

Michaelis, Jochen

Article — Digitized Version

Gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen in der EG

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Michaelis, Jochen (1990) : Gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen in der EG, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 9, pp. 483-488

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136680>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Jochen Michaelis

Gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen in der EG

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen gilt vielfach als Königsweg zur Verwirklichung des EG-Binnenmarktes. Nach wie vor herrscht aber große Unsicherheit, wie dieses Prinzip zu interpretieren ist. Welches Unternehmen muß im Binnenmarkt welche Rechtsordnung beachten? Werden sich die derzeitigen Wettbewerbsbedingungen verändern?

Bis zu Beginn der 80er Jahre verfolgte die EG-Kommission das Konzept der Rechtsangleichung: Divergenzen in den nationalen Rechtsordnungen galten als nichttarifäre Handelshemmnisse, die über die Schaffung eines gemeinschaftlichen, harmonisierten Regelwerks zu beseitigen seien. Nachdem die Bemühungen um Harmonisierung jedoch in zahllosen technischen Details steckengeblieben waren, bemühte sich die Kommission, einen Ausweg aus dieser Sackgasse zu finden. Sie entwickelte die im Weißbuch präsentierte „neue Strategie“, die im wesentlichen zwei Elemente umfaßt:

- Beschränkung der Harmonisierung auf die Festlegung zwingender Erfordernisse für Gesundheit und Sicherheit (Mindestharmonisierung); und
- gegenseitige Anerkennung der jeweiligen nationalen Regelungen.

Mit der gegenseitigen Anerkennung greift die Kommission die Grundsätze der „Cassis de Dijon“-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) auf: Jedes in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Erzeugnis darf grundsätzlich auch in den anderen Mitgliedstaaten vermarktet werden. Diese Cassis-Formel impliziert ausschließlich die Beseitigung von Einfuhrbeschränkungen – nationales Recht darf nicht auf Importwaren angewendet werden. Für inländische Waren hingegen gelten weiterhin die nationalen Vorschriften¹. Alle z. B. in der Bun-

desrepublik hergestellten und für den deutschen Markt bestimmten Produkte müssen auch im Binnenmarkt den deutschen Regelungen genügen. Dies gilt für deutsche Hersteller und für deutsche Tochtergesellschaften und Niederlassungen ausländischer Unternehmen gleichermaßen.

Die Veränderungen beschränken sich auf die Warenexporte, die bislang die Bestimmungslandregelungen einhalten mußten. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung entspricht einem Übergang zum Ursprungslandprinzip: im innergemeinschaftlichen Warenverkehr gilt die Rechtsordnung des Ursprungslandes. Einem inländischen Hersteller wird mithin ermöglicht, seine nach inländischem Recht hergestellten Waren EG-weit zu vertreiben; mußte er für einen EG-weiten Verkauf bisher zwölf nationale Rechtsordnungen beachten, ist nunmehr im Binnenmarkt die Einhaltung der inländischen Regeln ausreichend.

Der inländische Warenexporteur kann nunmehr frei entscheiden, ob er auf die Ursprungslandregelungen überwechselt oder die Bestimmungslandregelungen beibehält. Nahezu alle nationalen Gesetze enthalten eine Klausel, wonach die Vorschriften dieser Gesetze keine Anwendung auf die Exportproduktion finden. Nur aufgrund dieser Klauseln ist es z. B. einem deutschen Hersteller möglich, ein in Deutschland verbotenes, aber in Dänemark erlaubtes Erzeugnis herzustellen und nach Dänemark zu exportieren.

Dr. Jochen Michaelis, 31, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg.

¹ Dies ist vom EuGH in seinem Obstessig-Urteil vom 26. 6. 1980 (Rs 788/79) ausdrücklich bestätigt worden. Vgl. auch Ulrich Everling: Die rechtliche Ausgestaltung des EG-Binnenmarktes, in: Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 36, Berlin 1990, S. 75-91.

Fehlt eine solche Klausel, ist der Exporteur auf die inländischen Produktionsvorschriften beschränkt. Ein Beispiel hierfür ist der § 36 des deutschen Milchgesetzes, wonach nicht nur die Vermarktung, sondern auch die Produktion und damit zwangsläufig auch der Export von Milchimitaten untersagt ist. Überraschenderweise ist bis heute ungeklärt, ob ein solches Produktionsverbot nicht gegen Art. 34 EWG-Vertrag verstößt, der mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verbietet.

Ist für die Erlangung der EG-weiten Verkehrsfähigkeit die Einhaltung irgendeiner der zwölf nationalen Rechtsordnungen ausreichend? Darf im Binnenmarkt z. B. ein deutscher Hersteller ein in Deutschland verbotenes, in Dänemark aber erlaubtes Erzeugnis produzieren und nicht nur nach Dänemark, sondern auch nach Frankreich exportieren? Hier gilt im Binnenmarkt keine andere Regelung als heute – entspricht dieses Produkt nicht nur den dänischen, sondern auch den französischen Regelungen, ist die Frage zu bejahen (die Bestimmungslandregeln werden eingehalten), andernfalls ist sie zu verneinen. Die Kommission legt das Cassis-Urteil dahingehend aus², daß ein Erzeugnis nur dann die freie EG-Verkehrsfähigkeit beanspruchen kann, wenn es im Ausfuhrland rechtmäßig hergestellt und *in diesem Land* in den Verkehr gebracht worden ist. Im obigen Beispiel ist das zweite Kriterium nicht erfüllt, konsequenterweise muß Frankreich den Import dieses Produkts auch im Binnenmarkt nicht zulassen.

Angesichts fehlender Grenzkontrollen stellt sich indes die Frage nach der Durchführbarkeit und damit nach der Sinnhaftigkeit solcher Importverbote. Ebenso wie bei nationalen Importkontingenten (z. B. für Automobile) ist die Kontrolle dieser Regelungen de facto unmöglich. Zudem widerspricht es dem Geist des Binnen-

marktgedankens, wenn ein Produkt „Made in Denmark“ in Frankreich verkehrsfähig, das gleiche Produkt „Made in Germany“ dort aber nicht vermarktungsfähig ist.

Aus Sicht des Ökonomen ist daher zu fordern, daß ein Unternehmen nicht nur zwischen den Ursprungsland- und den Bestimmungslandregelungen wählen kann, sondern daß es lediglich irgendeine der nationalen Rechtsordnungen einhalten muß. Nur auf diese Weise wird zudem eine Benachteiligung der EG-Unternehmen gegenüber Drittlandsunternehmen verhindert.

Import von Drittlandswaren

Waren aus Drittländern, die sich im freien Verkehr der EG befinden, sind gemäß Art. 9 EWG-Vertrag mit EG-Produkten gleichgestellt. Ein Drittlandsunternehmer profitiert mithin beträchtlich vom Binnenmarkt, denn er muß nur noch irgendeines der zwölf nationalen Regelwerke einhalten, um sein Produkt EG-weit vermarkten zu können. Problematisch kann sich allenfalls der Importvorgang in die EG gestalten, da dieses Produkt über einen Mitgliedstaat importiert werden muß, in dem dieses Erzeugnis verkehrsfähig ist. Einem in der Schweiz ansässigen Hersteller, der ein in Deutschland verbotenes Produkt in Deutschland vermarkten möchte, ist ein Direktexport nach Deutschland untersagt: Drittlandswaren können an der entsprechenden Drittlandsgrenze nationale Regeln entgegengehalten werden³. Eine strikte Anwendung dieses Grundsatzes führt zu Ungereimtheiten. Hier ist die Kommission gefordert. Sie sollte darauf hinwirken, daß ein Produkt über jede Drittlandsgrenze in die EG importiert werden kann, sofern der Nachweis erbracht wird, daß dieses Produkt mindestens eine der zwölf nationalen Regelungen erfüllt.

Keine Regel ohne Ausnahme – der Art. 36 EWG-Vertrag sowie die Rechtsprechung des EuGH definieren

² EG-Kommission: Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 („Cassis de Dijon“), Amtsblatt Nr. C 256 vom 3. 10. 1980.

³ So entschieden vom BGH im Cocktail-Urteil vom 28. 5. 1985, bei dem einem deutschen Importeur einer in Deutschland nicht zugelassenen US-Spirituose der Direktimport verwehrt, der Import über die Niederlande, in der dieses Produkt verkehrsfähig war, aber erlaubt wurde.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

unter anderem mit dem Gesundheitsschutz, dem Verbraucherschutz und dem Umweltschutz verschiedene Ziele, die dem freien Warenverkehr übergeordnet sind und somit als Begründung für eine handelshemmende Maßnahme dienen können. Eine mit diesen Zielen begründete Einfuhrbeschränkung muß aber das Gebot der Verhältnismäßigkeit erfüllen, d. h. sie muß das den Handel am wenigsten beeinträchtigende Mittel zur Erlangung dieses Zieles sein. Der EuGH legt bei der Überprüfung dieses Gebots sehr strenge Maßstäbe an. Selbst in einem so sensiblen Bereich wie dem der Lebensmittel hat der EuGH bislang – von einer Ausnahme abgesehen – sämtliche mit dem Gesundheitsgesetz oder dem Verbraucherschutz begründete Einfuhrverbote für EWG-vertragswidrig erklärt. Die spektakulärsten Verfahren betrafen das deutsche Bier-Reinheitsgebot, das deutsche Milchimitate-Verbot und das italienische Pasta-Reinheitsgebot. In all diesen Fällen betrachtete der EuGH die genannten Ziele bereits dann als gewährleistet, wenn diese Produkte hinsichtlich ihrer Art und Eigenschaften ausreichend gekennzeichnet sind.

Dienstleistungen

Die EG-Kommission handhabt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Dienstleistungssektor weniger konsequent als im Warenbereich. Ein Beispiel hierfür sind die Finanzdienstleistungen von Banken und Versicherungen.

Schon heute steht es jeder EG-Bank offen, auf der Basis des Ursprungslandprinzips ihre Dienstleistungen in allen Mitgliedstaaten anzubieten, ohne sich dort niederlassen zu müssen (Dienstleistungsfreiheit). Die gegenseitige Anerkennung kommt aber insbesondere bei der Niederlassungsfreiheit zum Tragen. Gemäß der 1. Bankenrichtlinie von 1977 (KOM 77/780/EWG) besteht zwar die uneingeschränkte Möglichkeit, sich in jedem EG-Staat niederlassen zu können, jedoch unterliegt jede ausländische Niederlassung – sei es eine Tochter oder eine Zweigstelle – dem Zulassungsverfahren und dem Aufsichtssystem des Gastlandes. Diese Richtlinie gewährte lediglich den freien Zugang zu fremden Regulierungssystemen.

Für Zweigstellen, nicht aber für Tochterunternehmen, ist der Übergang zum Ursprungs- bzw. Heimatlandprinzip mit der 2. Bankenrichtlinie vom 15. 12. 1989 (KOM 89/646/EWG) vollzogen worden. Im Binnenmarkt darf jede EG-Bank aufgrund ihrer Zulassung im Heimatland

in jedem anderen Mitgliedstaat eine Zweigstelle gründen und über diese Filiale Finanzdienstleistungen gemäß den Regeln des Heimatlandes anbieten. Die Kontrolle über die finanzielle Solidität und die Solvenz dieser Zweigstelle sowie über deren Tätigkeiten obliegt künftig den Behörden des Heimatlandes. Die Aufsichtsbehörden des Gastlandes behalten hingegen die Verantwortung für die Überwachung der Liquidität und der Geldpolitik. Das Gastland kann den Betrieb einer solchen Filiale nur untersagen, wenn schwerwiegende Verstöße gegen das Allgemeininteresse vorliegen.

Zulassung von Drittlandsbanken

Bevor Tochterunternehmen von Drittlandsbanken gleichfalls in den Genuß der EG-Banklizenz kommen, müssen sie die Hürde „Reziprozität“ nehmen. Die Kommission prüft, inwieweit die Behandlung von EG-Banken im Drittland vergleichbar ist mit der Behandlung der Banken aus diesem Drittland in der EG. Stellt die Kommission Ungleichbehandlung fest, kann sie die Mitgliedstaaten anweisen, die Entscheidung über den Zulassungsantrag der Drittlandsbank auszusetzen. Hinter einer solchen Regelung wurde vielfach ein massiver Baustein für die Festung Europa vermutet⁴.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Kritik sind in der 2. Bankenrichtlinie moderatere Formulierungen gewählt worden. Aus ihnen geht hervor, daß eine Inländerbehandlung von EG-Banken im Drittland hinreichend ist, um von der Kommission grünes Licht für eine EG-Zulassung zu bekommen. Das Tochterunternehmen der Drittlandsbank wird mit den Kreditinstituten des Gastlandes gleichgestellt, d.h. es unterliegt dem Aufsichtsrecht des Gastlandes, und es kann via freien Dienstleistungsverkehr sowie über Zweigstellen seine Produkte in der gesamten Gemeinschaft anbieten. Die Zweigstellen von Drittlandsbanken, bei denen keine Tochter „dazwischengeschaltet“ ist, bleiben hingegen auch im Binnenmarkt vom freien innergemeinschaftlichen Dienstleistungsverkehr ausgeschlossen. Sie dürfen ihre Dienstleistungen lediglich im Mitgliedstaat ihrer Zulassung offerieren.

Schadensversicherungen

Im Versicherungssektor gibt es (noch) kein Pendant zur EG-Banklizenz. Nach Auffassung der Kommission und des EuGH sind Versicherungen ein besonders sensibler Bereich, auf den die Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung nur bedingt angewendet werden können. Gemäß der EuGH-Rechtsprechung ist zum Schutz der Versicherungsnehmer die Beibehaltung des heute praktizierten Bestimmungslandprinzips in der Regel ge-

⁴ Vgl. z.B. Horst G. Krenzler: Zwischen Protektionismus und Liberalismus – Europäischer Binnenmarkt und Drittlandsbeziehungen, in: Europa-Archiv 9/1988, S. 241-248; Willy de Clercq: 1992: The Impact on the Outside World, Europäisches Forum Alpbach, Economic Symposium, 29. August 1988.

rechtfertigt. Lediglich in Ausnahmefällen, in denen aufgrund der Eigenart des versicherten Risikos oder des Versicherungsnehmers kein besonderes Schutzbedürfnis vorliegt, ist ein Übergang zum Ursprungslandprinzip angezeigt.

Dieser EuGH-Grundsatz wird in der 2. Schadensrichtlinie (KOM 88/357/EWG) konkretisiert⁵. Versicherungsverträge mit privaten Kunden sowie mit kleinen Unternehmen (Massenrisiken) unterliegen weiterhin stets dem Recht, das im Land des Versicherungsnehmers gilt. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob der Vertrag mit einem inländischen Versicherer, mit der inländischen Niederlassung eines ausländischen Versicherers oder mit einem nicht im Inland niedergelassenen Versicherer zustande kommt. Letzterer muß um eine Genehmigung der inländischen Behörden nachsuchen. Die Nichtanwendung der gegenseitigen Anerkennung macht es Privaten sowie kleinen Unternehmen unmöglich, auf fremde Regulierungssysteme auszuweichen. Aus Sicht des Ökonomen sollte diese Beschränkung schnellstens beseitigt werden. Warum wird gerade bei Schadensversicherungen vom Leitbild des unmündigen Verbrauchers ausgegangen, der nicht in der Lage sein soll, z.B. eine ausländische Feuerversicherung abzuschließen?

Für gewerbliche Versicherungsnehmer, die eine bestimmte Größe überschreiten (Großrisiken), sind das Ursprungslandprinzip und der freie Dienstleistungsverkehr verwirklicht. Diesem Kundenkreis wird es im Binnenmarkt möglich sein, zwischen allen in der Gemeinschaft angebotenen Versicherungsformen und zwischen allen Versicherern frei zu wählen. Solche Versicherungen können direkt aus dem Ausland, aber auch über die im Land des Versicherungsnehmers befindliche Zweigstelle des ausländischen Versicherers bezogen werden. In der 2. Schadensrichtlinie finden sich keinerlei Regelungen für Drittlandsversicherer; für die Zulassung einer EG-Tochter spielt es keine Rolle, wie EG-Versicherer in diesem Drittland behandelt werden.

Lebensversicherungen

In den Vorschlag der Kommission für die 2. Lebensversicherungs-Richtlinie (KOM (88) 729 endg.) ist die gegenseitige Anerkennung nur in rudimentärer Form eingegangen. Einzelne Lebensversicherungen sollen aus Gründen des Verbraucherschutzes weiterhin dem Recht des (Wohnsitz-)Landes des Versicherungsneh-

mers unterliegen. Ein ausländisches Versicherungsunternehmen, das seine Dienstleistungen über eine Niederlassung anbietet, muß nach wie vor die Bestimmungen des Gastlandes einhalten.

Neu hingegen ist, daß ein Versicherungsnehmer sich direkt an eine ausländische Versicherung wenden und einen Vertrag auf der Basis der im Land des Versicherers geltenden Regeln abschließen kann. Ein solcher Vertrag darf indes nicht über die inländische Niederlassung dieses Versicherers zustande kommen, wenn der Vertrag einen Versicherungszweig betrifft, in dem auch die Niederlassung tätig ist. Bietet beispielsweise eine britische Versicherung sowohl in Großbritannien als auch über eine Niederlassung in Deutschland Risikolebensversicherungen an, so darf der deutsche Kunde sich nicht an die deutsche Niederlassung wenden, wenn er eine Versicherung nach britischem Recht abschließen möchte. Erlaubt ist ihm jedoch die Einschaltung eines Maklers. Die Zulassung von Drittlandsversicherern im Lebensversicherungsbereich soll dem Verfahren in der 2. Bankenrichtlinie entsprechen.

Aus nicht stichhaltigen Verbraucherschutzgründen plädiert die Kommission in ihrem Vorschlag für Konstruktionen, die schon auf den ersten Blick als reformbedürftig erscheinen. Dennoch ist der Vorschlag zu begrüßen, sofern er nicht als Fixierung des Endpunktes, sondern als erster Schritt in Richtung Ursprungslandprinzip aufgefaßt wird. Das Ursprungslandprinzip freilich stößt noch auf mächtige Widerstände einzelner Mitgliedstaaten.

Ausdehnung

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ist ein großer Schritt nach vorn, da so die Zahl der EG-Harmonisierungsakte drastisch reduziert und – in Verbindung mit der Einführung der qualifizierten Mehrheit – die Verwirklichung des Binnenmarktes deutlich beschleunigt wird. Daher wäre es begrüßenswert, wenn dieses Prinzip auch auf die Bereiche ausgedehnt würde, die bislang – wenn auch unvollständig – gemeinschaftlich geregelt werden. Dafür sind gegenwärtig jedoch keine Anzeichen erkennbar. Vielmehr beabsichtigt die Kommission, bereits bestehende produktspezifische Richtlinien fortzuschreiben. Solche „Monstren“ wie z.B. die Richtlinie über „vor dem Fahrersitz angebrachte Umsturzvorrichtungen an land- und forstwirtschaftlichen Schmalspurzugmaschinen auf Rädern“ (Umfang 100 Seiten) gehören damit auch im Binnenmarkt keineswegs der Vergangenheit an.

Bei der Umsetzung solcher Richtlinien in nationales Recht bestehen mitunter gewisse Handlungsspielräume, die sich in Divergenzen der nationalen Gesetz-

⁵ Vgl. zum folgenden Michael Krakowski: Versicherungsmärkte, in: Otto G. Mayer, Hans-Eckart Scharrer, Hans-Jürgen Schmahl (Hrsg.): Der Europäische Binnenmarkt – Perspektiven und Probleme, Hamburg 1989, S. 151-173.

gebung niederschlagen können. Hieraus erwachsen nichttarifäre Handelshemmnisse, die auch durch das Anerkennungsprinzip nicht obsolet werden⁶. So ist z.B. nur schwer einzusehen, daß beispielsweise ein britischer Hersteller von – eindeutig nicht gesundheitsgefährdender – Pflanzenfettchokolade sein Produkt nicht nach Frankreich exportieren darf, nur weil dieses Verbot durch eine entsprechende Richtlinie (KOM 73/241/EWG) gedeckt ist. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit ohne Grenzkontrollen die Einhaltung solcher Verbote kontrolliert werden kann. Auch hier offenbart sich ein Deregulierungspotential, das durch die gegenseitige Anerkennung genutzt werden könnte.

Umkehrdiskriminierung

Gemäß dem Ursprungslandprinzip unterliegen Produkte aus anderen EG-Ländern, die auf dem inländischen Markt angeboten werden, nicht den inländischen Bestimmungen. Die inländischen Produzenten hingegen sind weiterhin zur Einhaltung der – gegebenenfalls strengeren – inländischen Anforderungen verpflichtet, was einen Wettbewerbsvorteil für die Ausländer bzw. eine Diskriminierung der Inländer zur Folge hat.

Die Umkehrdiskriminierung kann unter Umständen sehr skurrile Formen annehmen. Zwar dürfen z.B. in- und ausländische Lebensmittelhersteller grundsätzlich dieselben Produkte auf dem Inlandsmarkt anbieten, jedoch mitunter nicht unter derselben Verkehrsbezeichnung. So definieren die deutschen Vorschriften sehr genau, unter welchen Voraussetzungen ein Produkt als „Remoulade“ bezeichnet werden darf. Ein ausländischer Hersteller, dessen Produkt zwar der ausländischen, nicht aber der deutschen Definition von Remoulade genügt, darf dieses Erzeugnis dennoch als Remoulade in der Bundesrepublik vermarkten. Der deutsche Produzent hingegen müßte für dasselbe Produkt eine Umschreibung wählen, in der der Begriff Remoulade nicht vorkommen darf.

Aufgrund der Umkehrdiskriminierung geht der Wettbewerb der Regulierungssysteme zwangsläufig mit Wettbewerbsverzerrungen einher. Im Inland entstehen neue Märkte bzw. Produktdifferenzierungen, die ausschließlich ausländischen Anbietern vorbehalten sind. Ein anschauliches Beispiel ist der deutsche Markt für Milchimitate. Wenn das deutsche Produktions- und Ver-

marktungsverbot (§ 36 Milchgesetz) nicht fällt, werden die deutschen Hersteller an diesem lukrativen Wachstumsmarkt – im europäischen Ausland sowie den USA haben Imitate einen Marktanteil von bis zu 30% aller Milchprodukte – nicht nur nicht partizipieren, sondern infolge der Nachfrageverlagerung zudem noch Absatzeinbußen hinnehmen müssen. Dem positiven Effekt einer zunehmenden Produktvielfalt steht mithin der negative Effekt eines inländischen Einkommens- und Beschäftigungsrückgangs gegenüber. Angesichts dieser Implikationen wird die von inländischen Unternehmen entwickelte Nachfrage nach Regulierungen in bestimmten Bereichen schlagartig sinken. Nationale Standards sind nicht mehr geeignet, über eine Reduktion der Substitutionsmöglichkeiten den Wettbewerb zu vermindern. Sie werden im Binnenmarkt nicht nur wirkungslos, sondern verwandeln sich sogar in einen Wettbewerbsnachteil für Inländer. Der inländische Gesetzgeber wird somit (in allen Mitgliedsländern) verstärkt unter Druck geraten, über eine Rechtsangleichung die Benachteiligung der inländischen Unternehmen aufzuheben. Eine tendenzielle Angleichung der nationalen Rechtsordnung ist die Folge. Am Ende dieses Prozesses steht als theoretischer Grenzfall die vollständige Harmonisierung, die damit zur Krönung des Binnenmarktkonzepts wird – und nicht zu deren Voraussetzung, wie es von der Kommission bis zum Weißbuch propagiert wurde.

Der Prozeß der Rechtsangleichung läßt sich durch Hinweis auf den Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 Grundgesetz nicht verkürzen. Der BGH vertritt die Auffassung, daß die bisherigen sachlichen Gründe für die nationalen Regelungen fortbestehen und daß darin ein hinreichender Rechtfertigungsgrund für deren weitere Anwendung auf inländische Erzeugnisse zu sehen sei⁷.

Sinkender Qualitätsstandard?

Mit der gegenseitigen Anerkennung geht vielfach die Befürchtung einher, es komme zu einer Absenkung des Qualitätsstandards. Diese Hypothese läßt sich sowohl auf ein primär technisches als auch ein primär ökonomisches Argument zurückführen. Zunächst zum technischen Argument: Durch den Binnenmarkt wird den inländischen Überwachungsbehörden die Kontrolle der Importwaren deutlich erschwert. So haben z.B. die deutschen Behörden zu prüfen, ob ein in der Bundesrepublik angebotenes griechisches Produkt den griechischen Bestimmungen, ein spanisches Produkt den spanischen Bestimmungen genügt usw⁸. Nahezu unüber-

⁶ Diese Auffassung ist von der Kommission in ihrer Antwort auf die schriftliche Anfrage des EP-Abgeordneten Beyer de Ryke ausdrücklich bestätigt worden; vgl. Amtsblatt Nr. C 92 vom 13. 4. 1982.

⁷ Vgl. Ulrich F. K l e i e r : Freier Warenverkehr (Art. 30 EWG-Vertrag) und die Diskriminierung inländischer Erzeugnisse, in: Recht der Internationalen Wirtschaft, 1988, S. 623-632.

⁸ Es sei nicht verschwiegen, daß sich dieses Kontrollproblem bei der Verwirklichung des hier propagierten Vorschlags – ein Unternehmen muß nur irgendeine nationale Rechtsordnung einhalten – multipliziert.

windliche Informationsprobleme sprechen für die Verlagerung der Kontrollen vom Bestimmungsland zum Ursprungsland der Ware. Die „Hochstandardländer“ hegen jedoch ein gewisses Mißtrauen gegenüber der Kontrollintensität und der Kontrollqualität speziell in den Ländern der EG-Peripherie. Die Kommission hat dieses Problem mittlerweile erkannt und versucht unter anderem durch Anlage von Datenbanken und durch Ausbildungsprogramme Abhilfe zu schaffen.

Schwerwiegender ist das ökonomische Argument: Durch den Import von Produkten aus „Niedrigstandardländern“ werden hohe (inländische) Qualitäten vom Markt gedrängt. Bereits die Ausgangshypothese, wonach ausländische Produkte ein niedrigeres Qualitätsniveau haben, ist in dieser pauschalen Form jedoch nicht haltbar. Vom inländischen Standard abweichende Produkte sind nicht per se schlechter oder besser, sondern es handelt sich vielfach schlicht um andere Produktausprägungen.

Doch selbst wenn man das „Qualitätsargument“ akzeptiert, bleibt die Bewertungsfrage. Festzuhalten ist, daß sich die Nachfrage nunmehr über ein breiteres Preis-Qualitäts-Spektrum verteilen kann. Entspricht in der Ausgangssituation das durch Normen auf ein bestimmtes Qualitätsniveau begrenzte Angebot nicht den Verbraucherpräferenzen, verlagert sich zumindest ein Teil der Nachfrage auf Produkte mit niedrigerem Preis und geringerer Qualität. Der Rückgang der Durchschnittsqualität ist aber nicht negativ, sondern positiv zu werten, da er Ausdruck der Verbraucherpräferenzen ist⁹.

Die Kommission reduziert im Binnenmarkt ihre Harmonisierungsarbeiten auf die Festlegung EG-weit verbindlicher Mindeststandards. Ihre Begründung für die Beibehaltung dieser Harmonisierungsform ist allerdings

nicht frei von Inkonsistenzen. Verfolgen alle nationalen Rechtsordnungen prinzipiell dieselben Ziele (z.B. Gesundheits- und Umweltschutz), und werden alle nationalen Vorschriften im Kern als gleichwertig eingestuft, so entfällt im Grunde die Notwendigkeit einer Mindestharmonisierung.

Die Mindestharmonisierung kann als Ausdruck des Mißtrauens der „Hochstandardländer“ gegenüber den Anforderungen einzelner nationaler Rechtsordnungen interpretiert werden. Gleichzeitig ermöglichte erst die Beibehaltung einer Mindestharmonisierung den Hochstandardländern, ihre Zustimmung zur gegenseitigen Anerkennung zu geben.

In dem oben skizzierten Wettbewerb der nationalen Regulierungssysteme ist auch das EG-Regelwerk einbezogen. Die inländischen Gesetzgeber werden bestrebt sein, die für eine Aufhebung der Umkehrdiskriminierung notwendige Anpassung der inländischen Gesetzgebung zu umgehen, indem sie versuchen, ihren nationalen Standard als zukünftigen EG-Mindeststandard durchzusetzen. Die Nachfrage nach EG-Harmonisierungen ist mithin auch im Binnenmarkt vorhanden – und an einem Angebot von seiten der Brüsseler Bürokratie wird es wohl kaum fehlen¹⁰. Vieles spricht somit dafür, daß das Harmonisierungsnetz im Zeitablauf wieder unangemessen engmaschig wird.

⁹ Hier wird unterstellt, daß dem Verbraucher die Produkteigenschaften bekannt sind und keine negativen externen Effekte beim Konsum vorliegen. Vgl. hierzu Hans Günther Oberlack: Handelshemmnisse durch Produktstandards – ökonomische Aspekte ihrer Beseitigung, Hamburg 1990.

¹⁰ Ein typisches Beispiel sind die EG-Pläne, für jeden Zusatzstoff festzulegen, in welcher Menge er in welchem Lebensmittel enthalten sein darf. Würde die gegenseitige Anerkennung auch für Zusatzstoffe gelten, so die Begründung, könnte es durch Divergenzen der nationalen Konsumgewohnheiten zu einer potentiell gesundheitsgefährdenden Kumulation der Aufnahme von Zusatzstoffen kommen.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)
Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (0 40) 3562306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.

VERLAG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 35 62 500

Bezugpreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Wünsch-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.