

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Band 6

Die staatlichen Handelsmonopole im Gemeinsamen Markt nach dem Ablauf der Übergangszeit

Von

Klaus Nöll



Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS NÖLL

**Die staatlichen Handelsmonopole im Gemeinsamen Markt
nach dem Ablauf der Übergangszeit**

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von Thomas Oppermann, Tübingen

Band 6

Die staatlichen Handelsmonopole im Gemeinsamen Markt nach dem Ablauf der Übergangszeit

Von

Dr. Klaus Nöll



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03925 4

D 21

Für Ilse, Daniela und Mario

Vorwort

Die vorliegende Arbeit hat dem Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Tübingen im Sommersemester 1976 und Wintersemester 1976/77 als Dissertation vorgelegen.

Dank schulde ich Herrn Prof. Dr. Oppermann für die Anregungen zur Thematik und die vielfältigen Diskussionsbeiträge zu der Arbeit. Die Dissertation wurde teilweise gefördert durch Mittel des Graduiertenförderungsgesetzes, in dessen Rahmen auch ein zweimonatiger Forschungsaufenthalt bei der Europäischen Kommission in Brüssel unterstützt wurde.

Zu danken habe ich ferner der EG-Kommission in Brüssel für die freundliche Aufnahme und Unterstützung anlässlich des Forschungsaufenthaltes im Frühjahr 1975, wobei mein besonderer Dank Herrn Ingfried F. Hochbaum gilt, der mir großzügige Unterstützung bei meinen Recherchen gewährte und durch viele Gespräche und anregende Diskussionen konstruktive Hinweise gegeben und fördernde Einblicke verschafft hat.

Die bis zum Jahresende 1976 erschienene Literatur konnte noch berücksichtigt werden.

Paderborn, den 15. 3. 1977

Klaus Nöll

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
<i>Erstes Kapitel</i>	
Entstehungsgeschichte und rechtsvergleichender Überblick	18
I. Die Entstehungsgeschichte des Art. 37 EWGV	18
II. Die Stellung staatlicher Handelsmonopole in anderen internationalen Abkommen	21
1. GATT und die Havanna-Charta	21
2. OECD	23
3. EFTA-Vertrag	24
4. Die Freihandelsverträge zwischen der EWG und den EFTA-Ländern	26
<i>Zweites Kapitel</i>	
Überblick über die staatlichen Handelsmonopole in den Mitgliedstaaten der EG zum Ablauf der Übergangszeit	28
I. Frankreich	29
1. Tabakwaren	29
2. Kali	34
3. Thomasschlacke	38
4. Zündwaren	40
5. Schießpulver und Sprengstoffe	42
6. Alkohol	44
7. Erdöl und Erdölzeugnisse	47
8. Zeitungspapier	54
II. Italien	55
1. Zündhölzer	56
2. Feuerzeuge	58
3. Feuersteine	60
4. Zigarettenpapier	61

5. Salz	63
6. Bananen	64
7. Chinin	65
8. Tabakwaren	65
III. Bundesrepublik Deutschland	69
1. Das Branntweinmonopol	69
2. Das deutsche Zündwarenmonopol und die Ausnahmebestimmung des Art. 37 Abs. 5	80
IV. Die Benelux-Länder	83
V. Die neuen Mitgliedstaaten Großbritannien — Irland — Dänemark ..	83

Drittes Kapitel

Die Auslegungsproblematik des Art. 37 und seine rechtliche Stellung im EWG-Vertrag	85
I. Die Begriffsproblematik des Art. 37 Abs. 1	85
1. Der Begriff „staatliches Handelsmonopol“	85
a) Die Auslegungsmethode	86
b) Der Monopolbegriff im Sinne des Art. 37 Abs. 1	87
c) Der Begriff der „Einrichtungen“ im Sinne von Art. 37 Abs. 1 Ua. 2	89
d) Der Begriff „staatlich“	92
e) „Handels“-monopol	93
f) Zusammenfassung	100
II. Die Umformungsproblematik	100
1. Der Inhalt der Umformungsverpflichtung	100
2. Die Umformungsverpflichtung im Lichte von Zweck und Ziel des Art. 37	102
III. Der Diskriminierungsbegriff innerhalb des Art. 37	104
1. Grundsätze und Auswirkungen	104
2. Hauptgruppen von Diskriminierungen im Bereich der Handels- monopole	106
3. Umfang des Diskriminierungsbegriffs	107
4. Der Inhalt des Diskriminierungsbegriffs aus Art. 37 Abs. 1 und seine Bedeutung für das Umformungsziel	111
IV. Art. 37 Abs. 2 — Die „stand-still-Klausel“	114

Viertes Kapitel

Einschränkungen und Grenzen der Umformungs- verpflichtung des Art. 37 Abs. 1	116
I. Art. 37 Abs. 3 S. 2 — Schutzklausel	116

II. Art. 36	117
III. Art. 223 Ziffer 1 b	119
IV. Art. 37 Abs. 4 und die Sonderstellung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse	120
1. Staatliche Handelsmonopole als nationale Agrarmarktordnungen	120
2. Auswirkungen der unmittelbaren Anwendbarkeit von Art. 33 (Rs. 48/74 „Charmasson“)	122
3. Neueste Entwicklung der Rechtsprechung	122
V. Art. 90 Abs. 2 und sein Verhältnis zu Art. 37	125
1. Die Abgrenzung der Handelsmonopole gegenüber der Finanzmonopolfunktion	125
2. Der Aspekt der Handelstätigkeit und der Begriff des „Gemeinschaftsinteresses“	126
3. Der Umfang des Schutzzwecks von Art. 90 Abs. 2	128
VI. Einschränkung durch Art. 222?	129

Fünftes Kapitel

Der aktuelle Stand der Umformung auf dem Gebiet der staatlichen Handelsmonopole

131

I. Frankreich	131
1. Zündhölzer	131
2. Pulver und Sprengstoffe	132
3. Kali	133
4. Thomasschlacke	134
5. Alkohol	134
6. Tabak	136
7. Erdöl und Erdölzeugnisse	137
8. Zeitungspapier	137
II. Italien	138
1. Chinin	138
2. Bananen	138
3. Feuerzeuge	138
4. Feuersteine	138
5. Zigarettenpapier	139
6. Salz	139
7. Zündhölzer	139
8. Tabakwaren	140
9. Bergamotte-Öl	141

III. Deutschland	141
1. Branntweinmonopol	141
2. Zündwaren	146
Zusammenfassung	146

Sechstes Kapitel

Die Rechtslage auf dem Gebiet der Monopol- umformung nach dem Ablauf der Übergangszeit 148

I. Die Umformungsverpflichtung nach dem Ende der Übergangszeit ...	148
1. Konsequenzen aus dem ungenutzten Verstreichen der Frist aus Art. 8 Abs. 7 des Vertrages	148
2. Die Rechte und Pflichten der Gemeinschaftsorgane und des Marktbürgers	151
3. Die Situation nach dem Beitritt der neuen Mitgliedsländer	154
II. Die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 37 Abs. 1	156
1. Die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Wirksamkeit von Vertragsbestimmungen	156
2. Folgerungen für die Mitgliedstaaten	161
3. Folgerungen für die Gemeinschaftsorgane	161
III. Die Umformungsverpflichtung im Lichte der durch den Ablauf der Übergangszeit und die Rechtsprechung des EuGH beeinflussten Zielsetzung	162
IV. Die Zielvorstellung des Art. 37 als Grundlage für die Umformungssystematik	165
1. Abschaffung der Monopole?	165
2. Strukturelle und funktionelle Änderung der Monopole	168
V. Grundzüge eines Umformungsmodells	170
VI. Maßstäbe der Art. 30 ff. nach Ablauf der Übergangszeit	176

Literaturverzeichnis	179
-----------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
A.A.M.S.	= Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato
ABl.	= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L = Rechtsakte C = Mitteilungen
ausf.	= ausführlich
AWD	= Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
AWG	= Außenwirtschaftsgesetz
BAnz.	= Bundesanzeiger
BB	= Betriebsberater
Beschl.	= Beschluß
BFH	= Bundesfinanzhof
BGBl.	= Bundesgesetzblatt
BrMonG	= Branntweinmonopolgesetz
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BZBl.	= Bundeszollblatt
CCI	= Codice Civile Italiano
CDE	= Cahiers de Droit Européen
CMLRev.	= Common Market Law Review
DB	= Der Betrieb
DTZ	= Die Tabakzeitung
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
DZMG	= Deutsche Zündwarenmonopolgesellschaft
EFTA	= European Free Trade Association
EG	= Europäische Gemeinschaften
EGKS	= Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EuGH	= Europäischer Gerichtshof (Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften)
EuGHE	= amtliche Entscheidungssammlung der Urteile des Europäischen Gerichtshofes
EP	= Europäisches Parlament
EuR	= Europarecht
Eur. Arch.	= Europa-Archiv

EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	= Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
GA	= Generalanwalt
GATT	= General Agreement on Tariffs and Trade
Gaz. Uff.	= Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana
GG	= Grundgesetz
HEW	= Handbuch für Europäische Wirtschaft
h. M.	= herrschende Meinung
i. d. F.	= in der Fassung
i. e.	= im einzelnen
i. S. d.	= im Sinne des oder der
i. V. m.	= in Verbindung mit
J.O.R.F.	= Journal Officiel de la République Française
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
L.I.C.C.D.	= Ligue Internationale contre la Concurrence Déloyale
Ls.	= Leitsatz
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
Rec. Dalloz	= Recueil Dalloz
RGBL.	= Reichsgesetzblatt
Rev. admin.	= La Revue administrative
Riv. dir. europ.	= Rivista di diritto europeo
Riv. dir. ind.	= Rivista di diritto industriale
RMC	= Revue du Marché Commun
Rs.	= Rechtssache (des Europäischen Gerichtshofes)
RTDE	= Revue trimestrielle du droit européen
S.E.I.T.A.	= Service d'Exploitation Industrielle des Tabacs et Allumettes
SEW	= Sociaal Economische Wetgeving
st.	= ständig
Ua.	= Unterabsatz
usw.	= und so weiter
VO	= Verordnung
WiGBI	= Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WiR	= Wirtschaftsrecht
WRP	= Wettbewerb in Recht und Praxis
WuW	= Wirtschaft und Wettbewerb
ZfZ	= Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZHR	= Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	= Ziffer
ZMG	= Zündwarenmonopolgesetz

Einleitung

1. Art. 37 EWG-Vertrag richtet an die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, ihre staatlichen Handelsmonopole bis zum Ende der Übergangszeit (gem. Art. 8 Abs. VII bereits am 31. 12. 1969 abgelaufen) schrittweise derart umzuformen, daß am Ende der Übergangszeit jegliche Diskriminierungen in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen sind.

Obwohl in der Zwischenzeit mehr als 7 Jahre seit dem Ablauf der Übergangszeit verstrichen sind, kann von einer vertragskonformen Erfüllung der Umformungsverpflichtung auf dem Gebiet der staatlichen Handelsmonopole durch die betroffenen Mitgliedstaaten — zumindest im Bereich der wichtigsten Handelsmonopole — noch keine Rede sein.

Zugegebenermaßen hat sich die Lösung der aus Art. 37 entstehenden Probleme schwieriger gestaltet als vorausgesehen. Wie aus dem Spaak-Bericht¹ hervorgeht, waren sich die Vertragsparteien der Probleme aus der Existenz der staatlichen Handelsmonopole für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes wohl bewußt.

Die Schwierigkeiten bei der Erreichung des in Art. 37 vorgesehenen Integrationszieles bilden einen komplexen Knoten ökonomisch-juristischer Verflechtung von wirtschafts-, sozial- und fiskalpolitischen Maßnahmen, die bei den wichtigsten Monopolen² eine vertragskonforme Anpassung an die Erfordernisse des Gemeinsamen Marktes bisher erschwert bzw. verhindert haben.

Hier spielen Probleme der Steuerharmonisierung und Abgabepolitik ebenso eine Rolle wie Fragen der Sozial-, Agrar- und Wettbewerbspolitik und des freien Warenverkehrs³.

Bei dem in den letzten Jahren mehr oder weniger deutlich zum Ausdruck gekommenen Stillstand der europäischen Integrationsbemühungen ist es nicht verwunderlich, wenn die beteiligten Staaten nur äußerst behutsam und schwerfällig darangegangen sind, der Verpflichtung zur Umformung ihrer staatlichen Handelsmonopole nachzukommen, weil

¹ Vgl. in deutscher Fassung bei Beck, S. 79; S. 37 der französischen Fassung.

² In Deutschland: das Alkoholmonopol; in Frankreich: das Alkohol- und Tabakmonopol; in Italien: das Tabakmonopol.

³ Vgl. z. B. das von der Kommission vorgelegte „Tabakpaket“ vom 17. 8. 1967 in ABl. 1967, Nr. 198, S. 21 ff.

die mit der notwendigen Umgestaltung verbundenen Auswirkungen bei den beteiligten Wirtschafts- und Bevölkerungskreisen so tiefgreifend sein können, daß sie als politisch „heiße Eisen“ angesehen werden, deren Bewältigung niemand so recht in Angriff zu nehmen wagte.

2. Das Leitbild des EWG-Vertrages, an dem sich auch die Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 37 zu orientieren hat, ist die Vision einer von allen nationalen Beschränkungen befreiten Zoll- und Wirtschaftsunion mit freiem Warenverkehr unter gleichen Wettbewerbsbedingungen..

Durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes und durch schrittweise Annäherung der Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedstaaten soll eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens, eine erhöhte Stabilität, beständige Wirtschaftsausweitung und Anstieg der Lebenshaltung gefördert werden (Art. 2).

In ein solches *Leitbild des Vertrages*, das hergestellt werden soll — und teilweise auch bereits ist — durch Beseitigung von Zöllen, mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung hinsichtlich des Warenverkehrs, die Errichtung eines gemeinsamen Außenzolltarifs, die Aufhebung aller Hindernisse für den freien Verkehr von Personen, Dienstleistungen und Kapital und die Schaffung gleicher Wettbewerbsverhältnisse, lassen sich die staatlichen Handelsmonopole wegen der ihnen verliehenen Ausschließlichkeitsrechte und besonderen Machtbefugnisse in bezug auf Nachfrage und Angebot bestimmter Güter in einer Hand und des damit verbundenen Ausschlusses des freien Wettbewerbs nicht oder nur sehr schwer einfügen.

Soweit die Monopole wegen des ihnen vom Begriff her innewohnenden Charakters der Ausschließlichkeit mit Einfuhrbeschränkungen und Einfuhrverboten verbunden sind, die den freien Zugang gleichartiger Erzeugnisse anderer Ländern hindern oder einschränken, bedeuten sie neben den Zöllen und den mengenmäßigen Beschränkungen ein klassisches Instrument der Hemmnisse und Einschränkungen im zwischenstaatlichen Handelsverkehr, das der Verwirklichung der weitgesteckten Ziele des EWG-Vertrages entgegensteht, und deren Abschaffung laut ausdrücklicher Vertragsverpflichtung in Art. 37 schon zu den bereits bewältigten Aufgaben hätte gehören müssen.

3. Die vorliegende Arbeit unternimmt es, neben einer Bestandsaufnahme über die Entwicklung der in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Handelsmonopole einen zusammenfassenden Überblick über die bisherige Entwicklung der dogmatischen Probleme im Bereich des Art. 37 zu geben.

Ausgehend von einem Blick auf die Entstehungsgeschichte und einem Überblick über die Behandlung von Handelsmonopolen in anderen in-

ternationalen Abkommen werden im 2. Kapitel die einzelnen staatlichen Handelsmonopole im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft untersucht.

Im 3. Kapitel folgt dann eine Untersuchung und Analyse der Stellung des Art. 37 innerhalb des Vertrages und seiner rechtlichen Problematik, insbesondere der Begriffsproblematik, des Inhalts des Umformungsgebotes, des Diskriminierungsbegriffs und Diskriminierungsverbotes und zu Zweck und Ziel des Art. 37.

In einem 4. Kapitel werden Einschränkungen der Umformungsverpflichtung untersucht, wie sie sich aus dem EWG-Vertrag selbst ergeben, insbesondere das Verhältnis von Art. 37 Abs. 1 zu Abs. 4 und zu Art. 90 Abs. 2.

Im 5. Kapitel wird ein Überblick über die seit dem Ende der Übergangszeit erfolgten Maßnahmen auf dem Gebiet der Monopolumformung gegeben, an das sich im 6. Kapitel eine Untersuchung des veränderten Inhalts der Umformungsverpflichtung nach dem Ablauf der Übergangszeit anschließt. Ausgehend von der Situation des Gemeinsamen Marktes nach dem Ablauf der Übergangszeit am 31. 12. 1969, der veränderten Rechts- und Pflichtensituation der Organe der EG und der einzelnen Mitgliedstaaten sowie dem Beitritt der drei neuen Mitgliedsländer Großbritannien, Irland und Dänemark wird hier die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 37 Abs. 1 zur Grundlage einer dogmatischen Analyse einer vertragskonformen Erfüllungspolitik genommen.

Nach der Herausarbeitung der strukturellen und funktionellen Elemente einer vertragskonformen Umformung wird am Schluß der Arbeit der Versuch unternommen, die Grundzüge und unerläßlichen Mindestanforderungen einer Monopolumformung in Gestalt eines Basismodells zu erarbeiten.

Die Arbeit soll zugleich Anstoß sein, den Zustand der Erstarrung und des Integrationsstillstandes auf einem Gebiet der europäischen Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik zu beenden, das mit zu den schwierigsten und komplexesten Kapiteln des EWG-Vertragswerks gehört. Darüber hinaus ist es an der Zeit, den Zustand eines offenkundigen Verstoßes gegen eine klare vertragliche Verpflichtung, nämlich das Umformungsgebot und das Diskriminierungsverbot des Art. 37, so schnell wie möglich zu beenden und damit einen weiteren Schritt zur Verwirklichung einer der Grundlagen des Gemeinsamen Marktes zu tun, der Herstellung des freien Warenverkehrs im Bereich der monopolunterworfenen Erzeugnisse.