

Grundkurs Öffentliches Recht II. Grundrechte

Freitag, den 8. Juli 2005

Thema: Die Grundfreiheiten

Auf europäischer Ebene gibt es auch Grundrechte wie im Grundgesetz, und es gibt Grundfreiheiten. Beides muss klar geschieden werden. Die Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte des Einzelnen gegen Freiheitseingriffe durch die europäische Hoheitsgewalt, die Grundfreiheiten sind Abwehrrechte des Einzelnen gegen die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung des Binnenmarktes und letztlich der europäischen Integration.

1. Der Binnenmarktbezug

Gemäß Art. 14 II EG ist der Binnenmarkt gekennzeichnet durch den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital. Diese mit dem Binnenmarkt verbundenen Freiheiten werden aus Grundfreiheiten bezeichnet. Als fünfte Freiheit kommt die Freiheit des Zahlungsverkehrs hinzu. Eine Differenzierung erfolgt bei der Freiheit des Personenverkehrs. Sie untergliedert sich in die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Niederlassungsfreiheit der Selbständigen. Diese Freiheiten beziehen sich sämtlich auf wirtschaftliche Tätigkeiten; dies gibt Sinn, weil die EG nach wie vor schwerpunktmäßig ökonomische Aufgaben und Ziele verfolgt. Die allmähliche Lösung aus einer ökonomischen Ausrichtung schlägt sich seit neuestem aber auch in den Freiheiten nieder. Mit dem Maastrichter Vertrag ist die allgemeine Freizügigkeit in Art. 18 I EG aufgenommen worden. Es handelt sich um eine Regelung, die Grundfreiheiten ähnelt. Ihre Besonderheit besteht darin, dass sie die Mobilität des Unionsbürgers von seiner wirtschaftlichen Betätigung abkoppelt. Art. 18 I EG gibt z.B. einem deutschen Rentner das Recht, seinen Lebensabend auf Mallorca zu verbringen.

2. Die normativen Grundlagen

Die Warenverkehrsfreiheit ist in den Art. 23 bis 31 EG geregelt, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in den Art. 39 bis 42, das Niederlassungsrecht der Selbständigen in Art. 43 bis 48, die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs in Art. 49 bis 55 und die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs in Art. 56 bis 60. Der sachliche Zusammenhang dieser Grundfreiheiten wird unterstrichen durch zahlreiche Verweisungen. Wichtig ist Art. 46 EG, der zu Ausnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit ermächtigt. In der Terminologie der deutschen Grundrechtsdogmatik handelt es sich um einen Schrankenvorbehalt. Ein anderer Schrankenvorbehalt ist Art. 30 EG. In dieser Vorschrift kommt, nicht nur für die Freiheit des Warenverkehrs, zum Ausdruck, aus welchen Gründen und mit welchen Maßgaben mitgliedstaatliche Einschränkungen der EG-Grundfreiheiten gerechtfertigt sein können.

3. Allgemeine dogmatische Fragen

Bevor ich auf einzelne Grundfreiheiten eingehe, möchte ich „vor die Klammer“ zwei Fragen ziehen, die alle Grundfreiheiten betreffen und die man in der Dogmatik der Grundrechte des Grundgesetzes den allgemeinen Grundrechtslehren zurechnen würde.

a) Die Funktion der Grundfreiheiten

Eine erste Frage betrifft die Funktion der Grundfreiheiten. Was ich damit meine, sei durch einen Vergleich mit den Grundrechten des Grundgesetzes verdeutlicht. Die Grundrechte des Grundgesetzes haben in erster Linie die Funktion, Abwehrrechte gegen Eingriffe der Staatsgewalt in die Freiheitssphäre des Individuums zu sein. Sodann konstituieren diese Grundrechte eine objektive Wertordnung, die in die gesamte deutsche Rechtsordnung ausstrahlt. In diesem Rahmen entfalten die Grundrechte drittens mittelbare Drittwirkung für Private. Die Grundrechte begründen viertens Schutzpflichten, d.h. dass der Staat nicht nur eigene Eingriffe in die Grundrechte unterlassen, sondern die Grund-

rechtsträger auch gegen Übergriffe von Seiten Dritter in Schutz nehmen muss. Die Grundrechte können fünftens Grundlage für Ansprüche auf staatliche Leistungen sein. In dieser Konstellation verpflichten sie den Staat nicht zu einem Unterlassen, sondern zu einem positiven Tun. Die Liste der Grundrechtsfunktionen ist damit noch nicht erschöpft. Wohl hat sich ihr Demonstrationszweck im Hinblick auf die EG-Grundfreiheiten erfüllt.

Geht man mit derselben Fragestellung an die EG-Grundfreiheiten heran, so lassen sich bei allen Grundfreiheiten zwei grundlegende Funktionen feststellen und unterscheiden. Dies sind das Diskriminierungsverbot und das Beschränkungsverbot. Beide Funktionen sind nach dem Wortlaut des EG bei den einzelnen Grundfreiheiten unterschiedlich ausgeprägt. Der EuGH hat aber insoweit mit seiner Rechtsprechung eine Angleichung bewirkt.

Diskriminierungsverbot bedeutet, dass den Mitgliedstaaten im Schutzbereich einer Grundfreiheit verboten ist, eigene Staatsangehörige besser zu behandeln als Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten. Diese Funktion steht bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und bei der Niederlassungsfreiheit im Vordergrund. Gemäß Art. 39 II EG umfasst die Freizügigkeit der Arbeitnehmer die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Gemäß Art. 43 II EG umfasst die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates für seine eigenen Angehörigen. Als Diskriminierungsverbot haben die Grundfreiheiten den Charakter von Gleichheitsrechten.

Beschränkungsverbot bedeutet, dass den Mitgliedstaaten im Schutzbereich der jeweiligen Grundfreiheit Beschränkungen verboten werden, die sich nicht durch Gemeinwohlbelange

rechtfertigen lassen. So verbietet Art. 28 EG neben den mengenmäßigen Beschränkungen des freien Warenverkehrs, denen heute keine große Bedeutung mehr zukommt, Maßnahmen gleicher Wirkung. Das sind staatliche Regelungen, welche die Freiheit des Warenverkehrs einschränken, ohne mengenmäßige Beschränkungen zu sein. Dieses Verbot steht unter dem Vorbehalt, dass Einschränkungen sich nach Maßgabe des Art. 30 EG rechtfertigen lassen. Als Beschränkungsverbot haben die Grundfreiheiten den Charakter von Freiheitsrechten mit Schrankenvorbehalt.

Heute sind alle Grundfreiheiten sowohl Diskriminierungs- als auch Beschränkungsverbote. Mit dem EuGH kann man zusammenfassend feststellen, dass nationale Vorschriften, welche die Ausübung einer durch den Vertrag garantierten Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen, vier Voraussetzungen erfüllen müssen: **(1)** Sie müssen in nicht diskriminierender Weise angewandt werden. **(2)** Sie müssen dem Allgemeininteresse dienen. **(3)** Sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung dieses mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten. **(4)** Sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. EuGH NJW 1996, 579, Rz. 37, Gebhard. Diese Quadriga kombiniert den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, mit Ausnahme von dessen dritter Stufe [zu der der EuGH skeptischer ist als das BVerfG], und das Diskriminierungsverbot.

Zu dem Diskriminierungs- und dem Beschränkungsverbot treten in der neueren Rechtsprechung des EuGH zwei weitere Funktionen hinzu: die Drittwirkung der Grundfreiheiten und Schutzpflichten aus Grundfreiheiten. Dies möchte ich anhand zweier EuGH-Entscheidungen vorstellen.

Für die Drittwirkungsproblematik steht die Bosman-Entscheidung (NJW 1996, 505). Dort hat der EuGH Regelungen von privaten Sportverbänden, konkret die Transfer- und Ausländerregelungen von Fußballverbänden, an Art. 39 EG gemessen und verworfen. Dies darf man jedoch nicht im Sinne einer unmittelbaren Drittwirkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer verallgemeinern; in der

Bosman-Entscheidung wird die wirtschaftliche Überlegenheit der Fußballverbände gegenüber den Spielern stark hervorgehoben; die Rechtsprechung bezieht sich auf Vertragsbeziehungen, die durch Verbandsmacht asymmetrisch ausgestaltet sind. Entgegen der Bosman-Entscheidung hat der EuGH aber für die Warenverkehrsfreiheit deutlich gemacht, dass auch bei wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen Private diese sich gegen die Mitgliedstaaten richten, die solchen Praktiken durch Gesetzgebung und Rechtsanwendung nicht Vorschub leisten dürfen.

In der zweiten Entscheidung (DVBl. 1998, 228) ist Frankreich vom EuGH wegen eines Verstoßes gegen die Warenverkehrsfreiheit verurteilt worden, weil es zu wenig gegen organisierte Übergriffe französischer Bauern gegen Lebensmittelimporte insbesondere aus Spanien unternehme. Diese Entscheidung beruht auf der Erwägung, dass die Freiheit des Warenverkehrs die Mitgliedstaaten nicht nur verpflichte, eigene Beschränkungsmaßnahmen zu unterlassen, sondern auch dazu anhalte, positiv tätig zu werden, um die Freiheit des Warenverkehrs gegen Übergriffe Dritter zu schützen. Art. 28 EG statuiert für die Mitgliedstaaten damit nicht nur eine Unterlassungs-, sondern auch eine Handlungspflicht. In Analogie zur deutschen Grundrechtsdogmatik kann man von einer Schutzpflicht sprechen.

b) Grundfreiheiten und Grundrechte

Die dogmatischen Überlegungen und Einteilungen führen auf die Frage, ob die Grundfreiheiten des EG als Grundrechte bezeichnet werden dürfen.

Dafür spricht, dass dogmatische Strukturierungen, die im nationalen Recht für Grundrechte entwickelt werden (z.B. Grundrechtsfunktionen), auch auf sie passen. Dafür spricht weiter, dass sie als Primärrecht Vorrang vor allem sekundären Gemeinschaftsrecht und auch vor dem nationalen Recht haben, mit Ausnahme möglicherweise des nationalen Verfassungsrechts. Dafür spricht schließlich, dass mit dem EuGH ein Gericht über sie wacht, das Funktionen eines Verfassungsgerichtes hat.

Dagegen spricht zum einen, dass die Grundfreiheiten nur auf ein ökonomisches Ziel bezogen sind, den Binnenmarkt. Dagegen spricht weiter, dass die Grundfreiheiten in erster Linie die Mitgliedstaaten verpflichten, nicht die Gemeinschaft selbst. Dagegen spricht schließlich, dass es neben den Grundfreiheiten auf EU-Ebene auch „echte“ Grundrechte gibt. Gemäß Art. 6 II EU achtet die Union die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den allgemeinen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Die Grundrechtsjudikatur des EuGH lehnt sich darum nicht an die Grundfreiheiten des EG, sondern an die EMRK an.

III. Die Freiheit des Warenverkehrs

1. Tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse

Die Freiheit des Warenverkehrs ist Gegenstand umfangreicher Regelungen in den Art. 23 bis 31 EG. Von diesen Regelungen standen in der Anfangszeit der EWG die Art. 23 bis 27 EG im Vordergrund. Sie beschäftigen sich mit der Zollunion und den sogenannten tarifären Handelshemmnissen. Die Kernaussage ist Art. 25 EG. Die Mitgliedstaaten erheben untereinander weder Einfuhr- noch Ausfuhrzölle noch Abgaben gleicher Wirkung. Diese Verbotsregelung gehört zu denjenigen Vertragsbestimmungen, welchen der EuGH frühzeitig unmittelbare Wirkung zugesprochen hat (Slg. 1963, 1 - van Gend & Loos). An die Stelle nationaler Regelungen über Zölle und Abgaben gleicher Wirkung ist der Gemeinsame Zolltarif der EG getreten. Auf diese Weise ist ausgeschlossen, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten durch Zölle, d.h. durch Tarife, behindert wird.

Die Regelungen über die Zollunion werden ergänzt durch Regelungen über nichttarifäre Handelshemmnisse. Grundnorm ist Art. 28 EG der mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung verbietet. Hinzu kommt in Art. 29 EG eine entsprechende Regelung über Ausfuhrbeschränkungen. Man spricht

hier von nichttarifären Handelshemmnissen, weil die Behinderung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten nicht durch die Erhebung daran geknüpfter Abgaben erfolgt, sondern durch andere Regelungen. Der Schwerpunkt hat sich im Laufe der Zeit immer weiter auf die Maßnahmen gleicher Wirkung verlagert. Dies ist verständlich, weil offener Protektionismus angesichts des heutigen Standes der Integration nicht mehr vertretbar ist. Die Mitgliedstaaten greifen zu subtileren, zu versteckteren Mitteln, eben zu Maßnahmen, die nicht dem Inhalt, sondern nur der Wirkung nach den Handel zwischen den Mitgliedstaaten behindern.

2. Maßnahmen gleicher Wirkung

a) Dassonville-Formel

Für das Verständnis des Begriffs der Maßnahme gleicher Wirkung (MgW) ist die Entscheidung des EuGH im Fall Dassonville grundlegend; Slg. 1974, 837. Dort ging es um folgenden Fall: Ein belgischer Händler hatte schottischen Whisky in Frankreich gekauft und nach Belgien eingeführt. Da es sich nicht um einen Direktimport aus Großbritannien handelte, war der Händler nicht im Besitz einer Ursprungslandbescheinigung der britischen Zollbehörden. Durch diese Bescheinigung sollte die Echtheit des importierten Erzeugnisses nachgewiesen werden; nur Direktimporteure konnten sie sich ohne Schwierigkeiten beschaffen. Nach belgischem Recht durfte schottischer Whisky nur dann mit dieser Bezeichnung verkauft werden, wenn der Verkäufer im Besitz einer Ursprungslandbescheinigung war. Wegen des Fehlens einer solchen Bescheinigung wurde der Händler von einem belgischen Gericht verurteilt. Der EuGH hatte sich mit der Frage zu befassen, ob die belgischen Regelungen, die der Verurteilung zugrunde lagen, Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne von Art. 28 EG seien.

Dies hat der EuGH bejaht. Eine mengenmäßige Beschränkung des Whisky-Imports nach Belgien liege zwar nicht vor. Der Import sei mengenmäßig unbegrenzt zulässig, auch wenn die Formalitäten des belgischen Rechts nicht eingehalten würden. Diese Formalitäten

stellten aber eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung dar, weil sie den Whisky-Import aus Kostengründen auf den Direktimport beschränkten. Seine Überlegungen hat der EuGH in einer Definition der Maßnahmen gleicher Wirkung zusammengefasst, der so genannten Dassonville-Formel. "Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, ist als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen."

Diese Definition ist sehr weit gefasst. An ihr sind zwei Punkte besonders hervorzuheben.

Sie stellt erstens in keiner Weise auf Absichten oder sonstige subjektive Merkmale der Mitgliedstaaten ab, sondern auf etwas Objektives: die Behinderungseignung. Dies ist verständlich, weil die Motive, die Staaten bei Regelungen verfolgen, schwer feststellbar sind und manipuliert werden können.

Die Definition erfasst zweitens auch Regelungen, die unterschiedslos auf inländische und eingeführte Waren angewandt werden, die aber von inländischen Waren leichter erfüllt werden können. Ein Beispiel ist eine britische Regelung, dass alle in Großbritannien vermarktete H-Milch in einer inländischen Molkerei sterilisiert und verpackt sein muss. Dies gilt für britische und EG-ausländische Milch in gleicher Weise, führt aber dazu, dass der Milchimport nach Großbritannien praktisch zum Erliegen kommt (EuGH Slg. 1983, 203).

b) Die Cassis-de-Dijon-Entscheidung

Die Weite der Dassonville-Formel führt zu Problemen. Ähnlich wie bei Art. 2 I GG die Weite des Schutzbereichs die Ausweitung der Schranke nach sich gezogen hat, führte die Dassonville-Entscheidung zu einer Ausweitung der Beschränkungs-möglichkeiten, die über Art. 30 EG hinausgeht. Der EuGH hat es trotz dieser

Probleme bei der Dassonville-Formel belassen, aber die Möglichkeit von Beschränkungen der Freiheit des Warenverkehrs eröffnet. Beschränkungen müssten sich ihrerseits am Maßstab von Art. 28 EG messen lassen. Auf europarechtlicher Ebene hat sich damit etwas wiederholt, was Ihnen schon von den Grundrechten des Grundgesetzes, insbesondere von Art. 2 I GG, her geläufig ist. Je weiter man nämlich den Schutzbereich eines Freiheitsgrundrechts fasst, desto weiter muss man auch den Schrankenvorbehalt fassen. Schranken sind in Art. 30 EG ausdrücklich zugelassen, sofern sie nicht diskriminierend wirken und verhältnismäßig sind.

Über die Schranken des Art. 30 EG ist der EuGH in einer Entscheidung hinausgegangen, die zum eisernen Rüstzeug europarechtlicher Grundkenntnisse gehört. Dies ist die Cassis-de-Dijon-Entscheidung (Slg. 1979, 649 ff.).

(1) Sachverhalt

Nach einer deutschen Vorschrift durften Trinkbranntweine nur mit einem Mindestalkoholgehalt von 30 %, Fruchtliköre ausnahmsweise mit einem Mindestalkoholgehalt von 25 % in den Verkehr gebracht werden. Diese Vorschrift wurde - erstaunlicherweise - gesundheitspolitisch begründet. Geringere Alkoholgehalte würden nämlich einen verstärkten Konsum anregen; sie seien verführerischer und darum gefährlicher als höhere Alkoholgehalte. Die Regelung bedeutete für den französischen Johannisbeerlikör „Cassis de Dijon“ ein Vermarktungsverbot in Deutschland, da er nur einen Alkoholgehalt von 15 - 20 % aufwies. Das Hessische Finanzgericht legte dem EuGH gemäß Art. 234 EG die Frage vor, ob die geschilderte deutsche Vorschrift unter Art. 28 EG falle.

(2) Die Lösung des EuGH

„Cassis de Dijon“ ist eine Ware im Sinne von Art. 23 II EG, da er aus Frankreich stammt. Die deutsche Vorschrift ist eine

Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne von Art. 28 EG, da sie den Absatz von Cassis de Dijon in Deutschland unmöglich macht. Es hätte nahe gelegen, nun Art. 30 EG anzuwenden und zu fragen, ob die Vorschrift aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder des Schutzes der Gesundheit gerechtfertigt ist. Diesen Weg geht der EuGH jedoch nicht. Art. 30 EG wird in dem Urteil nicht erwähnt.

Vielmehr versieht der EuGH die Dassonville-Formel mit einer immanenten Schranke. Keine unzulässige Maßnahme gleicher Wirkung liege vor, wenn es, in Ermangelung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen, Sache der Mitgliedstaaten sei, die Herstellung und Vermarktung von Waren zu regeln und wenn dann Hemmnisse aus unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Regelungen resultieren, die notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes. Anders als bei Art. 30 EG ist der Katalog zwingender Gründe nicht abschließend. Der EuGH hat nachträglich den Umweltschutz und den Schutz kultureller Güter akzeptiert.

Dass Art. 30 EG nicht zur Anwendung gelangt, mag man zum Teil mit dessen restriktiver Auslegung durch den EuGH rechtfertigen. Dogmatisch kann man es damit rechtfertigen, dass Art. 30 nur auf Maßnahmen passt, die sich gezielt gegen ausländische Erzeugnisse richten, nicht aber auf Maßnahmen, die unterschiedslos wirken, die also inländische und EG-ausländische Waren gleichermaßen treffen. Unterschiedslos wirkende Maßnahmen können keine Einfuhr-, Ausfuhr- oder Durchfuhrverbote sein, und es ist schwer vorstellbar, dass unterschiedslos wirkende Maßnahmen ein Mittel für willkürliche Diskriminierungen sind.

Die Anwendung der Cassis-Formel auf den zu entscheidenden Fall führt den EuGH zu dem Ergebnis, dass Art. 28 EG eingreift, dass mit anderen Worten die Voraussetzungen für eine immanente Schranke nicht erfüllt sind. Das Argument, der Verbraucher solle vor Getränken mit einem mittleren Alkoholgehalt geschützt werden, erklärt der EuGH für nicht stichhaltig, weil dem

Verbraucher ein äußerst umfangreiches Angebot unterschiedlicher Erzeugnisse mit geringem und mittlerem Alkoholgehalt zur Verfügung stehe und weil überdies ein erheblicher Teil der auf dem deutschen Markt frei gehandelten Getränke mit hohem Wein-gehalt üblicherweise verdünnt genossen würde.

Da eine Rechtfertigung nach Art. 30 EG nicht in Betracht kommt, lautet das Ergebnis, die deutsche Vorschrift verstoße gegen Art. 28 EG.

III. Prüfungsschema bei Art. 28 EG

- (1) Keine spezielleren Vorschriften, etwa für landwirtschaftliche Waren (Art. 32 ff. EG)
- (2) Staatliche Maßnahme, keine Drittwirkung (EuGH Slg. 1987, 3801)
- (3) Ware im Sinne von Art. 23 II EG
- (4) Eignung zur unmittelbaren oder mittelbaren, tatsächlichen oder potentiellen Einfuhrbeschränkung (Dassonville); bei Ausfuhrbeschränkungen entsprechend Art. 30
- (5) Ist die Maßnahme produktbezogen oder betrifft sie nur Verkaufsmodalitäten (Keck-Formel)? Im letzteren Fall ist der Schutzbereich nicht eröffnet.
- (6) Ist die Maßnahme unterschiedslos anwendbar oder differenziert sie nach Inlands- und Importprodukten?

Bei unterschiedslos anwendbaren Maßnahmen:

- (7) Lässt die Maßnahme sich nach der Cassis-de-Dijon-Formel rechtfertigen? Noch nicht abschließend geklärt ist, ob ergänzend für eine Rechtfertigung Art. 30 EG zu prüfen ist. Zu diesem Zweck (Rechtfertigung nach der Cassis-de-Dijon-Formel) ist zu fragen, ob sie zwingenden Erfordernissen der genannten Art dient, ob sie dazu geeignet ist und ob sie dazu erforderlich ist. Weiterhin ist zu fragen, ob eine verschleierte Beschränkung im Sinne von Art. 30 S. 2 EG vorliegt.

Bei differenzierenden Maßnahmen:

- (7) Liegt ein Rechtfertigungsgrund gemäß Art. 30 S. 1 EG vor?

Wird Art. 30 S. 2 EG beachtet?

V. "Reinheitsgebot"

Ich möchte abschließend ein Beispiel für eine EuGH-Entscheidung geben, bei der Art. 30 EG angewandt worden ist. Dies ist die Entscheidung zum Reinheitsgebot für Bier. Darunter versteht man das auf das bayerische Reinheitsgebot von 1516 zurückgehende, lange Zeit im deutschen Biersteuergesetz verankerte Verbot, für die Herstellung von Bier andere Stoffe als Gerstenmalz, Hopfen, Hefe und Wasser zu verwenden. Dieses Verbot hatte zur Folge, dass viele Brauereien aus anderen EG-Mitgliedstaaten ihre Produkte nicht nach Deutschland verkaufen konnten, ohne ihre Produktion für den deutschen Markt - unter Verzicht auf andere Malzarten und Zusatzstoffe - umzustellen. Gegen die deutsche Regelung hat die EG-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet; sie war der Ansicht, das Reinheitsgebot für Bier verstoße gegen Art. 28 EG. Dem hat sich der EuGH angeschlossen (Slg. 1987, 1227).

Da keine speziellere Vorschrift eingreift, kommen die Art. 28 ff. EG zur Anwendung. Eine staatliche Maßnahme liegt vor. Es geht um Waren im Sinn von Art. 23 II EG. Mit der Dassonville-Formel lässt sich das Vorliegen einer Maßnahme gleicher Wirkung begründen. Die Maßnahme gilt unterschiedslos für inländische und importierte Waren, auch wenn sie in erster Linie Brauereien aus dem EG-Ausland trifft. Darum hat der EuGH die Cassis-Formel angewandt und insbesondere auf Gesichtspunkte des Verbraucherschutzes abgestellt, was im Rahmen von Art. 30 EG nicht möglich gewesen wäre. Das Argument, das Verbot von Bier, das nicht nach dem Reinheitsgebot gebraut sei, sei zum Schutze des Verbrauchers vor Verwechslungsgefahr erforderlich, hat der EuGH nicht gelten lassen; als milderes Mittel komme hier eine Kennzeichnungspflicht in Betracht. Auch dem Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes hat der EuGH nichts abgewinnen können, weil die beim Bier verbotenen Zusatzstoffe bei anderen Lebensmitteln nach deutschem Recht erlaubt waren.

VI. Bewertung

Insgesamt ist die Rechtsprechung des EuGH zu den Art. 28 ff. EG zu begrüßen. Mit ihrer Hilfe ist manche protektionistische Regelung, die sich hinter Erwägungen des Gesundheitsschutzes oder des Verbraucherschutzes versteckte, aufgebrochen worden. Weiterhin hat der EuGH gerade Deutschland mit seiner Rechtsprechung vor hierzulande gerne übertriebenem Verbraucherschutz bewahrt.