



Rechtlicher Rahmen für die Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone in Sachsen-Anhalt

Datum: 4. März 2022

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.



LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT | 39094 Magdeburg

...

im Hause

Ihr Zeichen/
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:

Bearbeitet von:

Tel.: +49 391 560-

Datum: 4.3.2022

Rechtlicher Rahmen für die Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone in Sachsen-Anhalt

Sehr ...,

in Ihrem Schreiben vom ..., eingegangen beim Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) am ..., nahmen Sie Bezug auf die anhaltende Debatte über Strategien zur Bewältigung des Strukturwandels in den Regionen, die vom Kohleausstieg betroffen sind. Im Rahmen dessen seien auch Überlegungen zur Ausweisung von Sonderwirtschaftszonen angestellt worden. Vor diesem Hintergrund baten Sie den GBD um gutachterliche Stellungnahme zu der Frage, ob und gegebenenfalls wie in Sachsen-Anhalt eine Sonderwirtschaftszone eingerichtet werden kann. Eine nähere Eingrenzung der Ausgestaltung einer solchen Sonderwirtschaftszone nahmen Sie nicht vor. Auf die in Ihrem Schreiben angesprochenen Einzelaspekte der Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone, um deren Berücksichtigung Sie baten, wird nachfolgend eingegangen, soweit es sich dabei um rechtliche Gesichtspunkte handelt.

Unter Voranstellung einer kurzen rechtlichen Einordnung des Begriffs der Sonderwirtschaftszone nimmt der GBD zu Ihrer Frage wie folgt Stellung:

1. Begriffsverständnis und rechtliche Einordnung

Der Begriff der Sonderwirtschaftszone ist kein Rechtsbegriff. Er wird weder gesetzlich definiert noch bestehen nationale oder unionsrechtliche Vorschriften für die Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone.¹

¹ In diesem Sinne hinsichtlich des Unionsrechts: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen, Ausarbeitung vom 18.12.2018, Az.: PE 6 – 3000 – 168/18, S. 4.

Informationen zur Verarbeitung Ihrer Daten (Art. 13, 14 DSGVO) in der Landtagsverwaltung und Ihrer diesbezüglichen Rechte erhalten Sie bei Ihrer Bearbeiterin / Ihrem Bearbeiter oder im Internet unter <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/datenschutz/>.

In rechtlicher Hinsicht handelt es sich in der Regel um räumlich begrenzte Ausnahmetatbestände von bestimmten fachgesetzlich geregelten Vorgaben oder Anforderungen², deren rechtliche Zulässigkeit jeweils gesondert betrachtet werden muss. Eine Sonderwirtschaftszone ist ein wirtschaftspolitisches Instrument. Der Begriff der Sonderwirtschaftszone wird vornehmlich in wirtschaftswissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Zusammenhängen verwendet und allgemein als regional begrenztes institutionelles Konstrukt zur Steigerung des Wirtschaftswachstums verstanden. Darunter können unterschiedlichste Sachverhalte gefasst werden.

Der Wirtschaftswissenschaftler Wrobel definiert Sonderwirtschaftszonen als „geographische Gebiete innerhalb eines Staates, in denen eine andere Wirtschafts- und Steuergesetzgebung gilt als im Rest desselben“ und beschreibt deren Ziele wie folgt:

„Mit Sonderwirtschaftszonen wird i. d. R. die Steigerung von in- und ausländischen Investitionen bezweckt, weshalb ihre Errichtung als ordnungspolitische Maßnahme im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme verstanden werden kann, welche die mobile Ressource Kapital anziehen soll. Dieses institutionelle „Konstrukt“ findet häufig in Reform- oder Transformationsökonomien Verwendung. Bekannt sind insbesondere die derzeitigen Sonderwirtschaftszonen in China, Indien und Nordkorea, jedoch auch Russland, Vietnam, Polen und andere Länder benutzen dieses Instrument.“³

Zur Wirkung von Sonderwirtschaftszonen im internationalen Systemwettbewerb führt er aus: „Sonderwirtschaftszonen sind als eigene Gebietskörperschaften im Systemwettbewerb zu verstehen. Sie umfassen i. d. R. ein geschlossenes Territorium und haben einen von ihrer Umgebung unterschiedlichen institutionellen Rahmen.“⁴

Hachmeier und Möhle erläutern den Begriff der Sonderwirtschaftszone in einem Beitrag des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel in ähnlicher Weise:

„Sonderwirtschaftszonen (SWZ) können als geographisch abgegrenzte Gebiete, in denen besondere, vom Rest des Landes abweichende Regeln für die Tätigkeit von Unternehmen gelten, definiert werden. Unternehmen und Investoren in Sonderwirtschaftszonen können neben steuerlichen und anderen fiskalischen Anreizen (z.B. Zollbefreiung) ebenfalls administrative Erleichterungen in Form von liberalisierten und erleichterten Verfahren gewährt werden. SWZ haben eigene administrative Strukturen: die in SWZ geltenden Regeln sind häufig in einem eigenen Rechtsakt bzw. Gesetz festgeschrieben und werden von einer staatlichen Stelle, oft einer eigenen Behörde („Special Economic Zones Authority“ o.ä.) überwacht. Sonderwirtschaftszonen grenzen sich somit von herkömmlichen Industrie- oder Gewerbegebieten, die zwar Raum für die Unternehmensansiedlung, aber keine gesonderten legalen und administrativen Strukturen bieten, ab.“⁵

² Vgl. Jerger/Troschke/Graser/Lemberger/Müller, Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen?, IOS Working Papers, No. 326 (2013), S. 37, abrufbar unter <https://www.econstor.eu/handle/10419/79246> (Stand: 01.03.2022).

³ Wrobel, Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels?, Diskurs 2008 – 6, S. 1, abrufbar unter http://www.ordnungspolitisches-portal.com/Diskurse/Diskurse_2008-06.pdf (Stand: 01.03.2022).

⁴ Wrobel, Sonderwirtschaftszonen im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftssysteme: ordnungspolitisches Konstrukt oder Motor institutionellen Wandels?, Diskurs 2008 – 6, S. 9, abrufbar unter http://www.ordnungspolitisches-portal.com/Diskurse/Diskurse_2008-06.pdf (Stand: 01.03.2022).

⁵ Hachmeier/Möhle, Sonderwirtschaftszonen und Industrieparks in Theorie und Praxis – unter besonderer Berücksichtigung Afrikas, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 23, Oktober 2019, S. 18.

Je nach Art der für die Sonderwirtschaftszone geltenden Sonderregelung wird grundsätzlich zwischen pekuniären Sonderwirtschaftszonen und Deregulierungszonen unterschieden, auch wenn in der Praxis meist Mischformen bestehen, bei denen finanzielle Anreize und bürokratische Erleichterungen kombiniert werden.⁶ Die Bandbreite denkbarer Ausgestaltungen reicht von finanziellen Vorteilen in Form von Subventionen oder Steuerprivilegien bis hin zu Erleichterungen in Bezug auf die Arbeitsmarktregulierung oder Umweltstandards. In Deutschland wurde die Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone Anfang der 1990er Jahre für die neuen Bundesländer diskutiert, letztlich aber nicht realisiert. Wenn man von Spezialfällen wie dem Hamburger Zollfreihafen⁷ absieht, ist das wirtschaftspolitische Instrument der Sonderwirtschaftszone in Deutschland bisher nicht zur Anwendung gekommen.

2. Prüfungsmaßstab für die Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone in Sachsen-Anhalt

Aus den vorstehenden allgemeinen Ausführungen über die Bandbreite möglicher Ausgestaltungen einer Sonderwirtschaftszone folgt zugleich, dass Sonderwirtschaftszonen eine unüberschaubare Vielzahl von Rechtsgebieten tangieren können, die bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Ausnahmeregelungen zu berücksichtigen wären. Eine abstrakte Beurteilung der rechtlichen Zulässigkeit der Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone ist nicht möglich. Der maßgebliche Prüfungsmaßstab für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone in Sachsen-Anhalt ist daher von der Konkretisierung der beabsichtigten Ausnahmeregelungen abhängig.

Unabhängig davon kann allenfalls ein Überblick über den Rechtsrahmen gegeben werden, der für regional begrenzte Ausnahmeregelungen besteht. Die Schaffung von Wettbewerbsvorteilen innerhalb einer Sonderwirtschaftszone wäre jedenfalls am Maßstab des Rechts der Europäischen Union sowie des höherrangigen nationalen Rechts zu messen.

Auf der Ebene des Unionsrechts wären die Ausnahmeregelungen, die eine Sonderwirtschaftszone maßgeblich prägen sollen, auf ihre Vereinbarkeit mit dem Primärrecht und dem Sekundärrecht zu prüfen.⁸ Denn im Kollisionsfall kommt dem gesamten Unionsrecht absoluter Anwendungsvorrang zu.⁹ Für regional begrenzte Sonderregelungen zur Steigerung der wirtschaftlichen Attraktivität sind neben den Grundfreiheiten vor allem sekundärrechtliche Vorgaben relevant. Beispielhaft genannt seien an dieser Stelle nur die primärrechtlich verankerten Regelungsbereiche der staatlichen Beihilfen und der Zollunion, der Errichtung und des Funktionierens des Binnenmarktes sowie der Wirtschafts- und Währungspolitik zu denen die Europäische Union zahlreiche Verordnungen und Richtlinien erlassen hat, aus denen sich Vorgaben ergeben könnten, die je nach Art der Verbindlichkeit der Vorgaben in unterschiedlichem Maße zu berücksichtigen wären. Zu nennen ist außerdem die erforderliche Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten¹⁰, in deren Anwendungsbereiche wirtschaftsbezogene Sonderregelungen regelmäßig fallen dürften.

⁶ Röhl, Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung, Neue Ideen für die neuen Bundesländer, 2004, S. 7.

⁷ Freizone nach Artikel 243 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1); vgl. im Übrigen § 1 Abs. 2 Satz 1 des Umsatzsteuergesetzes.

⁸ Vgl. für institutionelle Pilotregionen im Allgemeinen: Jerger/Troschke/Graser/Lemberger/Müller, Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen?, IOS Working Papers, No. 326 (2013), S. 51 ff., abrufbar unter <https://www.econsortor.eu/handle/10419/79246> (Stand: 01.03.2022).

⁹ Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV. Kommentar, 3. Auflage 2018, EUV Art. 4 Rn. 35, 37.

¹⁰ Warenverkehrsfreiheit (Artikel 34 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)), Arbeitnehmerfreizügigkeit (Artikel 45 ff. AEUV), Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 ff. AEUV), Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56 ff. AEUV), Kapitalverkehrsfreiheit (Artikel 63 Abs. 1 AEUV).

Da nach der sogenannten Dassonville-Formel des Europäischen Gerichtshofs ein Eingriff in eine Grundfreiheit bereits vorliegt, wenn die Maßnahme geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern¹¹, dürften regional begrenzte Ausnahmeregelungen zur Förderung der Wirtschaft nur dann unionsrechtskonform sein, wenn eine Rechtfertigung aufgrund geschriebener oder ungeschriebener Rechtfertigungsgründe möglich ist.

Auf der Ebene des nationalen Rechts wären derartige Ausnahmeregelungen für einen begrenzten Bereich in Sachsen-Anhalt stets auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) und der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (LV LSA) zu untersuchen.¹² Wegen der regionalen Beschränkung der Ausnahmeregelungen und der daraus folgenden Ungleichbehandlung mit gleichen Sachverhalten im übrigen Landesgebiet dürfte die verfassungsrechtliche Prüfung insbesondere durch die Untersuchung der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 GG sowie des Artikels 7 Abs. 1 LV LSA geprägt werden.

Über die erforderliche Vereinbarkeit mit Unionsrechts und höherrangigem nationalen Recht hinaus müsste für die beabsichtigten gesetzlichen Ausnahmeregelungen eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz bestehen. Je nach den beabsichtigten Ausnahmeregelungen müssten die entsprechenden Kompetenzträger beteiligt werden.

Die Diskussion um die Bewältigung des Strukturwandels in den vom Kohleausstieg betroffenen Regionen wird maßgeblich von Überlegungen zur Förderung der Ansiedlung von Unternehmen durch Steuervergünstigungen und Deregulierungsmaßnahmen geprägt.¹³ Nachstehend werden daher beispielhaft die wesentlichen rechtlichen Voraussetzungen für eine regional begrenzte Gewährung von finanziellen Investitionsanreizen oder Verwaltungsvereinfachungen dargestellt.

2.1 Ausnahmetatbestände zur Schaffung finanzieller Investitionsanreize

Der Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone, in der gewerbliche Tätigkeiten und Unternehmensansiedlungen durch Steuervergünstigungen und ähnliche finanzielle Vorzüge bevorteilt werden sollen, könnte – je nach konkreter Ausgestaltung der Sonderregelung – sowohl nationales Recht als auch Recht der Europäischen Union entgegenstehen. Da es vorliegend an einer hinreichenden Konkretisierung der beabsichtigten Ausnahmeregelung fehlt, können allenfalls die wesentlichen rechtlichen Maßstäbe aufgezeigt werden. Exemplarisch untersucht wird die Gewährung von Steuervergünstigungen.

¹¹ EuGH, Urteil vom 11.07.1974, Rs. 8/74 (Dassonville Scotch Whisky), Slg. 1974, 873, Rn. 5, zitiert nach juris.

¹² Vgl. für institutionelle Pilotregionen im Allgemeinen: Jerger/Troschke/Graser/Lemberger/Müller, Institutionelle Pilotregionen: Ein Katalysator für strukturelle Reformen?, IOS Working Papers, No. 326 (2013), S. 52, abrufbar unter <https://www.econs-tor.eu/handle/10419/79246> (Stand: 01.03.2022).

¹³ Mit insgesamt zehn Vorschlägen zur Ausgestaltung von Sonderwirtschaftszonen in den Kohlerevieren: Röhl/Bertenrath/Hentze, Sonderwirtschaftsregionen zur Flankierung des Strukturwandels in Kohlerevieren – Vorfahrt für Bildung und Investitionen, Kurzgutachten im Auftrag der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag vom 26.05.2020, S. 4 ff.; ebenfalls mit zahlreichen Vorschlägen: PCG – Project Consult GmbH, Sonderwirtschaftszonen oder Sonderfördergebiete, Diskussionspapier im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, 2018, S. 5, 20; für Verwaltungsvereinfachungen durch „Aussetzung bürokratischer Regulierungen und hinderlicher Gesetze“: Röhl, Sonderwirtschaftszonen als Instrument der Regionalentwicklung, 2004, S. 40 ff.

2.1.1. Vereinbarkeit mit dem EU-Beihilferecht

Staatliche Beihilfen in Form von Steuervergünstigungen müssten die Vorgaben des EU-Beihilferechts einhalten. Der Einräumung von Steuervergünstigungen könnte das Beihilfeverbot des Artikels 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) entgegenstehen. Nach Artikel 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Einräumung von Steuervergünstigungen dürfte diese Tatbestandsmerkmale in der Regel erfüllen.¹⁴ Die Steuervergünstigungen sollen sich mutmaßlich in erster Linie an Unternehmen richten. Der in der Steuervergünstigung liegende Verzicht auf staatliche Einnahmen als Gewährung staatlicher Mittel ist zugleich als Begünstigung des normalerweise zur Zahlung verpflichteten Unternehmens zu bewerten.¹⁵ Die Steuervergünstigung soll zudem nur Unternehmen in einer bestimmten Region und damit selektiv gewährt werden, ohne dass dies auf eine unterschiedliche Kompetenzverteilung zwischen Bund, Land und Kommunen zurückzuführen wäre¹⁶. Ferner dürften sich regional auf eine Sonderwirtschaftszone begrenzte Steuervergünstigungen im Verhältnis zu konkurrierenden Unternehmen als Wettbewerbsverfälschung erweisen. Auch Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten sind nicht gänzlich auszuschließen.

Das Beihilfeverbot des Artikels 107 Abs. 1 AEUV ist jedoch kein absolutes Verbot, sondern gilt nur, soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist. So erklärt beispielsweise Artikel 107 Abs. 2 und 3 AEUV bestimmte Beihilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar und damit als unionsrechtskonform. Die Gewährung von Steuervergünstigungen in einer Sonderwirtschaftszone könnte insbesondere gemäß Artikel 107 Abs. 3 Buchst. a oder c AEUV gerechtfertigt sein. Danach können zum einen Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, und zum anderen Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftsgebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

Zur Konkretisierung der Rechtfertigungstatbestände des Artikels 107 Abs. 3 Buchst. a und c AEUV hat die Europäische Kommission die Leitlinien für Regionalbeihilfen¹⁷ erlassen, die in überarbeiteter Fassung am 1. Januar 2022 in Kraft getreten sind. In Randnummer 39 der Leitlinie für Regionalbeihilfen sind die Voraussetzungen dafür geregelt, dass die Europäische Kommission eine Beihilfemaßnahme als mit Artikel 107 Abs. 3 AEUV vereinbar ansehen wird.

¹⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Sonderwirtschaftszonen und EU-Beihilferecht, Ausarbeitung vom 12.11.2018, Az.: PE 6 – 3000 – 147/18, S. 7 ff.; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen, Ausarbeitung vom 18.12.2018, Az.: PE 6 – 3000 – 168/18, S. 7 ff.; PCG – Project Consult GmbH, Sonderwirtschaftszonen oder Sonderfördergebiete, Diskussionspapier im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, 2018, S. 16 f.

¹⁵ Vgl. die Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 262 vom 19.07.2016, S. 1 (sog. Beihilfemitteilung), Rn. 39 f. bzw. Rn. 51, 66 und 68.

¹⁶ Vgl. Beihilfemitteilung, Rn. 144 Pkt. (2) und (3).

¹⁷ Mitteilung der Europäischen Kommission, Leitlinien für Regionalbeihilfen, ABl. C 153 vom 29.04.2021, S. 1.

Danach ist neben formellen und materiellen Kriterien, die vor allem die Verhältnismäßigkeit der Beihilfemaßnahme sicherstellen sollen, erforderlich, dass die Beihilfemaßnahme entweder die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von A-Fördergebieten oder die Förderung der Entwicklung von C-Fördergebieten bezweckt. Die Ausweisung von Gebieten in den Fördergebietskarten der Mitgliedstaaten ist in Abschnitt 7 der Leitlinien für Regionalbeihilfen geregelt. Gemäß Randnummer 150 der Leitlinien für Regionalbeihilfen müssen die Gebiete, welche die Mitgliedstaaten als A- oder C-Fördergebiete ausweisen möchten, in einer Fördergebietskarte erfasst sein, die bei der Europäischen Kommission angemeldet und von ihr genehmigt werden muss, bevor Regionalbeihilfen für Unternehmen in den ausgewiesenen Gebieten gewährt werden können. Die von der Europäischen Kommission genehmigte Fördergebietskarte für die Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum 2022 bis 2027 weist die Landkreise des Landes Sachsen-Anhalt mit Ausnahme einiger Stadtbezirke der kreisfreien Städte Magdeburg und Halle (Saale) als C-Fördergebiete aus. Dem Grunde nach wäre eine Beihilfemaßnahme in den als C-Fördergebiet ausgewiesenen Landkreisen des Landes Sachsen-Anhalt daher möglich, wenn die weiteren Kriterien der Leitlinie für Regionalbeihilfen erfüllt werden. Dabei wäre insbesondere zu beachten, dass gemäß Randnummer 85 der Leitlinien für Regionalbeihilfen die Geeignetheit der Regionalbeihilfe hinsichtlich der Beihilfegewährung in Form der Befreiungen oder Ermäßigungen von Steuern nur vorliegt, wenn der Mitgliedstaat nachweisen kann, „dass andere, möglicherweise mit geringeren Verfälschungen verbundene Beihilfeformen (zum Beispiel rückzahlbare Zuschüsse) oder auf Fremd- oder Eigenkapitalinstrumenten basierende Beihilfen (zum Beispiel zinsgünstige Darlehen oder Zinszuschüsse, staatliche Garantien, Erwerb von Beteiligungen oder eine anderweitige Kapitalzuführungen zu Vorzugsbedingungen) nicht geeignet sind.“

In verfahrensrechtlicher Hinsicht bestehen zwei Möglichkeiten. Erfüllt die beabsichtigte Gewährung von Steuervergünstigungen in einer Sonderwirtschaftszone in Sachsen-Anhalt die Voraussetzungen der Leitlinie für Regionalbeihilfen, könnte das Beihilfevorhaben gemäß Artikel 108 Abs. 3 Satz 1 AEUV bei der Kommission zur Vorabnotifizierung angemeldet werden. In diesem Fall könnte die Umsetzung der Beihilfemaßnahme wegen des Verbotes der Durchführung der beabsichtigten Maßnahme nicht vor Erlass des abschließenden Beschlusses der Europäischen Kommission umgesetzt werden. Alternativ zur Vorabnotifizierung sieht Artikel 108 Abs. 4 in Verbindung mit Artikel 109 AEUV die Möglichkeit der Freistellung von der Notifizierung vor. Voraussetzung dafür ist, dass die Anforderungen der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 (sog. Gruppenfreistellungsverordnung)¹⁸ eingehalten werden. Die Pflicht zur vorherigen Notifizierung einer Beihilfemaßnahme entfällt danach nur unter strengen Voraussetzungen und wird durch eine nachträgliche Kontrolle durch die Europäische Kommission ersetzt. Ob eine Sonderwirtschaftszone in Form von regional begrenzten Steuervergünstigungen danach von der Pflicht zur vorherigen Kontrolle freigestellt werden könnte, hängt von der konkreten Ausgestaltung im Einzelfall ab.

¹⁸ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. L 187 vom 26.06.2014, S. 1.

Insgesamt ist daher festzustellen, dass die Vereinbarkeit von Steuervergünstigungen in einer Sonderwirtschaftszone in Sachsen-Anhalt mit dem Beihilferecht der Europäischen Union zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen ist und maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung der Sonderregelung abhängt.¹⁹

2.1.2 Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz

Auf der verfassungsrechtlichen Ebene wären regional begrenzte Steuervergünstigungen zum Zwecke der Wirtschaftslenkung insbesondere am Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 GG sowie des Artikels 7 Abs. 1 LV LSA zu messen.

Die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz verlangt für das Steuerrecht, dass die Steuerpflichtigen durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich je nach finanzieller Leistungsfähigkeit gleichmäßig belastet werden.²⁰ Steuervergünstigungen widersprechen einer gleichmäßigen Belastung des jeweiligen Steuergegenstandes innerhalb einer Steuerart und sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur zu rechtfertigen, wenn der Gesetzgeber dadurch das wirtschaftliche oder sonstige Verhalten des Steuerpflichtigen aus Gründen des Gemeinwohls fördern oder lenken will.²¹

Mit der Gewährung regional begrenzter Steuerermäßigungen mit dem Ziel der Förderung der Ansiedlung von Unternehmen zur Bewältigung des Strukturwandels aufgrund des Kohleausstiegs würden grundsätzlich gemeinwohlorientierte außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele verfolgt. Die generelle und unterschiedslose Gewährung von Steuervergünstigungen innerhalb eines regional begrenzten Gebietes dürfte zwar nicht mit Gemeinwohlgründen zu rechtfertigen sein, weil sie die wirtschaftliche Bedürftigkeit außer Acht lassen würde. Denn die wirtschaftliche Situation in den vom Kohleausstieg betroffenen Regionen des Landes Sachsen-Anhalt dürfte derzeit zumindest nicht generell als eklatant schlechter zu bewerten sein, als in anderen Landesteilen, wie die einheitliche Einstufung als C-Fördergebiete in der Fördergebietskarte der Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum 2022 bis 2027 zeigt. Die gezielte Gewährung von Steuervergünstigungen für konkrete Investitionen in einem wirtschaftlich schwachen Gebiet könnten hingegen mit dem Verdienstprinzip gerechtfertigt werden, welches ein bestimmtes, dem Allgemeininteresse dienendes Verhalten belohnt.²²

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sind Steuervergünstigungen innerhalb einer Sonderwirtschaftszone daher grundsätzlich denkbar.²³ Auch diesbezüglich kann eine abschließende Beurteilung allerdings nur anhand konkreter Umsetzungspläne erfolgen.

¹⁹ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Sonderwirtschaftszonen und EU-Beihilferecht, Ausarbeitung vom 12.11.2018, Az.: PE 6 – 3000 – 147/18, S. 13; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen, Ausarbeitung vom 18.12.2018, Az.: PE 6 – 3000 – 168/18, S. 13.

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 22.06.1995, Az.: 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121-165, Rn. 40, zitiert nach juris.

²¹ Vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 7.11.2006, Az.: 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1-70, Rn. 98; BVerfG, Beschluss vom 22.06.1995, Az.: 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121-165, Rn. 76; jeweils zitiert nach juris.

²² Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Steuerrechtliche Aspekte einer Sonderwirtschaftszone Lausitz, Sachstand vom 24.10.2018, Az.: DW 4 – 3000 – 160/18, S. 5; vgl. allgemein zur Rechtfertigung von Steuervergünstigungen für Investitionen in wirtschaftsschwachen Regionen mit dem Verdienstprinzip: Hey, in: Tippke/Lang, Steuerrecht, 21. Auflage 2013, § 3 Rn. 135.

²³ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Steuerrechtliche Aspekte einer Sonderwirtschaftszone Lausitz, Sachstand vom 24.10.2018, Az.: DW 4 – 3000 – 160/18, S. 4 f.

2.1.3 Sonstige finanzielle Investitionsanreize

Die Idee der Absenkung der Gewerbesteuerhebesätze in den Gemeinden einer Sonderwirtschaftszone ist hingegen an anderen Maßstäben zu messen. Denn Artikel 106 Abs. 6 Satz 2 GG spricht den Gemeinden das Hebesatzrecht zu. Unterschiedlich hohe Gewerbesteuerbelastungen in den einzelnen Gemeinden sind daher verfassungsrechtlich akzeptiert und im Rahmen der landesgesetzlichen Vorgaben zum kommunalen Finanzausgleich zulässig. Über die Gemeindegrenze hinaus spielt der Gleichheitssatz daher keine Rolle. Für eine Absenkung des Gewerbesteuerhebesatzes unter den Mindesthebesatz von 200 Prozent müsste allerdings § 16 Abs. 4 Satz 2 des Gewerbesteuergesetzes geändert werden. Dafür wäre gemäß Artikel 105 Abs. 3 in Verbindung mit Artikel 106 Abs. 6 Satz 1 GG die Zustimmung aller Länder erforderlich.²⁴ Die Aufhebung der gesetzlichen Regelung des Mindesthebesatzes würde allerdings gleichermaßen für alle Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland Geltung beanspruchen und insofern nicht zu einem wirtschaftlichen Vorteil einer abgegrenzten Region im Sinne einer Sonderwirtschaftszone führen.

Die ebenfalls diskutierte Möglichkeit der Erhöhung der Fördersätze nach Maßgabe der Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wäre unionsrechtlich an denselben beihilferechtlichen Maßstäben zu messen wie die Gewährung von Steuervergünstigungen. Die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ist eine Gemeinschaftsaufgabe im Sinne des Artikels 91a GG und das zentrale Instrument der Regionalförderung in Deutschland. Bund und Länder legen in dem sog. Koordinierungsrahmen Fördergebiet, Fördertatbestände, Intensität der Förderung und weitere in § 4 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" genannte Grundlagen der Förderung fest. Die Förderungsmaßnahmen, die das über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vorsieht, sind dem Grunde sowie der Höhe nach an den Leitlinien für Regionalbeihilfen ausgerichtet.²⁵ Die in den Randnummern 182 ff. der Leitlinien für Regionalbeihilfen festgelegten Förderhöchstsätze sind mit der Überarbeitung der Leitlinien²⁶ erst kürzlich angepasst worden. Im Vergleich zur Förderperiode 2014 bis 2021 wurden die Förderhöchstsätze für die Förderperiode 2022 bis 2027 leicht erhöht und ausdifferenziert. Der Beihilfeshöchstsatz für große Unternehmen beträgt demnach regelmäßig 15 % statt bisher 10 %. Für bestimmte Landkreise – darunter der Landkreis Mansfeld-Südharz –, die einen relativ hohen Bevölkerungsrückgang aufweisen oder an A-Fördergebiete in Tschechien und Polen angrenzen, genehmigte die Europäische Kommission eine Anhebung der Beihilfeshöchstintensität für große Unternehmen auf bis zu 20 %.²⁷

²⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Steuerrechtliche Aspekte einer Sonderwirtschaftszone Lausitz, Sachstand vom 24.10.2018, Az.: DW 4 – 3000 – 160/18, S. 8.

²⁵ Vgl. Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Januar 2022, Bekanntmachung im Bundesanzeiger vom 10.02.2022, Einleitung und Rn. 2.6.

²⁶ Am 29. April 2021 hat die Kommission über die Leitlinien für Regionalbeihilfen 2022-2027 sowie die Änderung der Leitlinien für Regionalbeihilfen 2014-2020 informiert, ABl. C 153 vom 29.04.2021, S. 1, 30.

²⁷ Die maximalen Fördersätze in der Förderperiode vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2027 für kleine, mittlere und große Unternehmen in den einzelnen Landkreisen des Landes Sachsen-Anhalt werden vom Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in Anhang 9 des Koordinierungsrahmens der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 1. Januar 2022, Bekanntmachung im Bundesanzeiger vom 10.02.2022, ausgewiesen.

Mit der Anpassung des Koordinierungsrahmens der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Wirtschaftsstruktur“ zum 1. Januar 2022 an die Beihilfeshöchstsätze der Leitlinie für Regionalbeihilfen wird der Rahmen des unionsrechtlich zulässigen Beihilfemaßes bereits ausgeschöpft. Eine darüberhinausgehende Erhöhung der Förderhöchstsätze wäre unionsrechtswidrig.

2.2. Ausnahmetatbestände zur Verwaltungsvereinfachung

Regional begrenzte Ausnahmeregelungen zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren oder zur Befreiung von fachgesetzlich geregelten Voraussetzungen innerhalb einer Sonderwirtschaftszone müssten ebenfalls mit den primärrechtlichen und sekundärrechtlichen Vorgaben der europäischen Union sowie nationalem Verfassungsrecht vereinbar sein. Auch in diesem Bereich sieht das Unionsrecht zahlreiche verbindliche Rechtsakte vor, die einer Ausnahmeregelung – je nach konkreter Ausgestaltung – entgegenstehen könnten. So dürfte beispielsweise eine Differenzierung bei Arbeitslöhnen oder Sozialleistungen wegen der maßgeblichen Prägung durch Richtlinien der Europäischen Union ebenso wenig zulässig sein, wie eine Befreiung von Umweltstandards, die ebenfalls vorrangig durch das Unionsrecht geprägt werden. Die Einführung beschleunigter Planungs- und Genehmigungsverfahren in einer Sonderwirtschaftszone könnte überdies beihilferechtlich relevant sein.²⁸ Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten dürfte ein möglicherweise bestehender Spielraum im Bundes- oder Landesrecht zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren nur dann ausschließlich zugunsten einer räumlich abgegrenzten Region innerhalb Sachsen-Anhalts genutzt werden, wenn die darin liegende Ungleichbehandlung gegenüber gleichgelagerten Sachverhalten außerhalb der Sonderwirtschaftszone verfassungsrechtlich vor Artikel 3 Abs. 1 GG sowie vor Artikel 7 Abs. 1 LV LSA zu rechtfertigen wäre. Schließlich müsste auch für gesetzliche Ausnahmetatbestände zur Verwaltungsvereinfachung die erforderliche Gesetzgebungskompetenz vorliegen.

3. Fragestellungen zur praktischen Umsetzung und zum weiteren Verfahren

Soweit Sie über die rechtliche Bewertung hinaus um Auskunft über die geografische Umsetzbarkeit und um Vorschläge zur weiteren Vorgehensweise zur Aufnahme von Verhandlungen des Landes mit dem Bund und der Europäischen Union bitten, wird darauf hingewiesen, dass es sich dabei um vornehmlich fachlich zu beurteilende Fragen handelt. Diese Informationen könnten gemäß Artikel 53 Abs. 1 und 2 Satz 1 LV von der Landesregierung erbeten werden.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

²⁸ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen, Ausarbeitung vom 18.12.2018, Az.: PE 6 – 3000 – 168/18, S. 14.