

## Binnenmarktpolitik

HUGO DICKE

Mit zunehmendem Erfolg wächst oft der Ehrgeiz, neue und höhere Ziele anzustreben. Diese Alltagserfahrung scheint auch auf die Organe der Europäischen Union (EU) im Bereich der Binnenmarktpolitik zuzutreffen. Das im Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes im Jahr 1985 ausgebreitete Gesetzgebungsprogramm ist ganz überwiegend nach dem vorgegebenen Zeitplan umgesetzt worden, eine Leistung, die – vor dem Hintergrund der schwachen Integrationsdynamik in den Jahren 1972 bis 1982 – keineswegs selbstverständlich war. Die außerordentlich große Kraftanstrengung, die die Umsetzung des Weißbuchprogramms zweifellos sowohl auf Seiten der Gemeinschaftsorgane als auch der Mitgliedstaaten gefordert hat, sollte eigentlich erwarten lassen, daß eine (kompensatorische) Ruhepause folgt, verbunden mit Nachdenken darüber, ob der nunmehr weitgehend gemeinsame Rechtsrahmen für einen Markt ohne Binnengrenzen die institutionelle Innovation im Sinne Schumpeters gewesen ist, die Verkrustungen zerstört und durch mehr Wettbewerb für neue Dynamik im Wirtschaftsleben der Mitgliedstaaten sorgt. Zu mehr Wettbewerb in Europa können nicht nur die Unternehmen beitragen, indem sie die Chancen, die der erleichterte Zugang zu den Märkten bietet, nutzen, sondern auch die über 340 Mio. Verbraucher, indem sie von den größeren Wahlmöglichkeiten, die ihnen durch das vielfältigere und größere Angebot europäischer Waren eröffnet werden, auch Gebrauch machen. Binnenmarktpolitik hatte insoweit immer auch verbraucherpolitische Implikationen. Jedoch haben eigenständige verbraucherpolitische Zielsetzungen, wie die Durchsetzung eines hohen Niveaus des Verbraucherschutzes, bei der institutionellen Ausgestaltung des Binnenmarktes zunehmend Bedeutung erlangt. Marktdynamik, Marktstruktur und Marktergebnis bleiben hiervon nicht unberührt.

### *Politische Neubewertung der Binnenmarktpolitik*

Es gibt Anzeichen, daß der Erfolg des Binnenmarktes keineswegs als gesichert gilt. Es wurde eine Untersuchung mit dem Ziel initiiert, zu erfahren, wie der Binnenmarkt von den Akteuren selbst, den Privatpersonen und Unternehmen wahrgenommen und bewertet wird. Auch Studien zur wirtschaftswissenschaftlichen Evaluierung des Binnenmarktes wurden in Auftrag gegeben und eine Expertengruppe einberufen, die mit der Prüfung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft nach Vollendung des Binnenmarktes beauftragt wurde.

Es ist offensichtlich, daß in der Vollendung des Binnenmarktes nicht mehr das einzige Rezept zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme der EU gesehen wird. So erklärte der Europäische Rat<sup>1</sup> auf seiner Tagung in Brüssel, daß der Binnenmarkt nur eines der wichtigsten Instrumente für die Verwirklichung der Ziele „Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung“ sei. Diese Äußerung ließe sich auch so formulieren: Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, ein starkes Wachstum und ein hoher Beschäftigungsstand in der EU stellen sich nicht von selber ein, auch wohl dann nicht, wenn der Binnenmarkt „optimal gestaltet“ wird<sup>2</sup>. Der Wandel in der Bewertung der Rolle des Binnenmarktes durch die Gemeinschaft spiegelt sich in der Hervorhebung anderer Politikmaßnahmen der Kommission wider. Im ersten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union im Jahr 1994<sup>3</sup> heißt es beispielsweise, daß die politischen Maßnahmen, die sich aus dem Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung<sup>4</sup> und dem vom Europäischen Rat im Dezember 1993 beschlossenen Aktionsplan zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit<sup>5</sup> ergeben, für die Aktivität der EU im Jahr 1994 bestimmend gewesen seien. Daraus darf nun nicht gefolgert werden, daß die Binnenmarktpolitik im Vergleich zu dem vorangegangenen Jahr 1993 weniger intensiv betrieben wurde oder sich auf das Wirtschaftsleben weniger ausgewirkt hätte. Sie dürfte lediglich an Bedeutung gegenüber anderen Politikfeldern verloren haben.

Wie bereits im Jahr zuvor war die Binnenmarktpolitik im Jahr 1994 gekennzeichnet durch Bemühungen, das Erreichte, insbesondere im Bereich des neu geschaffenen Binnenmarktrechts, zu konsolidieren und zu erweitern. Die Kommission als Hüterin des europäischen Vertragsrechts sowie der Europäische Gerichtshof (EuGH) als Streitschlichter waren die Hauptakteure 1994. Die Schaffung und Inkraftsetzung neuen Gemeinschaftsrechts standen erwartungsgemäß im Hintergrund. Neue Akzente wurden in der Binnenmarktpolitik im Jahr 1994 durch Bemühungen gesetzt, die Verbraucherpolitik als eine eigenständige Politik in die Binnenmarktpolitik einzubinden.

#### *Zur Gesetzgebung im Jahr 1994*

Gesetzgebungsinitiativen zur Schaffung neuen Gemeinschaftsrechts waren zum Teil darauf gerichtet, noch verbliebene Marktsegmentierungen zu beseitigen oder, zu einem anderen Teil, Anpassungen an administrative Erfahrungen und veränderte Techniken bei Produkten und Produktionsverfahren vorzunehmen:

- Von dem im Jahr 1994 inkraftgesetzten Gemeinschaftsrecht ist die Vollendung des Binnenmarktes für Versicherungen hervorzuheben. Diese erfolgte mit dem Inkrafttreten von drei Richtlinien über die Lebens- und Schadensversicherungen am 1. Juli 1994<sup>6</sup>. Auf dem Markt für Finanzdienstleistungen wurde mit der Richtlinie über Einlagensicherungssysteme im Finanzwesen der Mitgliedstaaten eine wichtige Bedingung für die Geschäftstätigkeit von Finanzunternehmen gemeinschaftsweit definiert, nämlich Art und Höhe der Ein-

lagensicherung. Die im Jahr 1994 verabschiedete Richtlinie sieht vor, daß bei einem Fallieren eines zugelassenen Kreditinstituts die Einleger gegen den Verlust ihrer Einlagen bis zur Höhe von 20.000 ECU geschützt werden; in einigen Mitgliedstaaten kann dieser Betrag noch eine Zeitlang (bis Dezember 1999) auf 15.000 ECU begrenzt sein. Im Grunde würde es ausreichen, wenn die Banken verpflichtet würden, die Kunden über die Höhe ihrer Einlagensicherung zu informieren. Die Mitgliedstaaten könnten dann einen beliebig hohen Einlagenschutz vorschreiben. Auch könnte es genügen, einen EG-weiten Mindesteinlagenschutz zu etablieren. Von den Mitgliedstaaten könnte hiervon nach oben abgewichen werden. Es scheint jedoch, daß die Gemeinschaft einen Einlagenschutz in gleicher Höhe für alle Mitgliedstaaten als beste Lösung ansieht. Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens ist es gelungen, im Rahmen des GATT den Abschluß eines Übereinkommens mit wichtigen Ländern, wie den Vereinigten Staaten von Amerika, Japan, Israel und den EFTA-Ländern, herbeizuführen<sup>7</sup>. Das Übereinkommen öffnet auch europäischen Unternehmen den Zugang zu den Märkten der Vertragspartner.

- Im Bereich des derzeit gültigen gemeinsamen Steuerrechts hat es Änderungen gegeben, die zu einer Steuerermäßigung und zu Vereinfachungen im administrativen Bereich geführt haben. Zu erwähnen ist hier die Besteuerung von Gebraucht- und Kunstgegenständen im grenzüberschreitenden Verkehr sowie die Freibeträge und Höchstmengen für steuerfreie Mitbringsel im Reiseverkehr. Eine Vielzahl kleinerer Änderungen des Binnenmarktrechts sind bei den Rechtsvorschriften vorgenommen worden, die nach Maßgabe des neuen Harmonisierungskonzepts erlassen wurden<sup>8</sup>. Die Richtlinie 83/189/EWG, die unter anderem das Verfahren der gegenseitigen Information im Rahmen der gemeinsamen Normungspolitik und technischer Vorschriften regelt, wurde geändert mit dem Ziel, den Verwaltungsaufwand zu verringern. Änderungen der Bestimmungen über die Beschaffenheit von Waren und Produktionsverfahren gab es unter anderem in folgenden Wirtschaftsbereichen: Ernährungsindustrie, Chemische Industrie und Pharmazeutische Industrie, Fahrzeugbau, Textilindustrie und Landwirtschaft; für die Landwirtschaft änderten sich vor allem tierseuchenrechtliche und pflanzenschutzrechtliche Bestimmungen.

Von den verschiedenen Initiativen zur Begebung neuen Binnenmarktrechts ist im Hinblick auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen, die im Falle des Erfolgs dieser Initiativen zu erwarten wären, die Ausarbeitung der wesentlichen Kriterien einer endgültigen Mehrwertsteuerregelung durch den Rat hervorzuheben<sup>9</sup>. Im Stadium der Diskussion befinden sich außerdem Rechtsvorschriften zur einheitlichen Visagegestaltung, zum Einreise- und Aufenthaltsrecht, Niederlassungsrecht von Anwälten, Ärzten, Notaren, zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise, zum Zahlungsverkehr, zur Unternehmensbesteuerung, zum Schutz geistigen und gewerblichen Eigentums sowie für den Handel mit Gütern, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden können.

*Umsetzung des Binnenmarktrechts in nationales Recht*

Die Wirksamkeit des Binnenmarktrechts ist noch immer eingeschränkt, da Mitgliedstaaten zögern, verabschiedete Richtlinien in ihr nationales Recht einzufügen oder sie nach der Umsetzung in nationales Recht gemäß den Zielen des europäischen Gesetzgebers anzuwenden:

- Von den Binnenmarktrichtlinien, die der gemeinsame Gesetzgeber inkraftgesetzt hatte, waren Ende des Jahres 1994 im Durchschnitt der EU rund 89% in nationale Gesetze implementiert worden. In Deutschland lag diese Quote bei 83,4%. Nur Griechenland lag in der Umsetzung weiter zurück als Deutschland (77,9%). Generell liegt die Umsetzungsquote im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, des Eigentumsrechts, der Versicherung, des freien Personenverkehrs oder der Mehrwertsteuer unter dem Durchschnitt von 89%. Zu 100% umgesetzt sind die gemeinsamen Rechtsvorschriften für Personenkontrollen, Verkehr und Landmaschinen<sup>10</sup>. Die Kommission hat beim Gerichtshof 1994 89 Klagen gegen Mitgliedsländer wegen Nichterfüllung von Verpflichtungen der Mitgliedstaaten angestrengt. Dies bedeutet eine Steigerung um 44 Verfahren gegenüber 1993. In 29 Urteilen wurden Mitgliedstaaten wegen Verstoßes gegen ihre Verpflichtungen verurteilt.
- Die Kommission als Hüterin über das Gemeinschaftsrecht sah sich genötigt, 240 neue Verfahren aufgrund von Beschwerden über Mitgliedstaaten wegen Nichtbeachtung von Grundsätzen des freien Warenverkehrs (Art. 30, 34 und 36 EG-Vertrag) aufzunehmen. Noch immer hat es den Anschein, als versuchten Mitgliedstaaten technische Handelshemmnisse durch neue Normen oder neue technische Vorschriften zu errichten. Da aber bereits die Entwürfe neuer Normen und Vorschriften der Kommission bekanntgegeben werden müssen, kann die Kommission auf die Mitgliedstaaten frühzeitig einwirken. In 79 Fällen teilte die Kommission den Mitgliedstaaten mit, daß deren Entwürfe gegen Gemeinschaftsrecht verstoßen könnten.

1994 leitete die Kommission 974 Verfahren gegen Mitgliedstaaten aufgrund vermuteter Vertragsverletzungen ein. Dies bedeutet gegenüber 1993 einen Rückgang um rund 130 Verfahren.

*Der Binnenmarkt im Spiegel der Rechtsprechung*

Bei der Anwendung des Binnenmarktrechts kommt es – wie bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts im allgemeinen – immer wieder zu Streitigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten oder zwischen Einzelpersonen oder zwischen Einzelpersonen und Mitgliedstaaten. Der EuGH hat auch im Jahr 1994 wieder durch eine Vielzahl von Urteilen einen Beitrag zum besseren Verständnis des Rechts geleistet. Bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts richtet sich der Gerichtshof nicht nur am Wortlaut der Richtlinien oder Verordnungen aus, sondern auch daran, ob das vom europäischen Gesetzgeber mit einer

Rechtsvorschrift jeweils verfolgte Ziel auch erreicht wird. In einer Rechtssache<sup>11</sup> hat er zu der Frage Stellung genommen, ob Privatpersonen, die in einem Rechtsstreit miteinander liegen, sich auf Richtlinien der EG berufen können, die noch nicht in das nationale Recht des Mitgliedstaates, in dem das Gericht angerufen wurde, umgesetzt sind. Der Gerichtshof hat diese Frage verneint und klargestellt, daß Richtlinien für jedes Mitgliedsland, an das sie gerichtet sind – und nur für dieses – verbindlich sind.

In der Rechtssache C-41/93 Frankreich/Kommission hat der Gerichtshof unter anderem festgestellt, daß ein Mitgliedstaat, der sich auf Art. 100a Abs. 4 EG-Vertrag berufen will, eine einzelstaatliche Regelung, die von einer gemeinsamen (harmonisierten) Regelung abweicht, erst anwenden darf, wenn er dafür die Bestätigung durch die Kommission der EG erhalten hat. Die Kommission ihrerseits darf eine einzelstaatliche Regelung, die von der gemeinsamen Regelung abweicht, erst billigen, wenn sie sich zuvor vergewissert hat, daß alle Voraussetzungen, die es einem Mitgliedstaat ermöglichen, sich auf die Ausnahme von der gemeinsamen Regelung zu berufen, tatsächlich erfüllt sind.

Am 9. August 1994 entschied der Gerichtshof, daß Abgaben, die auf Waren beim Verkehr über regionale Zollgrenzen innerhalb eines Staatsgebietes erhoben werden, vertragswidrig sind. Im konkreten Fall ging es um Abgaben, die auf „Einfuhren“ aus überseeischen Regionen Frankreichs in Frankreich erhoben wurden<sup>12</sup>.

In einem anderen Urteil<sup>13</sup> billigte der Gerichtshof Mitgliedstaaten das Recht zu, mit Rücksicht auf ihre sozio-kulturellen Besonderheiten nach ihrem Ermessen Art und Weise der Veranstaltung von Lotterien sowie Höhe der Einsätze und Verwendung der Gewinne festzulegen, selbst wenn solche Festlegungen zu Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit, etwa der Tätigkeit von Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat mit anderen Lotterieregelungen ansässig sind, führen.

In einem anderen Rechtsstreit<sup>14</sup> entschied der Gerichtshof, daß in einem Mitgliedstaat ansässige Unternehmen, die Angehörige von Drittstaaten ordnungsgemäß und dauerhaft beschäftigen, in einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen (im konkreten Fall sollten Leistungen eines belgischen Abbruchunternehmens in Frankreich erbracht werden) erbringen dürfen, ohne verpflichtet zu sein, für die Arbeitnehmer (aus den Drittstaaten) eine Arbeitserlaubnis einzuholen. Einem Mitgliedstaat kann jedoch nicht das Recht abgesprochen werden, Vorschriften zu erlassen, die verhindern sollen, daß ein Dienstleistungsunternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat, das seine Tätigkeit ganz oder vorwiegend auf das Gebiet dieses Staates ausgerichtet hat, sich die Dienstleistungsfreiheit zunutze macht, um sich den Regelungen zu entziehen, die Anwendung fänden, wenn es in diesem Staat ansässig wäre. Diese Rechtsauslegung findet sich in einem Urteil des Gerichtshofs vom 5. Oktober 1994<sup>15</sup>. In diesem Rechtsstreit ging es um eine Hörfunk- und Fernsehanstalt, die ihre Sendungen überwiegend in einen anderen Mitgliedstaat ausstrahlte.

In einem Urteil zur Niederlassungsfreiheit von Personen aus Drittstaaten vom 9. Februar 1994<sup>16</sup> stellt es der Gerichtshof den Mitgliedstaaten frei, den Inhabern von Diplomen (z. B. Zahnarzt), die in einem Drittstaat erworben wurden, die Aufnahme einer Tätigkeit auf ihrem Gebiet nach ihren innerstaatlichen Vorschriften zu erlauben. Diese Erlaubnis ist jedoch für andere Mitgliedstaaten nicht bindend. Diese brauchen den in einem Drittstaat ausgestellten Befähigungsnachweis (Diplom) nicht anzuerkennen. Das gemeinsame Marktprinzip ist also im Falle des Rechts auf Niederlassungsfreiheit auf Personen aus Drittstaaten nicht anzuwenden.

#### *Verzahnung von Binnenmarktpolitik und Verbraucherpolitik*

Vom Standpunkt eines liberalen Ökonomen aus betrachtet, ist Binnenmarktpolitik – mit dem Ziel der Überwindung nationaler Marktsegmentierungen – zugleich auch Verbraucherpolitik – mit dem Ziel der Ausweitung der Wahlmöglichkeiten der Konsumenten. Jedoch sind in der Wirklichkeit der Europäischen Integration Binnenmarktpolitik und Verbraucherpolitik (letztere nach Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union) jede für sich institutionell eigenständige Politikbereiche, deren Ziele von denen abweichen, die die normative Theorie der Wirtschaftspolitik nahelegen mag.

Binnenmarktpolitik beschränkte sich von Beginn an nicht auf den bedingungslosen Abbau von Grenzkontrollen auf der Basis gegenseitiger Anerkennung nationaler Rechtsvorschriften, Normen und Standards. Vielmehr sollten nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften allgemeiner Art, Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuer, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern, soweit sie „der Errichtung oder dem Funktionieren des Binnenmarktes entgegenstehen“ gemäß Art. 100 a der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), auf Vorschlag der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses harmonisiert werden. Die Kommission hatte in ihrem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes im Jahr 1985<sup>17</sup> zwar angekündigt, daß sie schon bei ihren Vorschlägen für gemeinsames Binnenmarktrecht von der Vermutung der Gleichwertigkeit von nationalen Rechtsvorschriften, Normen und Standards ausgehen will, somit nur noch Wesentliches vom Gemeinschaftsrecht erfaßt werden soll, und – soweit möglich – die Harmonisierung darauf beschränkt werden soll, Mindestanforderungen zu definieren. Jedoch war die Kommission durch andere Bestimmungen der EEA auch darauf verpflichtet, in ihren Vorschlägen ein hohes Niveau des Verbraucherschutzes anzustreben. Nur durch Einführung eines hohen Schutzniveaus bestand Aussicht, daß Mitgliedstaaten nicht das Recht – etwa gemäß Art. 36 EWG-Vertrag – in Anspruch nehmen, ein höheres Schutzniveau als das gemeinsame zu errichten und dieses an den Grenzen des Landes, beispielsweise durch Einfuhrbeschränkungen, abzusichern. Die Kommission mußte weiterhin die höchstrichterliche Rechtsprechung des EuGH bei ihren Vorschlägen beachten. Im Rechtsstreit

Cassis de Dijon (1979) hatte der Gerichtshof einzelstaatliche Rechtsvorschriften und die damit verbundenen Grenzkontrollen als vertragskonform – also vereinbar mit der Freiheit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs – erklärt, die aufgrund zwingender Erfordernisse zum Schutz der Verbraucher und der Volksgesundheit notwendig sind. Natürlich war, und ist noch immer, interpretationsbedürftig, was zwingende Erfordernisse zum Schutz der Verbraucher konkret bedeuten. Die nationalen Konzepte des Verbraucherschutzes weisen große Unterschiede in der Gemeinschaft auf. Diese ergeben sich aus jeweils unterschiedlichen Rechtstraditionen und deren Anpassung an sich wandelnde Wertvorstellungen. Generell ist in allen Ländern eine Tendenz zu beobachten, die Stellung des (wirtschaftlich schwachen) Endverbrauchers auf Kosten der Vertragsfreiheit zu Lasten des (wirtschaftlich starken) Unternehmens zu stärken. Die zu diesem Zweck eingesetzten Mittel weisen wiederum zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede eigener Art auf.

Die Mitgliedstaaten hatten schon in den 70er Jahren den Versuch unternommen, gemeinsame Grundsätze der Verbraucherpolitik zu erarbeiten und diese auch im Rahmen gemeinsamer Aktionen freiwillig bei ihrer national unabhängigen Verbraucherpolitik zu beachten. Nach dem ersten Programm des Rates der Union über Verbraucherschutz vom April 1975 sollten den Verbrauchern fünf Grundrechte eingeräumt und garantiert werden:

- das Recht auf Sicherheit und Gesundheit,
- das Recht auf Schadenersatz,
- das Recht auf Schutz der wirtschaftlichen Interessen,
- das Recht auf Vertretung sowie
- das Recht auf Information und Erziehung.

Diesem und einem weiteren Aktionsprogramm im Jahr 1981 war jedoch gemessen an den weitgesteckten Zielen nur ein bescheidener Erfolg beschieden. Erst durch die EEA eröffnete sich die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten stärker auf die verbraucherpolitischen Grundsätze hin zu verpflichten. Die Gemeinschaft erhielt nämlich die Kompetenzen, im Rahmen der Binnenmarktpolitik gemäß Art. 100a EEA verbraucherpolitische Zielsetzungen im gemeinsamen Binnenmarktrecht für alle Mitgliedstaaten verbindlich zu verankern. In zahlreichen Richtlinien zur Schaffung gemeinsamen Binnenmarktrechts sind verbraucherpolitische Zielsetzungen verankert worden. Rechte auf Information, Sicherheit und Gesundheit wurden implementiert:

- im Bereich von Lebensmitteln durch Richtlinien zur Aufmachung und Kennzeichnung, Preisangaben, Beschaffenheit von Materialien, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen dürfen, zulässigen und verbotenen Inhaltsstoffen, Zusatzstoffen, Rückständen, Herstellungsverfahren und Bezeichnung von Lebensmitteln, Verwendung von Hormonen in der Tierproduktion etc.,
- im Bereich kosmetischer Mittel, durch eine Richtlinie zur Zusammensetzung, Kennzeichnung und Verpackung,

- im Bereich von Textilien, durch Richtlinien zur Bezeichnung, Kennzeichnung und Zusammensetzung von Textilien,
- im Bereich gefährlicher Stoffe, durch Richtlinien zur Einstufung, Beurteilung, Kennzeichnung, Verwendung und zum Inverkehrbringen,
- im Bereich von Arzneimitteln, durch Richtlinien zur klinischen Erprobung, zum Inverkehrbringen, zur Kennzeichnung, Preistransparenz,
- im Bereich von Industriewaren, durch Richtlinien zur Sicherheit von Personenkraftwagen, Zugmaschinen, Spielzeugen,
- im Bereich von Waren aller Art, durch eine Richtlinie zur Verpflichtung der Hersteller und Händler, nur sichere Erzeugnisse in den Verkehr zu bringen.

Dem Schutz wirtschaftlicher Interessen der Verbraucher sowie der Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen wurde durch folgende Rechtsakte in besonderem Maße Geltung verschafft: Richtlinien über irreführende Werbung, Haustürgeschäfte, Verträge im sogenannten Fernabsatz, Erwerb von Teilnutzungsrechten an Immobilien, Haftung von Herstellern, bei Schäden durch fehlerhafte Erzeugnisse, Verbrauchercredite, Haftung der Reiseveranstalter bei Pauschalreisen; in einer Empfehlung werden die Banken aufgefordert, die Haftung der Kunden bei Verlust, Diebstahl oder Fälschung von Kredit- und Scheckkarten zu begrenzen.

Durch den Vertrag über die Europäische Union sind die Zuständigkeiten der Gemeinschaft in der Verbraucherpolitik ausgeweitet worden. Art. 3 EGV legt als Ziel der Tätigkeit der Gemeinschaft fest, einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes zu leisten. Gemäß Art. 129 a EGV ist ein Beitrag zum Erreichen eines hohen Verbraucherschutzes zu leisten. Zu diesem Zweck können (1.) Maßnahmen der Gemeinschaft im Rahmen der Binnenmarktpolitik nach Art. 100 a EGV ergriffen werden und (2.) Maßnahmen – besondere Aktionen –, welche die Politik der Mitgliedstaaten zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher und zur Sicherstellung einer angemessenen Information der Verbraucher unterstützen und ergänzen.

Von den größeren und klarer definierten Kompetenzen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Verbraucherpolitik hat die Kommission im Jahr 1994 (noch) wenig Gebrauch gemacht. Die Zeit wurde vor allem zum Nachdenken über die künftige Gestaltung der Verbraucherpolitik genutzt. Ergebnisse dieses Nachdenkens haben ihren Niederschlag in Veröffentlichungen gefunden. Im ersten Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU im Jahr 1994 etwa stellt die Kommission fest, daß sie im Rahmen des zweiten Dreijahres-Aktionsplans zur Verbraucherpolitik (1993–1995)<sup>18</sup> eine Reihe von Maßnahmen zur Anhebung des Verbraucherschutzniveaus ergriffen hat, zu denen die Annahme von zwei Grünbüchern im Jahr 1993<sup>19</sup> gehört, die unter anderem Aktivitäten im Bereich der Verbrauchsgütergarantien, des Kundendienstes und des Zugangs der Verbraucher zum Recht fordern. Weiterhin stellt die Kommission ihre Bemühungen zur Einbindung der Verbraucherpolitik in die übrigen Gemeinschaftspolitiken, insbesondere der Politik im Bereich des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs heraus. Mit dem Leitfaden für den europäischen Verbraucher im Binnenmarkt<sup>20</sup> unternimmt die



Kommission den Versuch, ein umfassendes Bild von der neuen europäischen Dimension der Verbraucherpolitik zu zeichnen; neben den verbraucherpolitischen Zielen werden auch die Mittel definiert, die die Kommission zum Erreichen der Ziele ergreifen will.

Eine Analyse der verschiedenen Äußerungen der Kommission läßt den Schluß zu, daß die Binnenmarktpolitik künftig mehr als in der Vergangenheit in den Dienst der Verbraucherpolitik gestellt werden wird. Wo immer es sich bei der Gestaltung des Binnenmarktrechts anbietet, wird versucht werden, die Rechtsstellung des Verbrauchers in der Gemeinschaft zu verbessern, auch im Sinne eines erhöhten Schutzes seiner wirtschaftlichen Interessen.

Mehr Verbraucherschutz hat seinen Preis. Die Kehrseite der Medaille besteht nach der wirtschaftlichen Logik in einem verminderten Schutz der Produzenten. Vorschriften über höhere Sicherheit von Waren oder erweiterte Haftungspflichten der Unternehmen schlagen sich beispielsweise in höheren Aufwendungen der Unternehmen nieder. Soll die Beschäftigung nicht sinken, müssen die kontraktbestimmten Einkommen – vor allem Löhne und Gehälter – sinken oder – sollen Löhne und Gehälter konstant bleiben – muß die Beschäftigung vermindert werden. Die Einführung eines gemeinsamen Verbraucherschutzes in allen Mitgliedstaaten hat zudem eine Veränderung der nationalen Wohlfahrt zur Folge: Je nach Stand der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes und der hiervon nicht unabhängigen gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen von Verbraucherschutz mag es in Mitgliedstaaten der EU zu Wohlfahrtseinbußen aufgrund eines erhöhten Verbraucherschutzes kommen<sup>21</sup>. Bedenken gegen eine Erhöhung des Niveaus des Verbraucherschutzes werden auch von Rechtswissenschaftlern geltend gemacht: Die Gefahr bestehe, daß das Verbraucherschutzprinzip nicht hinreichend mit anderen Zielen und Werten der EU und der Mitgliedstaaten abgestimmt wird, und das Pendel in der Rechtsentwicklung zu weit zugunsten des Endverbrauchers ausschlägt<sup>22</sup>.

## Anmerkungen

- 1 Bulletin der EG 12 (1993), Ziff. I.3.
- 2 Kommission: 27. Gesamtbericht (1994), S. 40; ABl. der EG, C 128 v. 9. 5. 1994 und Bulletin der EG 4 (1994).
- 3 Kommission: I. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union (1995).
- 4 Bulletin der EG 12 (1993).
- 5 Bulletin der EG 12 (1993).
- 6 Die Richtlinien sind abgedruckt in ABl. L 228 v. 11. 8. 1992 und ABl. L 360 v. 9. 12. 1992.
- 7 Bulletin der EG 4 (1994).
- 8 Dieses Konzept sieht vor, daß sich der europäische Gesetzgeber darauf beschränkt, Mindestanforderungen bezüglich Sicherheit, Gesundheit, Umwelt- und Verbraucherschutz EG-weit zu definieren und technische Einzelheiten den gemeinsamen Normenorganisationen zur Ausarbeitung zu überlassen. Vgl. ABl. C 163 v. 4. 6. 1985.
- 9 Bulletin der EG 10 (1994).
- 10 Euro-OP, News, Jg. 4, Nr. 1 (1995), S. 8.
- 11 C-914/92, Faccini Dori/Recreb.
- 12 Verbundene Rechtssachen C-363/93, C-407/93 bis 411/93.
- 13 Rechtssache C-275/92, Her Majesty's Cus-

- toms and Excise/Schindler.
- 14 Rechtssache C-43/93, Raymond Vanderelst/OMI.
- 15 Rechtssache C-23/93, TV 10/Kommissariat voor de Media.
- 16 Rechtssache C-319/92 und Rechtssache C-154/93.
- 17 Kommission: Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat (1985).
- 18 Dokumente, KOM (93), 378.
- 19 Dokumente, KOM (93), 509 und 575.
- 20 Leitfaden für den europäischen Verbraucher im Binnenmarkt (1995).
- 21 Vgl. hierzu Dicke, Hugo: Harmonisierung durch Wettbewerb oder Absprache, in: Beihefte der Konjunkturpolitik 36 (1990), S. 37.
- 22 Schmidt-Salzer, Joachim: Verbraucherschutz, Produkthaftung, Umwelthaftung, Unternehmenshaftung, in: Neue juristische Wochenschrift 20 (1994), S. 1305 ff.

### Weiterführende Literatur

- Dewatripont, Mathias/Ginsburgh, Victor (Hrsg.): European Economic Integration, Amsterdam 1994.
- Ensthaler, Jürgen (Hrsg.): Vom Binnenmarkt zur europäischen Union, Berlin 1995.
- Höller, Peter/Loupe, Marie-Odile: EC's Internal Market: Implementation and Economic Effects, in: OECD economic studies, No. 23, S. 55-108.
- Molitor, Bernhard/Stutzmann, Roland: Fördern oder verzerren offene Außengrenzen der Europäischen Union den Wettbewerb im Binnenmarkt?, in: Marktwirtschaft und Wettbewerb im sich erweiternden europäischen Raum, Köln 1994, S. 89-104.
- Ohr, Renate: Perspektiven der Europäischen Integration: Braucht der Binnenmarkt eine Währungsunion?, in: Vom Binnenmarkt zur Europäischen Union, Berlin 1995, S. 49-62.
- Weidenfeld, Werner: 500 Tage EG-Binnenmarkt: Bilanz einer Etappe, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1994, S. 19-25.