

EG-Industriepolitik nach Maastricht

I. Einführung

Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ist ins Gerede gekommen. Man sieht sich einer japanischen Herausforderung ausgesetzt. Ungute Abhängigkeiten in der Mikroelektronik werden beschworen. Sie gilt weithin als Schlüsseltechnologie, die in ein breites Feld verschiedenster Anwendungen ausstrahlt. Traditionell heimische Absatzmärkte, etwa in der Autoindustrie, gelten als gefährdet. Unfaire Wettbewerbspraktiken im Export wie Dumping und versteckte Handelsbarrieren, was die Zugänglichkeit des japanischen Binnenmarktes anbelangt, werden vermutet. Im Hinblick auf eine adäquate Reaktion streiten in Europa - wie in den USA - zwei Denkschulen:

- Die eine setzt auf marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen, die es gegebenenfalls zu verbessern gelte. Auf dieser Basis bleibe es Aufgabe der Unternehmen, sich der Dynamik des Strukturwandels zu stellen. Nur so sei auf Dauer ihre Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten.
- Die andere setzt auf gezielte staatliche Interventionen. In letzter Analyse läuft dies auf mindestens zeitweilige Subvention und/oder Protektion hinaus. Die Erfahrung zeigt, daß der Löwenanteil solcher direkter oder indirekter Zuwendungen bei wenigen Großunternehmen anfällt.

Die zweitgenannte Denkrichtung ist in der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen auf den Kreis der davon begünstigten Interessenten beschränkt geblieben. Sie erhielt in jüngster Zeit einen Schub durch Konrad Seitz (1990), bis Februar 1992 Leiter des Planungsstabes im Auswärtigen Amt. Otto Schlecht (1991), der langjährige frühere Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, meinte freilich, solche Sirenenklänge fänden nur "bei einigen Schlafmützen, Kleingläubigen und Staatshörigen in Politik und Wirtschaft Gehör". Nach der ausdrücklichen Einführung einer Industriepolitik in Art. 130 EWG-Vertrag n.F. aufgrund der Maastrichter Beschlüsse, könnte sich dies ändern.

II. Die bisherigen Kompetenzen der Gemeinschaft

Die Gemeinschaft verfügt nicht über eine Allzuständigkeit, wie sie den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Verfassung zukommt. Es gilt vielmehr ein Prinzip einer limitierten Einzelkompetenz (Oppermann, 1991, Rdnr. 432ff.). Über eine industriepolitische Kompetenz als solche verfügte die Gemeinschaft bislang nicht. Unter dem Titel Forschung und technologische Entwicklung gaben lediglich die durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführten Art. 130f bis 130q EWG-Vertrag einige Ansätze. Von Erfolgen ist nichts bekannt geworden. Beschränkte Handlungsmöglichkeiten erwuchsen daneben aus der nicht gegenstandsorientierten, sondern funktionalen Zuständigkeit der EG, wie sie sich etwa mit der Anwendung der Wettbewerbsregeln, der Beihilfevorschriften und ähnlicher Regeln verbindet (Oppermann, 1991, Rdnr. 827-846). Die Leitlinien, welche die Kommission am 30. Oktober 1990 zur Industriepolitik veröffentlichte, atmeten insgesamt einen marktwirtschaftsorientierten Geist.

III. Industriepolitik nach Art. 130 EWG-Vertrag n.F.

Mit Art. 130 EWG-Vertrag n.F. wurde in Maastricht ein wichtiger weiterer Schritt getan. Unter dem Titel Industrie ist jetzt für Gemeinschaft wie Mitgliedstaaten ein Mandat formuliert, dafür zu sorgen, "daß die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft gewährleistet sind". Der grundlegende Art. 3 EWG-Vertrag enthält überdies jetzt im Katalog seiner Tätigkeitsziele unter Buchstabe 1) "die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft". In der Substanz ist dies eine Staatsziel- und Gemeinschaftszielbestimmung. Denn das primare Gemeinschaftsrecht hat mit Rücksicht auf die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit seiner Anwendung Vorrang vor jedem (nur) nationalen Recht, darin eingeschlossen das nationale Verfassungsrecht.

1. Zur Entstehung

Am Anfang der Vorschrift stand ein Vorschlag der belgischen Regierung. Er wurde schon auf der Ebene der Botschafter, der ständigen Beauftragten, in Brüssel verworfen. Er galt selbst im Sinne der oben benannten zweiten Denkschule als zu dirigistisch. Der letztlich verabschiedete Artikel geht auf einen Vorschlag der Französischen Regierung Edith Cresson zurück.⁶ Er war zwei Tage nach ihrem Amtsantritt präsentiert worden. In einem EG-internen Non-paper heißt es dazu:

- Der französische Vorschlag würde die ökonomische Philosophie der Europäischen Verträge fundamental ändern.

- Der französische Text würde eine Abkehr von der gegenwärtigen Außenhandelspolitik der Gemeinschaft bedeuten.
- Der französische Text würde die institutionelle Balance in der Gemeinschaft weg von den gemeinsamen Institutionen hin zu Aktionen der Mitgliedstaaten verschieben.
- Der französische Text schlägt weitreichende Handlungsmöglichkeiten im Gegensatz zu sachlich oder zeitlich begrenzten Maßnahmen vor.

Maastricht hat den französischen Vorschlag im wesentlichen verwirklicht. Einige Kautelen wurden eingefügt. Das Mehrheitserfordernis für Gemeinschaftsmaßnahmen wurde auf ein Einstimmigkeitserfordernis aufgestockt. Die Bezugnahme der Maßnahmen auf die Außenhandelspolitik wurde fallengelassen. Der Inhalt der Norm stellt sich als ambivalent dar. Er öffnet sich einem restriktiven wie einem expansiven Verständnis. Aus einer marktwirtschaftlichen Perspektive kann man von Gesundbeter-Interpretation oder von Cassandra-Interpretation sprechen (Möschel, 1992; Wissenschaftlicher Beirat, 1992).

2. Gesundbeter-Interpretation

Dafür lassen sich beachtliche Argumente vorbringen:

- Art. 130 Abs. 1 Satz 1 EWG-Vertrag spricht von den notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit, nicht von der Wettbewerbsfähigkeit selbst. Man mag darin eine gewisse Abschwächung erkennen. Sie relativiert sich freilich, weil in Art. 3 Buchstabe 1) EWG-Vertrag unmittelbar von einer "Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft" die Rede ist.

- Art. 130 Abs. 1 Satz 2 EWG-Vertrag weist auf ein "System offener und wettbewerbsorientierter Märkte" hin. Damit wird eine Qualifizierung aufgenommen, welche die Maastrichter Beschlüsse namentlich im Zusammenhang der Währungsunion mehrfach angesprochen haben.⁷ Man kann solche Formulierungen nicht als marktwirtschaftliche Rhetorik abtun. Doch der Handlungsspielraum, welcher innerhalb dieses Rahmens möglich bleibt, ist beträchtlich.
- Nach Abs. 3 Satz 3 der Vorschrift bietet der Titel keine Grundlage dafür, daß die Gemeinschaft irgendeine Maßnahme einführt, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte. Diese Kautele wurde unter dem Einfluß der Generaldirektion Wettbewerb in das Vertragswerk aufgenommen. Da staatliche Fördermaßnahmen kaum jemals Marktteilnehmer völlig gleichmäßig treffen, fast per definitionem die Wettbewerbsverhältnisse verzerren müssen, kann diese Vorschrift schwerlich im strikten Wortsinn angewandt werden. Wird sie aufgeweicht, gerät man leicht auf eine schiefe Bahn.

3. Cassandra-Interpretation

Hier kommt manches zusammen:

- Die Entstehung der Vorschrift weist eindeutig auf einen merkantilistischen Ursprung hin. Auch aus Brüssel hört man Ideen, die eher in diese Richtung weisen. Es ist von Industriepolitik im Hinblick auf die Textilindustrie, die Automobilbranche, die Militärtechnik, die sogenannte

Hochtechnologie die Rede. Das war bislang immer ein Gemisch aus Protektion und Subvention. Die im sogenannten Delors II-Paket vom 11. 2. 1992 veranschlagten Zusatzmittel für den Sektor "Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit" belaufen sich auf 3,5 Mrd. ECU.

- Die in Abs. 1 Satz 3 der Vorschrift aufgelisteten Maßnahmen sind so umfassend und zugleich so allgemein gehalten, daß sie ohne Mühe auch eine Handhabe für dirigistische und sektorale Industriepolitik bieten: " - Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen; - Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen in der gesamten Gemeinschaft, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, günstigen Umfelds; - Förderung eines für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds; - Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potentials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung." - Gewiß kann man all das auch in Richtung unbedenklicher Angebotspolitik interpretieren wie leistungsfähige Infrastruktur, wachstumsfreundliche Unternehmensbesteuerung, marktkonforme Forschungsförderung und ähnliches. Doch dazu war die neue "Verfassungs" - Vorschrift nicht erforderlich. Soll sie nicht von vornherein als eine überflüssige gewollt sein, muß sie weitgreifende Zielsetzungen verfolgen.
- Nach Abs. 3 Satz 1 der Vorschrift trägt die Gemeinschaft durch die Politik und die Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrages durchführt, zur Erreichung der Ziele des Absatzes 1 bei. Hier gibt es keinerlei Kautelen. In der Bestimmung schlägt sich ein Grundsatz nieder, der methodisch unter dem Aspekt von der "Einheit der Rechtsordnung", hier der Gemeinschafts-

rechtsordnung, her geläufig ist. Industriepolitische Zielsetzungen können auf diese Weise durchschlagen auf die Anwendung der Kartellerlaubnis nach Art. 85 Abs. 3 EWG-Vertrag, auf die Handhabung der europäischen Fusionskontrolle, auf die Beihilfenpraxis nach Art. 92ff. EWG-Vertrag, auf Grenzziehungen innerhalb der sogenannten Effet-utile-Rechtsprechung (Bach, 1992; Monopolkommission, 1990, Kap. VIII; Möschel, 1992; Mestmäcker, 1992), auf die Förderung großtechnischer Vorhaben, auf den Einsatz des außenhandelspolitischen Instrumentariums gegenüber Drittländern, namentlich gegenüber Japan.

- Dieses letztgenannte Risiko steigt, wenn man rechtssystematisch Art. 3 Buchstabe 1) EWG-Vertrag n.F. (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie) mit Art. 3 Buchstabe g) EWG-Vertrag⁹ (System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt) in Verbindung setzt. Danach haben beide Ziele gleichen Rang. Zugleich läßt sich daraus ableiten, daß die industriepolitische Zielsetzung des Buchstaben 1) nicht schon mit den Mitteln der Wettbewerbspolitik des Buchstaben g) erreicht werden soll, getreu dem Motto: Wettbewerbsfähig bleibt man am ehesten im Wettbewerb selbst. Denn dann wäre der neue Buchstabe 1) wieder völlig überflüssig gewesen. Die Gemeinschaft mag Anlaß sehen, die beiden gleichrangigen Zielsetzungen miteinander zu harmonisieren. Das könnte - verglichen mit der bisherigen Rechtslage - nur auf Kosten des Wettbewerbsprinzips geschehen.
- Das Einstimmigkeitsprinzip des Art. 130 Abs. 3 Satz 2 EWG-Vertrag trägt nicht sehr weit. Es betrifft ohnehin nur den schmalen Anwendungsbereich spezifischer Unterstützungsmaßnahmen der Gemeinschaft im Hinblick auf

Maßnahmen, welche von den Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Auch läßt sich ein Einstimmigkeitsprinzip politisch aushebeln. Dazu genügt es schon, wenn Vorschläge zu Paketlösungen zusammengeschürt werden. Der natürliche Ergeiz der Kommission und der dahinterstehenden Bürokratie, ein vorhandenes Instrumentarium auch zu nutzen, mag das seine dazu tun.

- Auf eine Rechtskontrolle des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften in diesem Bereich zu setzen, könnte sich als riskant erweisen. In politiknahen Tätigkeitsfeldern beläßt er der Kommission einen weiten Beurteilungsspielraum. Die gerichtliche Kontrolle der Beihilfenpraxis nach Art. 92ff. EWG-Vertrag mag dafür als Beleg dienen. Selbst bei der Anwendung der mittlerweile hochdifferenzierten Art. 85 ff. EWG-Vertrag gibt es Tendenzen in dieser Richtung (Everling, 1989).

Welche der beiden Auslegungsalternativen sich in der Praxis durchsetzen wird, kann nur die Zukunft erweisen.

IV. Zur demokratischen Legitimität der Neuregelung

Art. 130 EWG-Vertrag hat als Teil des primären Gemeinschaftsrechts, wie bereits erwähnt, den Rang einer Überverfassung. Verfassungsvorschriften werden aus guten Gründen unter besonders erschwerten Voraussetzungen und in aufwendigen Prozeduren verabschiedet. Die gegenwärtige Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland bezüglich einer Weiterentwicklung des Grundgesetzes in Vollzug von Art. 5 Einigungsvertrag bietet dafür reiches Anschauungsmaterial. Daran gemessen, fügt sich Art. 130 EWG-Vertrag eher Mustern aus vorkonstitutioneller Zeit ein. Eine vorgängige öffentliche Diskussion zu dieser Frage hat es in der Bundesrepublik im Unterschied zur Problematik einer Währungsunion nicht gegeben. Ebenso wenig gab es in dieser Richtung Entschlüsse der Gesetzgebungsorgane. Auf der Ebene der beteiligten Ministerien bestand vor Maastricht Einigkeit darüber, daß den industriepolitischen Vorschlägen nicht zugestimmt werde. Die beiden einsamen Unterhändler in Maastricht hielten es gleichwohl für angemessen, im Wege eines Kompromisses zuzustimmen. Dabei ist einsam durchaus wörtlich gemeint: Zum Maastrichter Verhandlungsritual gehörte, daß die jeweiligen nationalen Unterhändler nur von zwei Adlati flankiert waren; der Rest des fachspezifischen Trosses war in andere Räume verbannt. Situationsgebundenen und von taktischen Überlegungen nicht freien Willensentschlüssen bei Kaminesgesprächen wächst damit Verfassungsqualität zu. Die nachträgliche Zustimmung von Bundestag und Bundesrat vermag die defizitäre demokratische Legitimation nicht vollständig zu geben. Denn diese Verfassungsorgane sind nur noch in einer binären Entscheidungssituation, nämlich zu den Maastrichter Ergebnissen insgesamt ja oder insgesamt nein zu sagen. Der Umstand, daß das nationale Zustimmungsgesetz aus anderen Grün-

den verfassungsändernde Mehrheiten bedingt, ändert an diesem Befund nichts. Es ist dabei nur begrenzt tröstlich, daß nach deutscher Verfassungstradition - im Unterschied etwa zur US-amerikanischen - die Gesetzgebungsorgane bei Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Vereinbarungen sich regelmäßig in dieser Entscheidungssituation befinden. Bei völkerrechtlichen Verträgen von besonderem Gewicht wird dies durch politische Rückkopplung der Verhandlungsführung und begleitende öffentliche Diskussion aufgefangen. Nichts von alledem hat es im Hinblick auf das industriepolitische Mandat von Maastricht gegeben. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat dazu gemeint (1992): "In der Regel machen sich nur wenige klar, daß mit den ordnungspolitischen Grundfragen, die die wirtschaftlichen Eingriffsrechte des Staates betreffen, über Grundregeln unseres Zusammenlebens entschieden wird. Die spröde Frage nach dem Für und Wider einer allgemeinen industriepolitischen Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft oder der Einzelstaaten läßt zudem dazu ein, in der Erwartung von mannigfachen Sondervorteilen die Gefahren für die Verantwortung und Freiheit der Individuen, der Unternehmer, der Tarifvertragsparteien zu übersehen." Etwas weniger spröde formuliert: Die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen, die ein Recht auf Chance und Scheitern ist, wird einmal mehr für ein Linsengericht hergeschenkt.

Literatur

- Bach, Albrecht, *Wettbewerbsrechtliche Schranken für staatliche Maßnahmen nach europäischem Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1992.
- Everling, Ulrich, "Zur richterlichen Kontrolle der Tatsachenfeststellungen und der Beweiswürdigung durch die Kommission in Wettbewerbssachen", *Wirtschaft und Wettbewerb*, Jg. 39 (1989), S. 877-893.
- Frees, Christian-Peter, "Das neue industriepolitische Konzept der Europäischen Gemeinschaft", *Europarecht*, Jg. 26 (1991), S. 281-287.
- Mestmäcker, Ernst Joachim, "Zur Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln auf die Mitgliedstaaten und die Europäischen Gemeinschaften", in: *Festschrift für Bodo Börner*, Köln, Berlin, Bonn und München 1992, im Druck.
- Möschel, Wernhard, "Hoheitliche Maßnahmen und die Wettbewerbsvorschriften des Gemeinschaftsrechts, in: FIW (Hrsg.) *Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Marktwirtschaft*, Köln, Berlin, Bonn und München 1992, im Druck.
- Monopolkommission, *Hauptgutachten 1988/1989: Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen*, Baden-Baden 1990.
- Oppermann, Thomas, *Europarecht*, München 1991.
- Schlecht, Otto, Europäische Champions gegen die gelbe Gefahr? *Wirtschaftswoche*, Jg. 45 (1991), Nr. 51, S. 42-43.
- Seitz, Konrad, *Die japanisch-amerikanische Herausforderung: Deutschlands Hochtechnologie-Industrien kämpfen ums Überleben*, München 1990.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, "Brief vom 24. Januar 1992 an den Bundeswirtschaftsminister",

erscheint in: *Gutachtensammlung des Beirats*, Verlag Otto
Schwartz & Co., Göttingen.

.