert.

Mein besonderer Dank gilt Martin Höpner, der mich 2008 in seine neu errichtete Forschungsgruppe »Die Politische Ökonomie der Europäischen Integration« aufnahm und der mein Dissertationsvorhaben auf denkbar wünschenswerte Weise betreut hat. Durch seine Bereitschaft, sich meine Ideen und Probleme jederzeit geduldig anzuhören und höchst konstruktiv zu diskutieren, habe ich weit mehr gelernt, als für das Verfassen einer Doktorarbeit nötig ist. Wolfgang Streeck, der die Arbeit als Zweitbetreuer begleitet hat, möchte ich für seine vielfältigen vorzüglichen Hinweise und Hilfestellungen ebenfalls herzlich danken. Zudem gilt mein Dank Fritz W. Scharpf, der mir bei verschiedenen Gelegenheiten immer wieder wichtige Impulse gegeben hat.

Darüber hinaus haben aber auch die zahlreichen – aktuellen wie ehemaligen – Kolleginnen und Kollegen am MPIfG zum Gelingen dieses Buches beigetragen. Besonders hervorheben möchte ich hier meinen Bürogenossen Daniel Seikel, mit dem ich viele Fragen auf sehr anregende und produktive Weise erörtern

© Campus Verlag GmbH

konnte, sowie Armin Schäfer, der mir oft und in vielerlei Hinsicht ein sehr guter Ratgeber war. Alexander Petring hat vor allem zu Beginn meines Forschungsvorhabens geholfen, Thema und Fragestellung zu präzisieren. Sascha Münnich, Britta Rehder, Philipp Gerlach, Michael Reif, Andreas Kammer, Philip Mader, Roy Karadag und Mark Lutter waren ebenfalls wichtige Impuls- und Ratgeber. Nicht zu vergessen sind zudem die Kolleginnen und Kollegen der Servicegruppen des Instituts – Bibliothek, Verwaltung, Redaktion, EDV – sowie der in vielerlei Hinsicht unersetzliche Ernst Braun. Auch sie haben mich auf vielfältige Weise hervorragend unterstützt. Allen hier genannten Kolleginnen und Kollegen möchte ich ganz herzlich danken.

Großer Dank gilt auch meinen Interviewpartnern, die bereit waren, im politisch so brisanten VW-Gesetz-Fall meine Fragen zu beantworten. Sie haben sich oftmals viel Zeit genommen, um mir ihre Erfahrungen und Sichtweisen zu schildern und die Details des Streits verständlich zu machen. Dadurch haben sie ebenfalls maßgeblich zum Gelingen meines Dissertationsprojekts beigetragen.

Schließlich möchte ich mich bei meiner Familie bedanken: bei meinen Eltern, die immer an mich geglaubt und mich vorbehaltlos unterstützt haben; bei meiner Tante Renate Werner, die auf unermüdliche Weise verschiedene Versionen des Manuskripts Korrektur gelesen hat; und natürlich bei meiner Partnerin Nina Cöster, die mich die letzten Jahre begleitet hat und immer für mich da war.

Gewidmet ist dieses Buch Jupp Esser, ohne den ich dieses Projekt nie angefangen hätte, sowie Nina Cöster, ohne die das Buch nie fertig geworden wäre.

Köln, im Juli 2013 *Benjamin Werner*

© Campus Verlag GmbH

# Kapitel 1
# Einleitung

Das 1960 erlassene »Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagen GmbH in private Hand« – kurz VW-Gesetz – regelte die Machtverhältnisse beim Volkswagen-Konzern (VW), Europas größtem Automobilhersteller und einem der bedeutendsten Unternehmen in Deutschland. Besonderes Merkmal des Gesetzes war, dass den Arbeitnehmern sowie dem Land Niedersachsen, Heimat der Wolfsburger Konzernzentrale und Großaktionär des Unternehmens, erweiterte Mitsprache- und sogar Vetomöglichkeiten bei wesentlichen Unternehmensentscheidungen eingeräumt wurden. Wirtschaftsliberale haben diese Regelung deshalb immer wieder als Ausdruck von »Staatssozialismus«[1] gebrandmarkt. Andere hingegen, wozu vor allem niedersächsische Politiker, VW-Betriebsrat und Gewerkschaftsfunktionäre gehören, verteidigten das Gesetz stets als »Symbol« der »deutschen Variante des sozial gebändigten Kapitalismus«.[2] Mit Erfolg: Bis ins neue Jahrtausend hinein konnten sie verhindern, dass das Gesetz entscheidend verändert oder abgeschafft wurde.

Dies änderte sich jedoch, als die Europäische Kommission 2001 begann, juristisch gegen das Gesetz vorzugehen. Die Brüsseler Behörde betrachtete die deutsche Regelung als Verstoß gegen die europäische Kapitalverkehrsfreiheit,[3] da zentrale Bestimmungen des Gesetzes den Einfluss privater Aktionäre auf die Kontrolle des Unternehmens beschränken und somit die Attraktivität einer Investition in das Unternehmen verringern würden. In Deutschland sorgte dieses Vorgehen für erheblichen Unmut, und es entstand eine breite politische Koalition, die auf den Erhalt des Gesetzes drängte. Doch die Kommission beharrte auf ihrem Standpunkt, und so wurde der Streit schließlich an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) verwiesen. Dieser gab der Kommission im Oktober 2007 weitgehend recht und verwarf zentrale Bestimmungen des VW-Gesetzes. Nun,

1 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. Februar 2008, S. 9.

2 VW-Betriebsratsvorsitzender Bernd Osterloh in: Die ZEIT, 13. März 2008, S. 24.

3 Die Kapitalverkehrsfreiheit (Artikel 63 AEUV) ist neben der Warenverkehrsfreiheit (Artikel 28 AEUV), der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 AEUV) und der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEUV) eine der vier sogenannten Grundfreiheiten, die den EU-Binnenmarkt rechtlich konstituieren.

© Campus Verlag GmbH

so frohlockten manche, könne VW endlich zu einem »normalen Unternehmen« werden, das nicht länger vor »dem harten Wind des Wettbewerbs« geschützt werde.[4] Für andere hingegen war die EuGH-Entscheidung »ein Rückschlag für die aufkeimenden Hoffnungen der Menschen auf eine soziale Ausrichtung der Europäischen Union«.[5]

Der Streit zwischen Kommission und Deutschland um das VW-Gesetz ist kein Einzelfall, sondern vielmehr eine einzelne, wenngleich besonders wichtige Etappe eines größeren Konflikts zwischen der Brüsseler Behörde und den Mitgliedstaaten um die Rolle des Staates bei der Kontrolle bedeutender Unternehmen. Bereits seit Ende der 1990er-Jahre hatte die Kommission damit begonnen, systematisch gegen sogenannte Goldene Aktien vorzugehen. Dieser Begriff bezeichnet Sonderrechte, die dem Staat spezielle Kontrollbefugnisse in einzelnen Unternehmen einräumen. In der Europäischen Union (EU) wurden diese Regelungen hauptsächlich im Zuge der Privatisierungen ehemaliger Staatsbetriebe eingeführt, insbesondere in den späten 1980er- und 1990er-Jahren. Viele Mitgliedstaaten griffen auf dieses Instrument zurück, um auch über die Privatisierung hinaus Einfluss auf die Unternehmen, die oftmals von großer ökonomischer oder politischer Bedeutung für die jeweiligen Volkswirtschaften waren, ausüben zu können. In manchen Fällen waren die Privatisierungen gar erst durch den Erhalt solcher Sonderrechte innenpolitisch durchsetzbar. Die Kommission sah in diesem Instrument jedoch eine unzulässige Beschränkung des freien Kapitalverkehrs und leitete gegen zahlreiche Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren[6] ein, wovon sich eines auch gegen das VW-Gesetz richtete. Da die von den Verfahren betroffenen Mitgliedstaaten die Rechtsauffassung der Kommission allerdings nicht durch geltendes EU-Recht gedeckt sahen, musste in beinahe allen Fällen der EuGH über die Rechtmäßigkeit von Goldenen Aktien und VW-Gesetz befinden. In seinen Urteilen bestätigte der Gerichtshof schließlich fast gänzlich die Position der Kommission und schränkte damit den Gebrauch solcher Sonderrechtsbestimmungen durch die Mitgliedstaaten drastisch ein.

---

4 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. Oktober 2007, S. 1.

5 So der Erste Vorsitzende der Gewerkschaft IG Metall Jürgen Peters (Pressemeldung der IG Metall, Nr. 47/2007, 23. Oktober 2007).

6 Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV sind das wichtigste Instrument der Kommission, ihrer Aufgabe als »Hüterin der Verträge« nachzukommen. Ihr obliegt es, über die Einhaltung europäischen Rechts durch die Mitgliedstaaten zu wachen und bei etwaigen Verstößen einzuschreiten. Auf diese Weise soll für die effektive Aufrechterhaltung der gemeinsamen Rechtsordnung gesorgt werden. Stellt die Kommission fest, dass sich eine Regierung nicht an europäische Vorgaben hält, kann sie ein mehrstufiges Rechtsverfahren gegen diese einleiten. Während in den ersten Stufen noch versucht wird, den Mitgliedstaat zu einer freiwilligen Beseitigung der Vertragsverletzung zu bewegen, kann die Kommission als *ultima ratio* die betroffene Regierung vor dem EuGH verklagen und so gegebenenfalls die Ausräumung des Versäumnisses erzwingen.

© Campus Verlag GmbH

Das juristische Vorgehen der Kommission sowie die Bestätigung der von ihr vertretenen Rechtsauffassung durch den EuGH sind äußerst bemerkenswert. Denn die supranationalen Organe griffen hiermit in ein Politikfeld ein, das sich die Mitgliedstaaten bislang zur eigenständigen Regelung vorbehalten hatten. Die Auseinandersetzungen um Goldene Aktien und VW-Gesetz drehten sich nämlich wesentlich um die Frage, inwieweit die Mitgliedstaaten dazu berechtigt sind, die interne Organisationsstruktur eines Unternehmens nach eigenen Vorstellungen rechtlich zu gestalten. Diese Frage bildet den Kern des Politikfelds der Unternehmenskontrolle (Corporate Governance). Darunter werden all jene gesetzlichen Regeln gefasst, die die formalen Entscheidungsstrukturen in einem Unternehmen bestimmen. Sie legen fest, wer darüber entscheiden darf, welche Ziele ein Unternehmen wie verfolgt. Ihre Ausgestaltung ist von erheblicher politischer Bedeutung, da sie die Funktionsweise der zentralen Organisationen der Wirtschaft maßgeblich bestimmen und damit Einfluss auf Beschäftigung und Wohlstand haben. Weil die Vorstellungen der einzelnen Mitgliedstaaten über die »richtige« Gestaltung dieser Regeln aber erheblich voneinander abweichen, ist es bis heute nicht gelungen, einheitliche Vorgaben für diesen Politikbereich im europäischen Recht zu verankern. Zu groß waren die Widerstände der Mitgliedstaaten gegen das Abweichen oder gar Aufgeben zentraler Merkmale ihrer bestehenden Unternehmenskontrollsysteme. Wenn überhaupt europäische Regelungen auf diesem Gebiet verabschiedet werden konnten, dann berührten sie entweder keine wesentlichen Fragen oder aber sie blieben in den entscheidenden Punkten unverbindlich. Die Mitgliedstaaten setzten folglich bewusst auf autonomieschonende Lösungen, die ihnen auch weiterhin die eigenständige Gestaltung ihrer Unternehmenskontrollsysteme garantierte.

Trotz dieses Mangels an eindeutigen Vorgaben zur Regulierung der Unternehmenskontrolle verbot der EuGH den Einsatz von Goldenen Aktien und VW-Gesetz weitgehend. Zugleich prägten die Europa-Richter mit ihren Urteilen eine weitreichende Interpretation der Kapitalverkehrsfreiheit: Alle nationalen Bestimmungen, die den Erwerb von Aktien potenziell weniger attraktiv machen könnten, sind fortan als Beschränkung des freien Kapitalverkehrs zu werten und bedürfen der Rechtfertigung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses. Als attraktivitätsmindernd stufte der EuGH insbesondere solche Regelungen ein, die die Kontrollbefugnisse von Aktionären im Unternehmen beschneiden. Hierdurch könnten, so die Richter, Anleger von einer Unternehmensbeteiligung abgehalten werden. Rechtsexperten haben darauf hingewiesen, dass sich auf Grundlage dieser Judikatur zukünftig noch viele weitere nationale Regelungen, die in irgendeiner Weise die Kontrollrechte von Aktionären beschneiden, als europarechtswidrig einstufen ließen (Armour/Ringe 2011; Demirakou 2011; Gerner-Beuerle 2012; Grundmann/Möslein 2003; Roth 2008).

© Campus Verlag GmbH

Prominentestes Beispiel des davon betroffenen nationalen Rechts könnten etwa all jene Vorgaben sein, die – wie die deutsche Aufsichtsratsmitbestimmung – den Arbeitnehmern Einfluss auf die Unternehmensverwaltung einräumen; mit seiner Rechtsprechung zu Goldenen Aktien und VW-Gesetz

> nimmt sich der EuGH das Recht, die von den Mitgliedstaaten für Anteilseigner vorgesehenen Kontrollrechte materiell zu prüfen. Wenn diese Kontrollrechte hinter einer vom EuGH selbst gesetzten Norm zurückbleiben, liegt eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit vor. Nach dieser Logik ließe sich grundsätzlich auch das deutsche Mitbestimmungsgesetz als Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit verwerfen. Schließlich beschränkt es die Einflussmöglichkeiten der Anteilseigner und dürfte daher zur Folge haben, dass potentielle Investoren entmutigt werden und vom Erwerb einer Beteiligung absehen. (Hellwig 2008: 777)

In seinen Urteilen zu den staatlichen Sonderrechten verankerte der EuGH folglich spezifische Vorgaben im europäischen Recht, die die Mitgliedstaaten in Zukunft bei der Ausgestaltung ihrer Unternehmenskontrollsysteme zu berücksichtigen haben. Er begrenzte das Recht der Mitgliedstaaten, die Macht der Eigentümer in den Unternehmen auf nationaler Ebene einzuschränken. Damit hatten Kommission und EuGH erreicht, was politisch bislang weder gewollt noch durchsetzbar war: eine Integrationsvertiefung im Bereich der Unternehmenskontrolle auf marktliberalem Nenner.

Die hier skizzierte Urteilsserie zu Goldenen Aktien und VW-Gesetz stellt somit einen bedeutenden Integrationsfortschritt in einem Politikbereich dar, der sich bislang als äußerst integrationsresistent erwiesen hatte. Diese Integrationsvertiefung beruht jedoch nicht auf einem Beschluss der europäischen Legislative (das heißt von Ministerrat und Europäischem Parlament), sondern wurde durch die supranationalen Organe Kommission und EuGH eigenständig durchgesetzt. Damit behandelt die vorliegende Studie ein Phänomen, das in der einschlägigen Forschungsliteratur *Integration durch Recht* beziehungsweise *judikative Integration* genannt wird.[7] Diese Begriffe sollen jenen Teil des Integrationsprozesses bezeichnen, der nicht auf politische Übereinkünfte, sondern auf die expansive Interpretation des europäischen Rechts durch die supranationalen Organe Kommission und EuGH zurückzuführen ist. Denn es ist inzwischen sowohl unter Juristen als auch unter Politikwissenschaftlern unumstritten, dass insbesondere der Europäische Gerichtshof durch seine entschieden proeuropäische Auslegung der Europäischen Verträge maßgeblich zur Vertiefung der Integration beigetragen hat. Bekanntestes Beispiel hierfür dürften die Grundsätze des

7 »Integration durch Recht« ist die deutsche Übersetzung des englischen Terminus »Integration Through Law«, welcher der Titel einer Buchserie war, die in den 1980er-Jahren im Rahmen des »European Legal Integration Project« am rechtswissenschaftlichen Fachbereich des European University Institute entstanden ist (Cappelletti/Seccombe/Weiler 1985).

© Campus Verlag GmbH

Vorrangs und der Direktwirkung des Gemeinschaftsrechts sein, wodurch der Gerichtshof die völkerrechtlichen Verträge von Rom in ein verfassungsähnliches Dokument transformierte (Weiler 1991; Alter 2001). Andere, kaum weniger bedeutsame Beispiele sind etwa die Interpretation der Grundfreiheiten des EU-Binnenmarkts als Beschränkungs- statt als Diskriminierungsverbote (Kingreen 2003), die Staatshaftung bei Nicht-Umsetzung von Richtlinien (Danwitz 1997) oder die Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft (Hilpold 2008). All diese – über den Wortlaut der entsprechenden vertraglichen Rechtsnormen weit hinausreichenden – Rechtsfortbildungen ermöglichten letztlich die Verwirklichung von bedeutenden Integrationsschritten, die andernfalls nur mühsam durch die Verabschiedung von Richtlinien oder gar Vertragsveränderungen hätten durchgesetzt werden können. Der EuGH betätigte sich also ein ums andere Mal als Ersatzgesetzgeber, der eigenhändig Fortschritte bei der Integration erzielte.

Inzwischen liegt ein etablierter politikwissenschaftlicher Forschungsstand über Folgen und Determinanten der judikativen Integrationsdynamik vor (eine Überblicksdarstellung findet sich bei Stone Sweet 2010). Im Hinblick auf die Folgen ist etwa aufgezeigt worden, dass die Integration durch Recht nicht nur das Verhältnis zwischen mitgliedstaatlichen und europäischen Zuständigkeiten, sondern auch das Verhältnis zwischen Staat und Markt verändert (Höpner 2008; Höpner/Schäfer 2012; Scharpf 1999, 2001, 2010). Denn zu den bedeutendsten Instrumenten, auf die die supranationalen Organe zur Integrationsvertiefung zurückgreifen können, gehören bis heute das europäische Wettbewerbsrecht und die Grundfreiheiten des Binnenmarkts.[8] Indem Kommission und EuGH diese Bestimmungen extensiv interpretieren, können sie nicht nur die Reichweite des europäischen Rechts ausdehnen, sondern zugleich auch die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten beschränken, Märkte – jedenfalls im nationalen Rahmen – zu begrenzen und zu korrigieren. Vor allem aufgrund dieser politökonomischen Folgen ist zudem auf eine weitere mit dem judikativen Integrationsmodus einhergehende Konsequenz aufmerksam gemacht worden, nämlich eine Legitimationsproblematik (besonders akzentuiert etwa bei Scharpf 2009): Schließlich ist durchaus fraglich, inwieweit bürokratisch oder richterrechtlich herbeigeführte Integrationsentscheidungen – zumal in politisch so sensiblen Bereichen wie der Unternehmenskontrolle – dasselbe Maß an Legitimation beanspruchen können wie solche Entscheidungen, die in demokratischen Verfahren zustande kommen. So gesehen trägt die Integration durch Recht zum Demokratiedefizit der EU bei.

Neben den Folgen haben Politikwissenschaftler auch die Bestimmungsfaktoren der Integration durch Recht analysiert. Dabei haben sich zwei Lager

8 Zu letzteren zählt auch die in dieser Untersuchung im Mittelpunkt stehende Kapitalverkehrsfreiheit.

© Campus Verlag GmbH

herausgebildet, die zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen gelangen: Die sogenannten Intergouvernementalisten halten richterrechtlich durchgesetzte Integrationsschritte nur für möglich, wenn dies im Einklang mit den Präferenzen der Mitgliedstaaten erfolgt (Garrett 1992, 1995; Garrett/Kelemen/Schulz 1998). Erklärungen der judikativen Integration müssten demnach an den Interessen und Vorstellungen der (einflussreichsten) Mitgliedstaaten ansetzen. Die Supranationalisten widersprechen dieser Deutung und gehen davon aus, dass die supranationalen Organe aufgrund bestimmter Bedingungen durchaus in der Lage sind, die Integration auch gegen den Willen der Mitgliedstaaten vorantreiben zu können (Burley/Mattli 1993; Mattli/Slaughter 1998; Stone Sweet 2004; Stone Sweet/Brunell 1998; Stone Sweet/Sandholtz 1997).

Zu dieser Debatte leistet die vorliegende Untersuchung einen Beitrag. Denn wie ich darlegen werde, entzieht sich der Fall der judikativen Integration auf dem Gebiet der Unternehmenskontrolle *beiden* Erklärungsangeboten. Die von den jeweiligen Lagern identifizierten Erfolgsbedingungen für Integration durch Recht lagen hier nämlich gar nicht oder jedenfalls nur bedingt vor. Demnach waren die Erfolgsaussichten für supranationale Rechtsdurchsetzung in diesem Fall denkbar ungünstig. Dass es auf diesem Wege dennoch zu einem Integrationsfortschritt gekommen ist, bedeutet folglich, dass die Durchsetzungsfähigkeit des judikativen Integrationsmodus auf weiteren, von der Forschung bislang noch nicht identifizierten Faktoren beruhen muss. Um diese unerkannten Determinanten aufzuspüren, wird daher im Folgenden eine Tiefenanalyse dieses Falls vorgenommen. Das Augenmerk liegt dabei nicht nur auf den rechtlichen Aspekten, sondern ebenso auf den politischen Umständen, die den Integrationsfortschritt im Bereich der Unternehmenskontrolle begleitet haben. Im Fokus stehen die neun zwischen den Jahren 2000 und 2007 ergangenen EuGH-Urteile zu den staatlichen Sonderrechten, wobei die Untersuchung der Auseinandersetzung um das VW-Gesetz besonders detailliert ausfällt. Dieser Streit weist nämlich – was noch zu erläutern ist – eine Reihe von Eigenschaften auf, die für das Verständnis des hier untersuchten Falls von Integration durch Recht sehr aufschlussreich sind.

Durch diese Analyse lässt sich schließlich zeigen, dass der Erfolg der judikativen Integration im Politikfeld der Corporate Governance im Wesentlichen auf vier Faktoren beruhte:

– *Erstens* haben die Mitgliedstaaten den hier untersuchten Prozess durch die Einführung der Kapitalverkehrsfreiheit selbst ausgelöst. Dabei haben sie allerdings weder beabsichtigt noch antizipiert, mit welchen Konsequenzen dies für ihre Unternehmenskontrollsysteme verbunden sein würde.

© Campus Verlag GmbH

- *Zweitens* gelang es den Mitgliedstaaten anschließend nicht, die Klagen gegen Goldene Aktien und VW-Gesetz abzuwehren. Denn die Initiatorin dieser Klagen, die Kommission, erwies sich als durchsetzungsfähiger als von der bestehenden Forschung vorhergesagt. Die Gründe hierfür lagen nicht nur in den formalen Kompetenzen der Kommission, sondern auch in der mangelnden Solidarität unter den Mitgliedstaaten sowie in deren Optimismus, dass die juristischen Argumente der Kommission vor Gericht nicht würden bestehen können.
- *Drittens* erwies sich der EuGH als relativ immun gegen die Einwände der Mitgliedstaaten. Trotz der enormen politischen Brisanz der ihm vorgelegten Fragen ließ er sich kaum auf die Präferenzen der Mitgliedstaaten ein.
- *Viertens* führte die Integrationsvertiefung – obwohl sie gegen den Willen der Mitgliedstaaten erfolgte – nicht zu größerem, in Korrekturversuchen mündendem Widerstand. Verantwortlich dafür sind drei Mechanismen, die sich wechselseitig durchdringen und verstärken.
  a) Der *schleichend-kumulative Charakter der Rechtsprechung:* Hierdurch sank das Vermögen, Gegenwehr zu mobilisieren, erheblich, da nach einem einzelnen Urteil die vollen Konsequenzen der Rechtsprechung nur schwer abzusehen waren.
  b) Die *unterschiedlichen Zeithorizonte von Richtern und Politikern:* Da die Politiker in erster Linie am Erhalt ihrer konkret betroffenen Regelungen interessiert waren, konnten die Richter durch kleinere Zugeständnisse im konkreten Sachverhalt den Protest gegen die langfristigeren und folgenschwereren Konsequenzen der Urteile begrenzen.
  c) Die *spezifischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Schadensbegrenzung:* Durch »kreative Compliance« konnten die Regierungen den unmittelbaren Schaden der Urteile eindämmen, was den Bedarf an umfassenderen Korrekturen der Rechtsprechung ebenfalls reduzierte.

Diese Befunde sind mit den Annahmen des Intergouvernementalismus über die Bestimmungsgründe der Integration durch Recht nicht zu vereinbaren. Vielmehr stützen sie die zentrale Einschätzung der Supranationalisten, wonach die supranationalen Organe den Fortgang der europäischen Integration durchaus eigenmächtig gestalten können. Gleichwohl weisen die hier herausgestellten Erkenntnisse – insbesondere die drei Mechanismen der Widerstandsreduktion – über diese Bestätigung hinaus. Sie zeigen, dass es neben den in der supranationalistischen Literatur bereits aufgearbeiteten Machtressourcen von Kommission und EuGH weitere entscheidende Determinanten der judikativen Integration gibt. Insgesamt wird damit deutlich, dass die supranationale Rechtsdurchsetzung

© Campus Verlag GmbH

weit besser vor politischer Einflussnahme geschützt ist, als in der Forschung bislang angenommen wurde. Sie gelingt aufgrund der hier identifizierten Faktoren auch dann gegen den Willen der Mitgliedstaaten, wenn ihre Erfolgsaussichten – jedenfalls aus Sicht der bestehenden Literatur – höchst ungünstig sind.

Diese Einschätzung hat Implikationen, die über die Debatte um die Bestimmungsfaktoren der judikativen Integration hinausweisen und auf die Diskussion über die Folgen dieser Integrationsform ausstrahlen: So steht angesichts der hohen Durchschlagskraft dieses Integrationsmodus etwa zu erwarten, dass sich weitere Liberalisierungsschritte[9] auf dem Gebiet der Unternehmenskontrolle, die durch rechtsfortbildende Maßnahmen seitens Kommission und EuGH initiiert werden, kaum verhindern lassen. Sollte es tatsächlich zu solchen Schritten kommen – wofür es gute, noch darzulegende Gründe gibt –, dann kann dies weitreichende Konsequenzen für die Funktionsweise jener mitgliedstaatlichen Wirtschaftsordnungen haben, denen die supranational vorgegebenen Unternehmenskontrollprinzipien fremd sind. Denn wie die Vergleichende Politische Ökonomie nachgewiesen hat, sind die einzelnen Institutionen, die ein spezifisches Wirtschaftsmodell konstituieren, hochgradig interdependent (Hall/Soskice 2001). Die durch die supranationalen Organe angestoßene Liberalisierung der Unternehmenskontrolle könnte also auch auf andere Institutionen Anpassungsdruck ausüben und damit im Extremfall sogar tief greifenden Wandel in den betroffenen Ökonomien anstoßen. Diese Überlegung hat wiederum Implikationen für die Debatte um die Legitimationsqualität der Integration durch Recht: Ein Politikdurchsetzungsmodus, der demokratischer Kontrolle weitgehend entzogen ist, gleichzeitig aber weitreichende Transformationsprozesse in den Mitgliedstaaten anstoßen kann, droht die Akzeptanz des Integrationsprojekts noch weiter zu untergraben, als Kritiker bereits jetzt befürchten.

Die in dieser Einleitung skizzierten Sachverhalte, Befunde und Überlegungen werden in den folgenden Kapiteln nach und nach ausführlich entfaltet. Zuvor soll noch das Forschungsdesign der Studie erläutert sowie ein Überblick über die einzelnen Kapitel gegeben werden.

9 Unter Liberalisierung wird hier die Durchsetzung von Marktprinzipien, das heißt die Delegation von Allokations- und Distributionsentscheidungen an Märkte, verstanden. Dazu zählt hauptsächlich die Stärkung von privaten Eigentumsrechten und der damit einhergehenden Freiheiten (Höpner et al. 2011: 3).

© Campus Verlag GmbH

## 1.1 Methodik und Datengrundlage der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung analysiert ein sich aus mehreren Etappen – einer Reihe von EuGH-Urteilen – zusammensetzendes Einzelereignis, nämlich die eigenmächtige Vertiefung der Integration auf dem Gebiet der Unternehmenskontrolle durch Kommission und EuGH. Forschungslogisch handelt es sich damit um eine Einzelfallstudie.

Solch ein Forschungsdesign ist nicht unumstritten. Immer wieder wurden Einzelfallstudien als wenig geeignet befunden, um valide wissenschaftliche Erkenntnisse zu generieren (statt vieler: Gerring 2007: 5ff.; Hancké 2009: 61). Denn nur, so die Kritiker, wenn die im Rahmen einer Untersuchung gewonnenen Einsichten über den konkreten Fall hinaus Gültigkeit bewiesen, könne von begründetem wissenschaftlichem Fortschritt gesprochen werden. Erreicht werde dies aber, wenn überhaupt, lediglich über den systematischen Vergleich einer Vielzahl von Fällen. Nur auf diese Weise sei feststellbar, inwieweit eine Erklärung nicht allein fallspezifisch, sondern generell zutreffe. Aus denselben Gründen wäre es auch vermessen, anhand eines Falls die allgemeine Gültigkeit einer Theorie zu widerlegen oder zu bestätigen. Dies sind gewichtige Einwände, die ernst zu nehmen sind. Deshalb wird mit der vorliegenden Untersuchung auch gar nicht erst angestrebt, eine universell gültige Erklärung für Integrationsschritte, die die supranationalen Organe eigenmächtig herbeiführen, anzubieten oder bestehende Theorien abschließend zu verifizieren oder zu falsifizieren.

Richtig eingesetzt, können Einzelfallstudien aber dennoch ein wichtiges Erkenntnismittel sein (Streeck/Höpner 2003: 34; Scharpf 2000: 61). Der Schlüssel hierzu ist, sich bewusst zu machen, wie sich der untersuchte Fall zu anderen Fällen eines Phänomens verhält (Eckstein 1975; Gerring 2004; Bennett/Elman 2006; Gerring 2007; Seawright/Gerring 2008). Wird dieser Aspekt berücksichtigt, dann lassen sich durchaus über den gewählten Fall hinausweisende, generelle Aussagen treffen. Klassisches Beispiel hierfür ist etwa die Untersuchung von sogenannten kritischen, extremen oder abweichenden Fällen. Diese Fälle werden ausgewählt, weil sie besondere Merkmalsausprägungen aufweisen, die im Normalfall – auf denen die bisherigen Erklärungen eines Phänomens beruhen – nicht auftreten und daher von den bestehenden Deutungsansätzen entweder nicht angemessen erfasst oder in ihrer Wirkung anders eingeschätzt werden. Indem untersucht wird, welche Auswirkungen diese Besonderheiten hatten, kann die Stichhaltigkeit der bestehenden Theorien über das allgemeine Phänomen geprüft und verbessert werden.

Auch hier handelt es sich um solch einen besonderen Fall: Das Gelingen der judikativen Integration im Bereich Unternehmenskontrolle ist zunächst lediglich ein Fall des allgemeinen Phänomens »Integration durch Recht«. Bei näherer

© Campus Verlag GmbH

Betrachtung stellt sich jedoch heraus, dass er zahlreiche – noch zu erläuternde – Merkmale aufweist, die das Auftreten dieses Phänomens aus Sicht der bestehenden Theorien erklärungsbedürftig machen. Ziel der vorliegenden Studie ist es daher, herauszufinden, *warum* die Integration durch Recht auch unter diesen Bedingungen gelingen konnte. Es sollen folglich bislang unentdeckte Faktoren und Mechanismen für die Durchsetzungsfähigkeit dieses Integrationsmodus aufgespürt werden. Gelingt dies, so kann diese Einzelfallstudie durchaus zu einem tieferen Verständnis der Logik und Dynamik der judikativen Integration beitragen und unser Wissen über dieses Phänomen erweitern.

Die folgende Analyse bedient sich des Instruments der systematischen Prozessanalyse (Bennett 2010; George 1979; George/Bennett 2005; Hall 2008; Tansey 2007). Dieses Untersuchungsverfahren dient in besonderem Maße dazu, soziale Mechanismen zu identifizieren (Mayntz 2004). Soziale Mechanismen sind Modelle, die erklären, warum bestimmte Akteure unter bestimmten strukturellen und institutionellen Bedingungen ein bestimmtes Interaktionsergebnis produzieren (Genschel 2002: 19). Um solche Mechanismen aufzudecken, wird im Verfahren der Prozessanalyse die Entstehung des untersuchten Ereignisses so detailliert und vollständig wie möglich nachgezeichnet. Auf diese Weise soll der Komplexität des Falls Genüge getan werden und es sollen die entscheidenden Akteure, Interaktionsbedingungen sowie kausalen Zusammenhänge aufgespürt und in ihrer jeweiligen Bedeutung richtig eingeschätzt werden. Die Prozessanalyse ist also besonders dazu geeignet, das zu leisten, worum es in dieser Arbeit geht: jene Mechanismen aufzudecken, die den so erklärungsbedürftigen Fall der judikativen Integration auf dem Gebiet der Unternehmenskontrolle ermöglicht haben.

Um eine möglichst umfassende Rekonstruktion dieses Falls zu gewährleisten, beruht die folgende Untersuchung auf verschiedenen Arten von Quellen. Während die Auseinandersetzung um die Goldenen Aktien (Kapitel 5) weitgehend allein anhand offizieller Dokumente (insbesondere der Urteile des EuGH, der Stellungnahmen der beim EuGH angesiedelten Generalanwälte sowie der verschiedenen dazu vorliegenden Schriftstücke der Kommission) nachgezeichnet wurde, beruht die deutlich ausführlichere Analyse des Streits um das VW-Gesetz (Kapitel 6) auf zwei weiteren Materialquellen.[10] Zum einen wurden die Archive der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, der Financial Times Deutschland, des Handelsblatts sowie der WirtschaftsWoche systematisch nach relevanten Hinweisen durchsucht. Wo nötig, wurde dieses Material zudem durch die Meldungen anderer – deutscher wie internationaler – Presseorgane ergänzt. Zum

10 Die Auseinandersetzung um das VW-Gesetz wird eingehender untersucht als die Streitigkeiten um die Goldenen Aktien, weil sie besonders aufschlussreich für die Erklärung des hier analysierten Falls ist. Siehe dazu die Einleitung zu Kapitel 6.

© Campus Verlag GmbH

anderen wurden sechzehn leitfadengestützte Interviews mit Experten und Expertinnen geführt, das heißt solchen Personen, die unmittelbar an der Auseinandersetzung beteiligt waren oder aus verschiedenen Gründen einen sehr guten Einblick in den Vorgang hatten (siehe dazu das Interviewverzeichnis im Anhang). Den Interviewten wurde Anonymität zugesichert. Wo der Text sich auf diese Gespräche bezieht, wird lediglich die Interviewnummer, bei direkten Zitaten auch die institutionelle Zuordnung des Interviewten kenntlich gemacht.

## 1.2 Aufbau der Arbeit

Das Buch ist wie folgt aufgebaut. Das nächste, zweite Kapitel erläutert zunächst den Untersuchungsgegenstand ausführlicher. Dazu wird in Kapitel 2.1 der Begriff der Unternehmenskontrolle eingehender entfaltet und die politökonomische Bedeutung dieses Politikfelds verdeutlicht. Zudem zeige ich, dass sich die nationalen Unternehmenskontrollsysteme in Europa im Hinblick auf die Mitwirkungsrechte der verschiedenen Akteure im Unternehmen erheblich unterscheiden. Daran anschließend wird dann geschildert, wie alle politischen Bemühungen auf europäischer Ebene zur Vereinheitlichung dieser Systeme bis heute am Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert sind (Kapitel 2.2). Kapitel 2.3 beschreibt schließlich, wie der EuGH seit Beginn des neuen Jahrtausends in seiner Rechtsprechung damit begonnen hat, spezifische, aktionärsorientierte Vorgaben zur Regulierung der Unternehmenskontrolle im europäischen Recht zu verankern.

Im Anschluss daran wird in Kapitel 3 dargelegt, warum dieser Fall von Integration durch Recht erklärungsbedürftig ist. Hierzu erläutere ich zunächst eingehender, welches Phänomen sich hinter dem Begriff der Integration durch Recht verbirgt (Kapitel 3.1). Kapitel 3.2 rekapituliert dann den Forschungsstand über die Determinanten dieses besonderen Integrationsmodus und stellt die beiden konkurrierenden Erklärungsangebote (Intergouvernementalismus und Supranationalismus) vor. Abschließend wird gezeigt, inwiefern diese beiden Deutungsansätze Schwierigkeiten haben, die judikative Integration im Bereich der Unternehmenskontrolle zu erklären (Kapitel 3.3).

Die darauffolgenden Kapitel dienen dazu, dieses Erklärungsdefizit zu beseitigen. Dafür wird die Entstehung der Rechtsprechung zu Goldenen Aktien und VW-Gesetz in drei Etappen – Kapitel 4, 5 und 6 – umfassend rekonstruiert. In Kapitel 4 werden zunächst die vertraglichen Grundlagen der Kapitalverkehrsfreiheit aufgearbeitet. Dadurch wird ersichtlich, dass die Mitgliedstaaten nicht nur die Durchsetzung und Überwachung eines ungehinderten Kapitalverkehrs

© Campus Verlag GmbH