

## Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

### ***Der Grundsatz gegenseitiger Anerkennung im freien Warenverkehr - Dassonville, Keck, Cassis de Dijon: haben die Klassiker ausgedient?***

*Der Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates, der sich traditionell den Themen der reformierten Lissabon-Strategie widmet, hat einen reibungslos funktionierenden Binnenmarkt als Kern der Lissabon-Agenda bezeichnet und die Kommission aufgefordert, bald eine „ehrgeizige und umfassende Überprüfung der Binnenmarktpolitik“ vorzulegen. Von einer weiteren Stärkung der Grundfreiheiten wird eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit erwartet. Die Initiative der Kommission, der Warenverkehrsfreiheit durch Stärkung der gegenseitigen Anerkennung neue Impulse zu geben und die Marktmechanismen im harmonisierten Bereich zu verbessern, findet Unterstützung auf höchster Ebene. Die Kommission hatte ihre Vision für den Binnenmarkt - „Herzstück des Europaprojektes“ – vorgestellt und auch einen Verordnungsvorschlag zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden, vorgelegt. Immerhin, so ermittelte sie, werden ca. 28 % des innergemeinschaftlichen Warenhandels vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung erfasst.*

Der Binnenmarkt für Waren ist die vielleicht sichtbarste aller Grundfreiheiten in der EU. Grundsätzlich sollen alle Waren, die in einem Mitgliedstaat der EU rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht werden, im gesamten Binnenmarkt frei zirkulieren dürfen. Dies gilt auch für Waren aus assoziierten Drittstaaten und schließlich für Waren, die die notwendigen Einfuhrformalitäten erfüllt haben. Gem. Art. 28 EGV sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung, d.h. alle nichttarifären Handelshemmnisse im innergemeinschaftlichen Warenhandel verboten. Während das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen für die Praxis irrelevant ist, sind Maßnahmen gleicher Wirkung, also etwa Anforderungen an Aufmachung und Verpackung, Zulassungsverfahren, Preis- und Bezeichnungsregelungen, Konzessionen, Werberegeln, Verkehrsverbote nach wie vor relevant. Die Kommission unterzieht das nationale Recht einer Prüfung gem. Art. 28 EGV und dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und verzeichnete 2006 insgesamt 27 neue Beschwerden und von Amts wegen aufgedeckte Fälle und notifizierte den Mitgliedstaaten bis Anfang Dezember 625 Maßnahmen nach vorheriger Prüfung der nationalen Vorschriften.

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, den die Kommission mit ihren Initiativen erneut in

die Aufmerksamkeit rückt, ist nicht neu, sondern im sog. nicht harmonisierten Bereich des Warenverkehrs ein „guter, alter Bekannter“.

Während anfangs das Verbot von Einfuhrbeschränkungen vor dem Hintergrund der Nichtdiskriminierung (Waren aus anderen Mitgliedstaaten sollten nicht schlechter behandelt werden als die einheimischen) gesehen wurde, hat sich im Laufe der Jahre und befördert durch die integrationsfreundliche Judikatur des Europäischen Gerichtshofes der Anwendungsbereich erheblich verbreitert. Schottischer Whisky, importiert über Frankreich nach Belgien und französischer Johannisbeerlikör in Deutschland waren die Anlässe für die „Klassiker“ Dassonville und Cassis de Dijon.

Schon früh entwickelte der Europäische Gerichtshof seine so genannte Dassonville-Formel, nach der jede Handelsregelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, eine Beeinträchtigung darstellt. Der Dassonville-Formel aus dem Jahr 1974, die nun ein allgemeines Beschränkungsverbot enthielt, folgte 5 Jahre später die so genannte Cassis-de-Dijon-Entscheidung. Davon ausgehend, dass Handelsbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten gerechtfertigt sein können und dann zulässig sind, urteilte der Gerichtshof auf der Basis der Rechtfertigungstatbestände des Art. 30 EGV,

dass auf innerstaatlichen Rechtsvorschriften beruhende Handelshemmnisse dann hinzunehmen sind, wenn sie „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. Er erfand damit den Rechtfertigungstatbestand der zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls. So durfte Cassis de Dijon, ein Likör aus schwarzen Johannisbeeren, nicht mehr nur in Frankreich (mit Champagner oder Weißwein als kir royal oder kir) als Aperitif gereicht werden, sondern gelangte auch in Deutschland in den Handel.

In der Judikatur wurde der berühmte Likör Grundlage einer ausgefeilten Rechtsprechung, die die Warenverkehrsfreiheit maßgeblich ausgestaltet hat. In der Weiterentwicklung der so genannten Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung wurden der Umweltschutz und - in begrenztem Maße – kulturelle Besonderheiten eines Mitgliedsstaates aufgenommen.

In den neunziger Jahren verfeinerte sich auch die Dassonville-Formel, und in den Urteilen Keck und Mithouard wurden bestimmte Verkaufsmodalitäten, die unterschiedslos auf einheimische wie eingeführte Waren zur Anwendung kamen, vom Beschränkungsverbot ausgenommen. Während, allgemein formuliert, bei sog. produktbezogenen Regelungen eine Beschränkung im Sinne von Art. 28 EGV nahe liegt, gilt das Gegenteil für Absatzmodalitäten, d.h. vertriebsbezogene Vorschriften; allerdings nur dann, wenn sie nicht diskriminieren. Soweit ein – zugegeben - grober Überblick über die Entwicklung.

In ihrer **Vision für den Binnenmarkt im 21. Jahrhundert** bilanziert die Kommission zunächst die seit der Binnenmarktinitiative 1985 erzielten Erfolge. So sei in den meisten Bereichen inzwischen ein solider Regelungsrahmen entstanden und die Vorteile des Binnenmarktes für Verbraucher und KMU offensichtlich. Im 21. Jahrhundert, so die Kommission, müsse sich der Binnenmarkt darauf konzentrieren, den durch Globalisierung ausgelösten Wettbewerbsdruck zu begegnen, den Strukturwandel und den Übergang in die Wissensgesellschaft zu vollziehen und das stärkere Gewicht des Dienstleistungssektors zu berücksichtigen. Fragen der Energieversorgungssicherheit und des demografischen Wandels seien zu beantworten. Die Vorteile für die Verbraucher, niedrigere Preise, größere Auswahl sowie ein hohes Schutzniveau im Lebensmittelrecht, Produktsicherheitsnormen, Schutz der Persönlichkeitsrechte und Vorschriften gegen unlauteren Wettbewerb und solche Geschäftspraktiken liegen auf der Hand und müssen bewahrt werden. Neue Formen der Mobilität und ein zu beobachtender Trend zu einem europäischen Arbeitsmarkt verlangten die Modernisierung der Freizügigkeitsvorschriften. Hindernisse in Bereichen, die zentral sind für eine Wissensgesellschaft (dazu gehören Tele-

kommunikations- und Dienstleistungssektoren) müssten abgebaut werden.

Wenn nun der **Europäische Rat (Brüssel)** vom März 2007 in seinen Schlussfolgerungen dem Binnenmarkt und insbesondere der Warenverkehrsfreiheit besondere Aufmerksamkeit zuteil werden lässt, bestätigt dies die Sogwirkung, die ein erfolgreiches Projekt in Zeiten der Verfassungskrise entfalten kann. Auch im Rückblick hat sich der Binnenmarkt, die Warenverkehrsfreiheit vorneweg – ungeachtet der Rückschläge anderer Integrationsvorhaben – prächtig entwickelt. An diesen wirtschaftlichen Erfolg anzuknüpfen, liegt nahe. Und so sollen vernetzte Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmärkte, ein einheitlicher Zahlungsverkehrsraum, liberalisierte Postmärkte und der Dienstleistungsmarkt folgen.

Der von der Kommission nunmehr vorgelegte, aus der Binnenmarktstrategie der Kommission 2003-2006 resultierende Verordnungsvorschlag mit seinem etwas sperrigen Titel „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung 3025/95/EG“ erfasst Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden. Gleich der erste Erwägungsgrund nimmt Bezug auf die Dassonville-Formel. Beabsichtigen zuständige nationale Behörden, nationale technische Vorschriften restriktiv zur Anwendung zu bringen, werden sie in Umkehr bestehender Beweislast verpflichtet, vor ihrer Entscheidung die betroffenen Wirtschaftsakteure schriftlich zu unterrichten, die technische Vorschrift anzugeben, die Grundlage der Entscheidung sein soll. Sie haben hinreichende technische oder wissenschaftliche Belege dafür vorzulegen, dass die Entscheidung durch einen in Artikel 30 EGV aufgeführten Grund des Allgemeininteresses oder ein anderes übergeordnetes Gemeinwohlerfordernis gerechtfertigt ist und dass sie geeignet ist, das damit verfolgte Ziel zu verwirklichen, ohne über das zur Zielerreichung erforderliche Maß hinauszugehen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Damit ist die Verweigerung der gegenseitigen Anerkennung bestimmten Verfahrensbedingungen unterworfen und trägt die Kommission den Folgerungen aus dem so genannten Kok-Bericht Rechnung, wonach der freie Warenverkehr nach wie vor durch eine Vielzahl lokaler Vorschriften behindert wird, die willkürlich angewandt, dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zuwiderliegen.

In jedem Mitgliedstaat sollen eine oder mehrere so genannte Produktinfostellen eingerichtet werden, die Informationen über die geltenden technischen Vorschriften bereithalten müssen und die Betroffenen an die zuständigen Behörden verweisen. Der Vorschlag stützt sich

auf Art. 37 und 95 EGV. In seinen Schlussbestimmungen (Art. 10 ff.) sieht er vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission ausführlich Bericht erstatten über die Durchführung der Verordnung, einschließlich detaillierter Angaben über schriftliche Benachrichtigungen oder Entscheidungen. Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung beabsichtigt die Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführung der Verordnung vorzulegen. Art. 11 sieht vor, dass die Kommission von einem Ausschuss unterstützt wird, der unter Vorsitz eines Kommissionsvertreters aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist. Im Komitologieverfahren kann etwa ein Telematiknetz für den Informationsaustausch zwischen den Produktinstituten eingerichtet werden. Bereits 1980 hatte die Kommission zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung eine erste Mitteilung veröffentlicht. 2003 ist sie erneut in einer ausführlichen Mitteilung auf dieses Prinzip zurückgekommen. Mit dem nun vorgelegten Verordnungsvorschlag will sie verbindlich Recht setzen.

In einem Arbeitsdokument, das den Vorschlag begleitet, verweist die Kommission auf die noch immer bestehende Notwendigkeit, Unternehmer und nationale Behörden mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung vertraut zu machen. Es sei schließlich im Vertrag nicht ausdrücklich zu finden und ergebe sich aus der Judikatur. Unsicherheit über geltende Vorschriften nationalen Rechts und mangelnder Dialog der zuständigen nationalen Behörden seien weitere Problembe- reiche, die den freien Warenverkehr behinderten.

Bis zum Herbst 2007 will die Kommission die vom Europäischen Rat geforderte umfassende Prüfung des Binnenmarktes vorlegen, die von praktischen Vorschlägen bis hin zu konkreten Legislativvorschlägen begleitet werden soll. Dann könnte der Europäische Rat 2008 unter slowenischer Präsidentschaft die erforderlichen Schlussfolgerungen ziehen.

Die „Klassiker“ von Dassonville über Keck bis zu Cassis de Dijon haben also noch lange nicht ausgedient und erfreuen sich vielleicht mehr denn je der Aufmerksamkeit von höchster Stelle.

#### Quellen:

- Europäischer Rat, Brüssel, 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffern 7 u. 8.
- Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Kommission 2006.
- Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Binnenmarkt für die Bürger, Zwischenbericht für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates, KOM(2007) 60 endgültig.
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung 3025/95/EG, KOM(2007) 36 endgültig.
- Arbeitsdokument der Kommission, Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales aux produits commercialisés légalement dans un autre Etat membre et abrogeant la décision 3025/95/CE, SEC(2007) 113.
- Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 („Cassis de Dijon“), ABL. C 256/2, 3.10.80.
- Kommission will grünes Licht für den freien Warenverkehr und fordert Rückbesinnung auf die Grundprinzipien, IP/03/1470, Brüssel, 28.10.2003.
- Binnenmarktrevision für das 21. Jahrhundert, IP/07/214, Brüssel, 21.2.2007.
- EuGH, Rechtssache 8/74 Dassonville, Urteil vom 11. Juli 1974, Sammlung 1974 S. 837.
- EuGH, Rechtssache 120/78, Cassis de Dijon, Urteil vom 20. Februar 1979, Sammlung 1979, S. 649.
- EuGH, Verbundene Rechtssachen C-267 u. 268/91, Keck, Mithouard, Urteil vom 24. November 1993, S. 1993, I-6097.
- Mickel/Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 3. Auflage, 2005.

Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de