

**Prof. Dr. Viola Schmid, LL.M. (Harvard)**  
**Übung Öffentliches Recht – WS 2005/2006**  
**Umwelt- und Technikrecht**

Datum	Modul	Titel
02.01.2006	6	Europäische Grundfreiheiten und mitgliedstaatliche Gütezeichen <sup>1</sup>

A. Sachverhalt .....	1
B. Zulässigkeit der Klage .....	2
I. Klageart.....	2
1. Vertragsverletzungsverfahren .....	2
2. Nichtigkeitsklage.....	3
3. Vorabentscheidungsverfahren.....	3
II. Vorverfahren.....	4
III. Zuständiges Gericht.....	4
C. Begründetheit – Verletzung der Warenverkehrsfreiheit.....	4
I. Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 28 EG (Recht).....	5
II. Eingriff in Art. 28 EG.....	5
1. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen.....	6
2. Maßnahmen gleicher Wirkung.....	6
III. Rechtfertigung.....	8

## A. Sachverhalt

Einige Tage nachdem sich führende Vertreter der Regierungsfraktion auf der Bundeslandwirtschaftsausstellung von der „hervorragenden Qualität deutscher landwirtschaftlicher Produkte“ überzeugen konnten, beschließt der Bundestag ein „Gesetz zur Förderung des Absatzes der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft“.

Dieses Gesetz sieht vor, dass alle Betriebe der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft einen Pflichtbeitrag in einen Fonds leisten müssen, der als Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert ist. Mit den dadurch eingenommenen Geldern wird unter anderem die „Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH“ (CMA) finanziert. Der Fonds bestimmt auch maßgeblich die gesamte Tätigkeit der CMA. Diese vergibt unter anderem ein Gütezeichen mit der Angabe „Markenqualität aus deutschen Landen“. Voraussetzung für das Recht, dieses Gütezeichen zu führen ist, dass das landwirtschaftliche Erzeugnis

<sup>1</sup> EuGH, [Rs. C-325/00](#) (Kommission/Deutschland), Slg. 2002, I-9977.

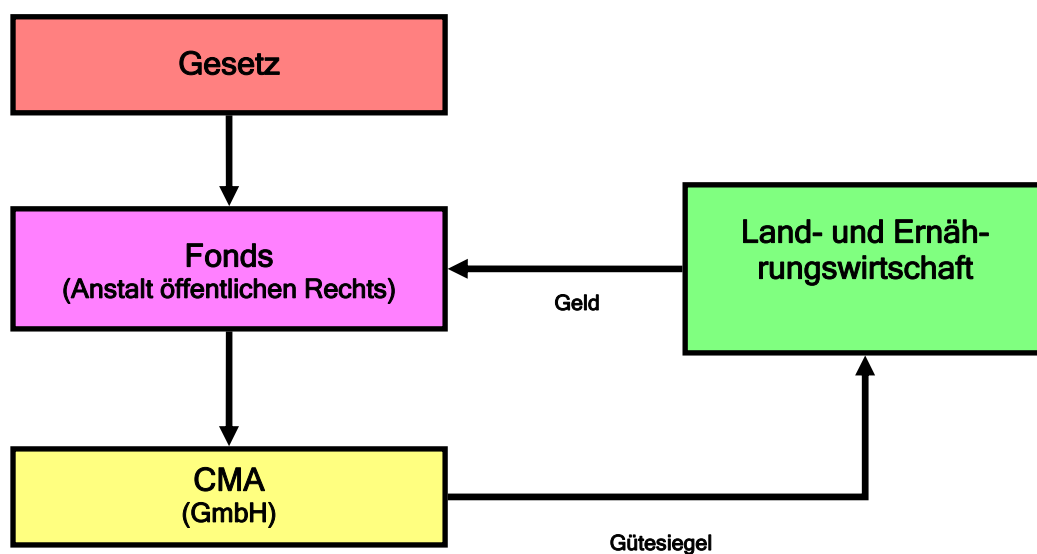
a) in Deutschland hergestellt ist

b) bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllt

Im Laufe der Jahre wurde das Gütezeichen an mehrere tausend Produkte (2538 Betriebe beantragten es für 11 633 verschiedene Erzeugnisse) verliehen. Ein Rückgang des Imports ausländischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse konnte nicht festgestellt werden.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist der Ansicht, das Gütezeichen verstoße gegen EG-Recht und erhebt Klage vor dem Europäischen Gerichtshof.

### Skizze zum Fall:



## B. Zulässigkeit der Klage

Bevor sich ein Gericht inhaltlich mit einer Klage befasst, prüft es, ob die Klage überhaupt zulässig ist. Zu den hier zu prüfenden Voraussetzungen zählen etwa folgende Punkte:

### I. Klageart

Die wichtigsten Klagearten des EG-Vertrages sind:

#### 1. Vertragsverletzungsverfahren

##### Art. 226 EG

Hat nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen (...) so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen.

**Art. 227 EG**

Jeder Mitgliedstaat kann den Gerichtshof anrufen, wenn er der Auffassung ist, dass ein anderer Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus diesem Vertrag verstoßen hat.

Ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen einen Mitgliedstaat kann also durch die Kommission oder einen anderen Mitgliedstaat eingeleitet werden. Letzteres ist aus nahe liegenden Gründen eher selten der Fall.

**2. Nichtigkeitsklage****Art. 230 EG**

(1) Der Gerichtshof überwacht die Rechtmäßigkeit der gemeinsamen Handlungen des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der EZB, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.

Die Nichtigkeitsklage dient der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Rechtsakten der Organe der EG. Hat die Klage Erfolg, so wird der Rechtsakt (bspw. die Richtlinie) für nichtig erklärt. Ein Beispiel ist die Nichtigkeitsklage, die Deutschland gegen die Tabakwerbeverbotsrichtlinie erhoben hatte.

**3. Vorabentscheidungsverfahren****Art. 234 EG**

Der Gerichtshof entscheidet im Wege der Vorabentscheidung

a) über die Auslegung dieses Vertrages

b) über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft (...)

Wird eine derartige Frage in einem schwebenden Verfahren bei einem einzelstaatlichen Gericht gestellt, ... so ist dieses Gericht zur Anrufung des Gerichtshofs verpflichtet.

Gemäß Art. 234 EG können nationale Gerichte bei Unklarheiten über die Auslegung und Gültigkeit von EG-Recht den EuGH mit dieser Frage befassen. Sinn und Zweck dieses Verfahrens ist es, in allen Mitgliedstaaten für eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen, indem der EuGH für die letztverbindliche Auslegung zuständig ist (und nicht etwa das jeweils höchste Gericht in den einzelnen Mitgliedstaaten).

**Subsumtion:** Hier erhebt die Kommission Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland, weil sie der Ansicht ist, dass die Schaffung des CMA-Gütesiegels gegen Gemeinschaftsrecht verstößt. Es kann sich also nur um ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG handeln.

## II. Vorverfahren

**Art. 226**

...; sie (die Kommission) hat dem Mitgliedstaat zuvor (vor Klageerhebung) Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Kommt der Staat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission den Gerichtshof anrufen.

Die Kommission darf nicht sofort Klage vor dem EuGH erheben, wenn sie meint, ein Mitgliedstaat verstoße gegen Gemeinschaftsrecht. Vielmehr soll dem Mitgliedstaat vorher die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Vorwürfen und zur Beseitigung eines erkannten Rechtsverstoßes gegeben werden.

**Subsumtion:** Hier ist davon auszugehen, dass das Vorverfahren erfolglos geblieben ist.

## III. Zuständiges Gericht

Neben dem EuGH gibt es noch ein Gericht 1. Instanz, dessen Zuständigkeiten sich nach Art. 225 EG bestimmen. Eine Zuständigkeit für die Vertragsverletzungsverfahren folgt aus Art. 225 Abs. 1 EG aber nicht.

**Subsumtion:** Für Entscheidungen in Vertragsverletzungsverfahren ist der EuGH und nicht das Gericht 1. Instanz zuständig.

## C. Begründetheit – Verletzung der Warenverkehrsfreiheit

Die Klage der Kommission wegen Vertragsverletzung durch den Mitgliedstaat Deutschland ist begründet, wenn Deutschland gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen hat.

Gegen Gemeinschaftsrecht kann auf verschiedenste Weise verstoßen werden. Hier kommt ein Verstoß gegen Grundfreiheiten in Betracht.

**Art. 14 Abs. 2 EG**

Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen, und Kapital gewährleistet ist.

➤ **Warenverkehrsfreiheit:**

Die Warenverkehrsfreiheit (Art. 23 ff., 28 ff. EG) garantiert den ungehinderten Handel mit Waren zwischen den Mitgliedstaaten. Dabei sind Waren alle körperlichen Gegenstände, die einen Geldwert haben und somit Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.

➤ **Personenverkehrsfreiheit:**

Die Freiheit des Personenverkehrs besteht aus zwei Elementen:

- Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Art. 39-42 EG. Durch sie wird Arbeitnehmern (d.h. unselbständig tätigen Personen) aus anderen Mitgliedstaaten ein Aufenthaltsrecht und ein Anspruch auf Gleichbehandlung mit den inländischen Arbeitnehmern gewährt.
- Niederlassungsfreiheit, Art. 43-48 EG. Diese enthält das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat dauerhaft einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen und Unternehmen zu gründen.

➤ **Dienstleistungsfreiheit:**

Die Dienstleistungsfreiheit, Art. 49 ff. EG gewährt das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat vorübergehend einer selbständigen Tätigkeit nachzugehen. Während sich die Warenverkehrsfreiheit auf körperliche Gegenstände bezieht, werden bei Dienstleistungen in erster Linie bestimmte Fähigkeiten zur Verfügung gestellt. Von der Niederlassungsfreiheit unterscheidet sich die Dienstleistungsfreiheit dadurch, dass der Dienstleistungserbringer nur vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat tätig wird und sich nicht dauerhaft dort niederlassen will.

➤ **Kapitalverkehrsfreiheit:**

Die Freiheit des Kapitalverkehrs (Art. 56 Abs. 1, 57 ff. EG) zielt auf eine Abschaffung von Hindernissen des Verkehrs von Sach- und Geldkapital zwischen den Mitgliedstaaten. Betroffen sind etwa Wertpapiere, Kredite oder Unternehmensbeteiligungen).

## **I. Eröffnung des Anwendungsbereichs von Art. 28 EG (Recht)**

Das CMA-Gütezeichen bezieht sich nur auf bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse, das heißt auf „Waren“. Dass auch Dienstleistungen davon betroffen sind, ist nicht ersichtlich. Auch die Personenverkehrs- und die Kapitalverkehrsfreiheit kommen nicht in Betracht. Bei den landwirtschaftlichen Produkten handelt es sich um Waren im Sinne des Gemeinschaftsrechts.

## **II. Eingriff in Art. 28 EG**

Art. 28 EG

Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

## 1. Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen

Unter dem Begriff der mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen versteht man staatliche Maßnahmen, die die Einfuhr einer Ware der Menge oder dem Wert nach begrenzen, das heißt Kontingentierungen.

Subsumtion: Eine solche Kontingentierung liegt nicht vor.

## 2 Maßnahmen gleicher Wirkung

In der Praxis kommen die unter 1. geschilderten mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen nicht (mehr) vor. Dafür hat aber der Begriff der „Maßnahmen gleicher Wirkung“ eine überragende Bedeutung. Mangels gesetzlicher Definition blieb es dem EuGH überlassen, diesen Begriff zu definieren. In ständiger Rechtsprechung versteht der EuGH unter einer „Maßnahme gleicher Wirkung“:

„Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern (...)“<sup>2</sup>.

Voraussetzung für das Vorliegen einer „Maßnahme gleicher Wirkung“ ist demnach:

- a) Staatliche Maßnahme
- b) Unmittel- oder mittelbare, tatsächliche oder potentielle Handelsbehinderung

### a) Staatliche Maßnahme

Die Grundfreiheiten schützen grundsätzlich nur gegen Maßnahmen, die von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten ausgehen. Einschränkungen der Grundfreiheiten durch private natürliche oder juristische Personen sind zunächst nicht umfasst (Parallele zur Problematik der Drittwirkung bei den Grundrechten).<sup>3</sup>

**Subsumtion:** Das Gütesiegel wird von einer privatrechtlich organisierten Einrichtung, nämlich der CMA-GmbH vergeben. Auch die Finanzierung erfolgt nicht von Seiten des Staates, sondern durch die Betriebe der Land- und Ernährungswirtschaft. Dies spricht gegen die Annahme einer „staatlichen Maßnahme“.

Jedoch wird die CMA durch einen Fonds finanziert, überwacht und gesteuert, der eine Anstalt öffentlichen Rechts ist und somit der mittelbaren Staatsverwaltung zuzuordnen ist. Insofern

<sup>2</sup> St. Rspr. seit EuGH, [Rs. 8/74](#), Dassonville, Slg. 1974, 837.

<sup>3</sup> Dies gilt für die Warenverkehrsfreiheit nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH uneingeschränkt. Den Schutz der Personenverkehrsfreiheit hat der EuGH dagegen in Sonderfällen auch auf das Handeln Privater (etwa Sportverbände) ausgedehnt, EuGH, [Rs. C-415/93](#) (Bosman), Slg. 1995, I-4921; EuGH, [Rs. C-281/98](#) (Angonese/Cassa di Risparmio di Bolzano), Slg. 2000, I-4121 Rn. 29 ff.; dem letzten Urteil eine weiter gehende Aussage entnehmend, gleichwohl ebenfalls kritisch: R. Streinz, Europarecht, 6. Aufl., § 12 II 6, Rn. 707.

fungiert die CMA nur als „Strohmann“ für die Staatsverwaltung. Zudem ist die auch die Einrichtung der CMA letztlich auf das durch den Bundestag beschlossene Gesetz zur Förderung des Absatzes deutscher landwirtschaftlicher Produkte zurückzuführen und damit auf eine originär staatliche Maßnahme.

Die Vergabe des Gütezeichens durch die CMA kann damit als „staatliche Maßnahme“ im Sinne der Rechtsprechung zum freien Warenverkehr eingestuft werden.

### **b) Handelsbehinderung**

Gemäß der obigen Definition bedarf jede unmittelbare oder mittelbare, jede tatsächliche oder potentielle Behinderung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten der Rechtfertigung. Art. 28 EG erfasst damit also schon die bloße Möglichkeit eines Handelshemmnisses. Nicht erforderlich ist, dass eine Behinderung des Handels nachgewiesen ist. Die Maßnahme muss nur in „irgendeiner Weise“ geeignet sein, den Handel zu beeinträchtigen.

**Subsumtion:** Das CMA-Gütezeichen teilt dem Verbraucher an sich nur mit, dass das Produkt in Deutschland hergestellt wurde und dass es sich um „Qualität“ handelt. Ob und welche Qualitätsanforderungen das Produkt erfüllt, geht aus dem Siegel nicht hervor. Reine Herkunftsangaben sind aber im Handel mit land- und ernährungswirtschaftlichen Produkten üblich und zum Teil sogar durch EG-Recht vorgeschrieben. Zudem enthält das Gütezeichen keinen Hinweis auf eine Bewertung im Vergleich zu anderen Produkten, die das Gütezeichen nicht haben. Es wird nicht gesagt, dass Produkte mit Gütezeichen besser sind als solche ohne Gütezeichen.

Das Gütezeichen vermittelt dem Konsumenten aber eine Werbebotschaft, welche die deutsche Herkunft des Produktes besonders betont und in einen Zusammenhang mit besonderer Qualität stellt. Dadurch kann ein Verbraucher beim Einkauf dazu veranlasst werden, das deutsche Produkt mit Gütezeichen einem vergleichbaren Produkt aus einem anderen EU-Mitgliedstaat vorzuziehen. Dadurch würde der Absatz deutscher Produkte zu Lasten von ausländischen Produkten gefördert. Das ist schließlich auch die Intention der „Erfinder“ des Gütezeichens.

Das stellt aber eine Behinderung des freien innergemeinschaftlichen Verkehrs von Waren dar. Die Einfuhr von Waren nach Deutschland wird dadurch zwar nicht direkt behindert, jedoch wird auf indirekte Weise das gleiche Ergebnis erzielt. Deshalb handelt es sich um eine „Maßnahme gleicher Wirkung“ im Sinne des Art. 28 EG.

### III. Rechtfertigung

#### Art. 30 EG

Die Bestimmungen der Art. 28 und 29 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder –beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturgutes von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. (...)

Gemäß Art. 30 EG sind solche Handelshemmnisse gerechtfertigt, die dem Schutz folgender Interessen dienen:

#### ➤ **Öffentliche Sittlichkeit**

Unter der Öffentlichen Sittlichkeit ist die Gesamtheit der Moralvorstellungen zu verstehen. Etwa Importverbote für pornographische Werke können hierdurch gerechtfertigt werden.

#### ➤ **Öffentliche Ordnung und Sicherheit**

Geschützt ist das Funktionieren des öffentlichen Lebens und der staatlichen Einrichtungen vor Gefährdungen durch den freien Warenverkehr. Hierauf hat sich etwa Frankreich berufen als es argumentierte, ein entschiedeneres Vorgehen der Polizei gegen die Straßenblockaden durch französische Landwirte sei nicht möglich gewesen, da die Situation sonst eskaliert wäre und damit die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet hätte.<sup>4</sup>

#### ➤ **Schutz der Gesundheit und des Lebens**

Unter Berufung auf den Schutz der Gesundheit und des Lebens können etwa Regelungen über Lebensmittelinhaltsstoffe oder technische Sicherheitsnormen gerechtfertigt sein.

#### ➤ **Schutz des nationalen Kulturgutes**

Hierzu zählen etwa Ausfuhrverbote und Ausfuhrlicenzen für Kulturgüter.

#### ➤ **Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums**

Gerechtfertigte Regelungen zum Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums sind etwa Patent-, Urheber- und Warenzeichenrechte.

Nach der Rechtsprechung des EuGH zählen unter bestimmten Voraussetzungen auch Angaben, die auf eine bestimmte geographische Herkunft einer Ware hinweisen, zum geschützten gewerblichen und kommerziellen Eigentum.<sup>5</sup>

**Subsumtion:** Von den Rechtfertigungsgründen des Art. 30 EG kommt nur der Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zum Schutz geographischer Herkunftsangaben in Betracht. Jedoch umfasst die Herkunftsbezeichnung des Gütezeichens das gesamte Bundesgebiet und damit potentiell sämtliche Erzeugnisse

<sup>4</sup> EuGH, [Rs. C-265/95](#) (Kommission/Frankreich), Slg. 1997, I-6959; vgl. auch EuGH, [Rs. C-112/00](#) (Schmidberger), Slg. 2003, I-5659, Rn. 74.

<sup>5</sup> EuGH, [Rs. C-3/91](#) (Exportur/LOR und Confiserie du Tech), Slg. 1992, I-5529.



der Land- und Ernährungsindustrie, die in Deutschland hergestellt werden. Eine solche umfassende Herkunftsangabe ist aber keine besonders schützenswerte geographische Bezeichnung im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung, die dem Schutz traditioneller Bezeichnungen aus bestimmten Regionen dienen soll. Eine Rechtfertigung scheidet deswegen aus.

Der EuGH urteilt:

**„1. Die Bundesrepublik Deutschland hat durch die Vergabe des Gütezeichens Markenqualität aus deutschen Landen an in Deutschland hergestellte Fertigerzeugnisse bestimmter Qualität gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 30 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Art. 28 EG) verstoßen.**

**2. Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens“.**