

Die Warenverkehrsfreiheit in der Europäischen Union

von Rechtsreferendar Fabian Ernst, LL.B.

| | |
|-------------------------------------------------|---|
| A. Einführung..... | 1 |
| B. Hauptteil..... | 1 |
| I. Schutzbereich..... | 1 |
| II. Berechtigte und Verpflichtete | 2 |
| III. Instrumente der Warenverkehrsfreiheit..... | 3 |
| 1. Verbot von Einfuhrbeschränkungen..... | 3 |
| a. Mengemäßige Einfuhrbeschränkungen..... | 3 |
| b. Maßnahmen gleicher Wirkung | 3 |
| c. Rechtfertigungsgründe | 4 |
| 2. Verbot von Ausfuhrbeschränkungen..... | 5 |
| C. Fazit | 6 |

A. Einführung

Die Warenverkehrsfreiheit zählt zu einer der vier Grundfreiheiten der Europäischen Union (EU) und dient der Verwirklichung des Binnenmarktes, indem sie die nationalen Märkte der Mitgliedstaaten zu einem einzigen europäischen Markt ohne Schranken vereinigt. Geregelt wird die Warenverkehrsfreiheit in den Art. 28-36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Diesen Vorschriften lässt sich entnehmen, dass die Warenverkehrsfreiheit durch die Errichtung einer Zollunion und dem Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen von Ein- und Ausfuhr bzw. sonstiger Handelshemmnisse mit der gleichen Wirkung gewährleistet werden soll. Zudem wird in Art. 37 AEUV das Gebot aufgestellt, dass die Mitgliedstaaten ihre staatlichen Handelsmonopole derart umformen sollen, dass jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist.

B. Hauptteil

I. Schutzbereich

Damit bestimmte Vorgänge von der Warenverkehrsfreiheit geschützt werden, müssen diese in den Schutzbereich dieser Grundfreiheit fallen. Gemäß Art. 28 Abs. 2 AEUV unterfallen dem Schutz der Warenverkehrsfreiheit nur Waren. Zu den Waren zählen alle körperlichen Gegenstände, die im Hinblick auf Handelsgeschäfte über eine Grenze verbracht werden können.¹ Nach der Rechtsprechung des EuGH fallen unter den Warenbegriff aber auch Energieträger wie Gas und elektrischer Strom, da mit diesen gehandelt wird.²

¹ Schröder, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 60.

² EuGH 27.4.1994, BeckEuRS 1994, 203921– *Almelo*; Schröder, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 60.

Der Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit ist jedoch nicht bereits beim Vorliegen einer beliebigen Ware eröffnet. Vielmehr muss es sich für die Eröffnung des Schutzbereichs gemäß Art. 28 Abs. 2 AEUV um eine Ware handeln, die aus den Mitgliedstaaten stammt oder um eine Ware aus einem Drittland, die sich aber in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befindet. Eine Ware stammt dabei immer dann aus einem Mitgliedstaat, wenn sie in einem solchen hergestellt wurde.³ Waren aus Drittstaaten befinden sich nach Art. 29 AEUV im freien Verkehr eines Mitgliedstaates, wenn für die Ware in einem Mitgliedstaat die Einfuhrförmlichkeiten erfüllt sowie die vorgeschriebenen Zölle und Abgaben entrichtet wurden.

II. Berechtigte und Verpflichtete

Auf den Schutz der Warenverkehrsfreiheit können sich alle natürlichen und juristischen Personen berufen, die an ihrer Durchsetzung ein Interesse haben, etwa weil sie Waren herstellen, vertreiben, kaufen oder verkaufen.⁴ Auf die Staatsangehörigkeit der Person kommt es dabei nicht an, da die Warenverkehrsfreiheit nur an die Herkunft der Waren, nicht aber an die mit der Ware befasste Person anknüpft.⁵

Verpflichtet werden durch die Warenverkehrsfreiheit – neben den Unionsorganen – in erster Linie die Mitgliedstaaten.⁶ Sie müssen bestehende Handelshemmnisse beseitigen und alle Maßnahmen unterlassen, die den innergemeinschaftlichen Handel beschränken könnten.⁷ Inwiefern die Warenverkehrsfreiheit auch Drittwirkung gegenüber Privaten entfaltet, ist nicht völlig geklärt. In der früheren Rechtsprechung wurden die Vorschriften über den freien Warenverkehr „nur auf staatliche Maßnahmen, nicht auf Verhaltensweisen von Unternehmen“ bezogen.⁸ Ob diese restriktive Rechtsprechung angesichts der mittlerweile vom EuGH anerkannten Drittwirkung der Freiheiten des Personenverkehrs und der Dienstleistungsfreiheit weiterhin Bestand hat, ist jedoch unsicher.⁹ Die neuere Rechtsprechung erstreckt die Freiheit des Warenverkehrs jedenfalls auf technische Standards und die Zertifizierung von Produkten durch private Einrichtungen, soweit diese Tätigkeit für den Marktzugang von Produkten relevant ist.¹⁰

³ *Pache*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.): *Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 3. Aufl., Baden-Baden 2015, § 10, Rn. 61.

⁴ *Bergmann*, *Handlexikon der Europäischen Union*, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, II. 2. a).

⁵ *Bergmann*, *Handlexikon der Europäischen Union*, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, II. 2. a).

⁶ *Schröder*, *Grundkurs Europarecht*, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 63.

⁷ *Bergmann*, *Handlexikon der Europäischen Union*, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, II. 2. b).

⁸ *Herdegen*, *Europarecht*, 18. Aufl., München 2016, § 15, Rn. 13.

⁹ *Herdegen*, *Europarecht*, 18. Aufl., München 2016, § 15, Rn. 13.

¹⁰ EuGH 12.7.2012, EuZW 2012, 797 – *Fra.bo*; *Herdegen*, *Europarecht*, 18. Aufl., München 2016, § 15, Rn. 13; ausführlich zu diesem Urteil *Schmahl/Jung*, NVwZ 2013, 607.

III. Instrumente der Warenverkehrsfreiheit

Der freie Warenverkehr beruht nach Art. 28 Abs. 1 AEUV zum einen auf einer Zollunion, die das Verbot von Ein- und Ausfuhrzöllen zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern umfasst. Das Kernstück der Warenverkehrsfreiheit bildet jedoch das Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten, welches in Art. 34 und 35 AEUV geregelt ist. Aufgrund dieses Verbots sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bestehende Handelshemmnisse dieser Art abzubauen und keine neuen Handelshemmnisse einzuführen.¹¹

1. Verbot von Einfuhrbeschränkungen

Zu den wichtigsten Aspekten der Warenverkehrsfreiheit zählt das Verbot von Einfuhrbeschränkungen in Art. 34 AEUV. Nach Art. 34 AEUV sind sowohl mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen als auch Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten untersagt.

a. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen

Der Rechtsprechung des EuGH zufolge sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sämtliche Maßnahmen, die sich als eine gänzliche oder teilweise Untersagung der Einfuhr oder Durchfuhr darstellen.¹² Dazu zählen insbesondere Kontingente, welche die Wareneinfuhr nach ihrer Menge, ihrem Wert oder dem Einfuhrzeitraum begrenzen.¹³ Da in der Praxis mengenmäßige Beschränkungen wie Einfuhrverbote oder Kontingentierungen jedoch nicht mehr vorkommen, kommt dem Verbot von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen heutzutage keine Bedeutung mehr zu.¹⁴

b. Maßnahmen gleicher Wirkung

Nach Art. 34 AEUV sind jedoch ebenfalls solche Maßnahmen verboten, welche das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen zu umgehen versuchen und im Ergebnis den innergemeinschaftlichen Handel in gleicher Weise behindern wie mengenmäßige Beschränkungen.¹⁵ Zu diesen sogenannten Maßnahmen gleicher Wirkung zählen nach der *Dassonville*-Formel des EuGH sämtliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.¹⁶

¹¹ Streinz, Europarecht, 10. Aufl., Heidelberg 2016, Rn. 903.

¹² EuGH 12.07.1973, BeckRS 2004, 72207 – *Geddo*; *Pache*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.): Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 3. Aufl., Baden-Baden 2015, § 10, Rn. 73.

¹³ Schröder, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 74.

¹⁴ Vgl. *Pache*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.): Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 3. Aufl., Baden-Baden 2015, § 10, Rn. 73 f.

¹⁵ Schröder, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 75.

¹⁶ EuGH 11.6.1974, NJW 1975, 515, 516 – *Dassonville*.

Demnach ist es unerheblich, ob die betreffende Maßnahme eingeführte Waren diskriminiert oder auf Waren in- und ausländischer Herkunft unterschiedslos anwendbar ist, da das Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung als Beschränkungsverbot interpretiert wird.¹⁷

Die *Dassonville*-Formel des EuGH würde bei uneingeschränkter Anwendung jedoch dazu führen, dass alle Eingriffe in den Markt, die sich nachteilig auf den Absatz von Waren auswirken können, als Maßnahmen gleicher Wirkung zu qualifizieren wären.¹⁸ Mithin würden auch Anforderungen an den Verkauf von Waren zu den Maßnahmen gleicher Wirkung zählen. Um zu verhindern, dass sich Art. 34 AEUV von einem Einfuhrbehinderungs- zu einem Absatzbehinderungsverbot wandelt, hat der EuGH mit dem sogenannten „*Keck*-Urteil“ den weiten Beschränkungs-begriff der *Dassonville*-Formel eingeschränkt.¹⁹ So hat der EuGH in dem besagten Urteil entschieden, dass bestimmte Verkaufsmodalitäten, die unterschiedslos sowohl auf nationale als auch auf eingeführte Waren angewandt werden, keine Marktbeeinträchtigung darstellen können. Seitdem werden beeinträchtigende Maßnahmen in produktbezogene Regelungen einerseits und vertriebsbezogene Regelungen andererseits unterteilt.²⁰ Solche produktbezogenen Regelungen (wie etwa Regelungen über die Form, Abmessung, Gewicht, Etikettierung und Verpackung der Ware) gelten als Beschränkung im Sinne des Art. 34 AEUV, selbst wenn sie diskriminierungsfrei angewandt werden.²¹ Vertriebsbezogene Regelungen (wie etwa Ladenöffnungszeiten) stellen hingegen grundsätzlich keine Beschränkung im Sinne des Art. 34 AEUV dar, sofern sie keine diskriminierende Wirkung entfalten.²²

c. Rechtfertigungsgründe

Einfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne des Art. 34 AEUV sind jedoch nicht immer mit der Freiheit des Warenverkehrs unvereinbar. Vielmehr können diese Handelshemmnisse nach Art. 36 AEUV „aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums“ gerechtfertigt sein. Diese Ausnahme gilt allerdings nur, sofern die Handelshemmnisse keine willkürliche Diskriminierung oder verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

¹⁷ Schröder, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 75.

¹⁸ Schröder, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 76.

¹⁹ EuGH 24.11.1993, GRUR 1994, 296 – *Keck und Mithouard*.

²⁰ Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, III. 2. a) aa).

²¹ Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, III. 2. a) aa).

²² Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, III. 2. a) aa).

Neben diesen in Art. 36 AEUV statuierten Rechtfertigungsgründen existieren auch noch weitere, ungeschriebene Rechtfertigungsgründe, welche der EuGH im Rahmen seiner „*Cassis de Dijon*-Entscheidung“ entwickelt hat.²³ In dieser Entscheidung stellte der EuGH nämlich fest, dass eine nationale beschränkende Maßnahme gerechtfertigt sein kann, wenn sie zur Erreichung zwingender Gründe des Allgemeinwohls geeignet und erforderlich ist und nicht in diskriminierender Weise angewandt wird.²⁴ Als solche zwingenden Gründe hat der EuGH etwa den Umwelt- und Verbraucherschutz, die Lauterkeit des Handelsverkehrs und die Erfordernisse einer wirksamen steuerlichen Kontrolle anerkannt.²⁵

Die Einfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung sind aber auch bei Bestehen von einem der eben genannten Rechtfertigungsgründe nur dann zulässig, wenn diese verhältnismäßig sind. Dies ist etwa nicht der Fall, wenn der Schutz der Rechtsgüter aus Art. 36 AEUV oder der zwingenden Erfordernisse durch weniger einschneidende Mittel erreicht werden kann.²⁶ So sind beispielsweise Verkehrsverbote für bestimmte Produkte nicht aus zwingenden Gründen des Verbraucherschutzes gerechtfertigt, wenn bereits eine angemessene Information den berechtigten Interessen der Verbraucher Rechnung trägt.²⁷

2. Verbot von Ausfuhrbeschränkungen

Nach Art. 35 AEUV sind auch mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Dieses Verbot ergänzt das Verbot von Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung in Art. 34 AEUV. Der Wortlaut und die Struktur der beiden Artikel sind vergleichbar. Demzufolge sind vollständige Ausfuhrverbote sowie jede Form der quantitativen Begrenzung des Warenexports in Form von Kontingenten, also nach ihrer Menge, ihrem Wert oder dem Ausfuhrzeitraum, als mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung zu qualifizieren.²⁸

Schwierigkeiten bereitet es zu bestimmen, welchen Maßnahmen eine gleiche Wirkung wie eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung zukommt. Man könnte hierzu in Anlehnung an die *Dassonville*-Formel des EuGH²⁹ jede Handelsregelung zählen, die geeignet ist, den innerge-

²³ EuGH 20.2.1979, NJW 1979, 1766 – *Cassis de Dijon*.

²⁴ Vgl. EuGH 20.2.1979, NJW 1979, 1766 – *Cassis de Dijon*; *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, III. 2. a) bb).

²⁵ *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, III. 2. a) bb); *Schröder*, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 87.

²⁶ *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, III. 2. a) bb).

²⁷ EuGH 12.3.1987, NJW 1987, 1133 – *Reinheitsgebot für Bier*; *Bergmann*, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, III. 2. a) bb); *Schröder*, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 88.

²⁸ *Schröder*, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 89.

²⁹ EuGH 11.6.1974, NJW 1975, 515, 516 – *Dassonville*.

meinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.³⁰ Der EuGH zählt zu den Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne des Art. 35 AEUV jedoch nur Maßnahmen, welche die Ausfuhrströme in spezifischer Weise beschränken.³¹ Eine solche spezifische Beschränkung der Ausfuhrströme ergibt sich nach Ansicht des EuGH aus „unterschiedliche(n) Bedingungen für den Binnenhandel innerhalb eines Mitgliedstaates und seinen Außenhandel“, wodurch „die nationale Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates zum Nachteil der Produktion oder des Handels anderer Mitgliedstaaten einen besonderen Vorteil erlangt“.³² Damit ist das Ausfuhrbeschränkungsverbot nach Ansicht des EuGH nicht so weit zu fassen, wie im Falle der Einfuhrbeschränkungen.³³ Diese unterschiedliche Reichweite von Art. 34 und 35 AEUV wird damit gerechtfertigt, dass Einfuhrregelungen typischerweise in- und ausländische Waren unterschiedlich betreffen, während sich Ausfuhrregelungen ausschließlich auf inländische Waren beziehen.³⁴

Genau wie die Einfuhrbeschränkungen können auch die Ausfuhrbeschränkungen aus den in Art. 36 AEUV genannten Gründen gerechtfertigt werden. Ob auch die zwingenden Gründe des Gemeinwohls im Sinne der *Cassis de Dijon*-Rechtsprechung³⁵ zur Rechtfertigung herangezogen werden können, hat der EuGH noch nicht entschieden.³⁶

C. Fazit

Der Warenverkehrsfreiheit kommt in der EU eine große Bedeutung zu. Allerdings ist diese Grundfreiheit bisher nur teilweise umgesetzt. Während die Zollunion bereits vollständig verwirklicht ist, sind im Bereich der Ein- und Ausfuhrbeschränkungen noch immer Defizite zu verzeichnen, da die unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften über Produktion und Vermarktung der Waren regelmäßig handelshemmende Wirkung haben können.³⁷ Auch viele wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Warenverkehrsfreiheit sind noch nicht abschließend geklärt. So bedarf etwa die Frage, ob auch die zwingenden Gründe des Gemeinwohls im Sinne der *Cassis de Dijon*-Rechtsprechung zur Rechtfertigung von Ausfuhrbeschränkungen herangezogen werden können, noch einer Entscheidung durch den EuGH. Gleiches gilt für die Frage, ob die Warenverkehrsfreiheit auch Drittwirkung gegenüber Privaten entfaltet.

³⁰ Schröder, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 90.

³¹ Schröder, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 90.

³² EuGH 8.11.1979, NJW 1980, 1212, 1213 – *Groenveld*; Schröder, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 90.

³³ Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, III. 2. b).

³⁴ Schröder, Grundkurs Europarecht, 4. Aufl., München 2015, § 14, Rn. 90.

³⁵ EuGH 20.2.1979, NJW 1979, 1766 – *Cassis de Dijon*; s. hierzu bereits unter B.III.1.c.

³⁶ Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, III. 2. b).

³⁷ So auch Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl., Baden-Baden 2015, Warenverkehr, IV.