

Schriften zum Europäischen Recht

Band 70

Das Konzept der Mindestharmonisierung

Von

Matthias Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

MATTHIAS WAGNER

Das Konzept der Mindestharmonisierung

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 70

Das Konzept der Mindestharmonisierung

Von

Matthias Wagner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wagner, Matthias:

Das Konzept der Mindestharmonisierung / von Matthias Wagner. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 70)

Zugl.: Bayreuth, Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-10133-2

D 703

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-10133-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Die Arbeit lag im Sommersemester 1999 der Juristischen Fakultät an der Universität Bayreuth als rechtswissenschaftliche Dissertation vor. Das Manuskript wurde im März 1999 abgeschlossen. Nach diesem Zeitpunkt erschienene Literatur und Rechtsprechung wurden für die Drucklegung noch bis Dezember 1999 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gebührt Herrn Prof. Dr. Rudolf Streinz, der die vorliegende Arbeit angeregt und mich stets unterstützt hat. Ihm verdanke ich die Heranführung an das Europarecht und die stetige Förderung, die ich bereits frühzeitig im Rahmen der Tätigkeit als studentische Hilfskraft an seinem Lehrstuhl erfahren habe.

Danken möchte ich ferner Herrn Prof. Dr. Wilfried Berg für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Weiterhin danke ich den Herren Profs. Dr. Siegfried Magiera und Dr. Dr. Detlef Merten, beide Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, für die Aufnahme der Arbeit in die „Schriften zum Europäischen Recht“.

Meinen Eltern, Renate und Prof. Dr. med. Hermann Wagner, möchte ich ganz herzlich für die vielfältige Unterstützung nicht nur während Studium und Promotion danken. Gleiches gilt für meine Lebensgefährtin Frau Bettina Gastroph. Ihr wart eine große Hilfe!

Dresden, im April 2000

Matthias Wagner

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Einleitung	15
A. Gegenstand und Ziel der Untersuchung	15
B. Gang und Methodik der Untersuchung	16

Teil 2

Die Harmonisierung im EG-Vertrag	18
A. Begriff und Wesen der Harmonisierung	18
B. Ziele der Harmonisierung	21
I. Der Begriff des Gemeinsamen Marktes	21
II. Der Begriff des Binnenmarktes	22
1. Identitätsthese	22
2. Erweiterungsthese	23
3. Einschränkungsthese	24
4. Gemischte Erweiterungs- und Einschränkungsthese	24
5. Stellungnahme	24
C. Rechtsgrundlagen der Harmonisierung	26
I. Art. 94 [ex-Art. 100] EGV	27
II. Art. 95 [ex-Art. 100 a] EGV	28
1. Anwendungsbereich	29
2. „Nationaler Alleingang“ eines Mitgliedstaats	30
III. Art. 100 b EGV a.F.	32
IV. Besondere Harmonisierungsvorschriften	33
D. Rechtsinstrumente der Harmonisierung	35
I. Verordnungen	36
II. Richtlinien	37
III. Entscheidungen	39
IV. Empfehlungen und Stellungnahmen	39
E. Methoden der Harmonisierung	40
I. Problemstellung	40
II. Gegenstandsbereich des Gemeinschaftsrechtsaktes	42

III. Harmonisierungsintensität des Gemeinschaftsrechtsaktes	45
1. Vollständige Harmonisierung	45
2. Teilweise Harmonisierung	50
a) Optionelle Harmonisierung	50
b) Mindestharmonisierung	53
F. Schranken der Harmonisierung	55
I. Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung	55
1. Vertikale Kompetenzabgrenzung	56
2. Horizontale Kompetenzabgrenzung	57
II. Der Grundsatz der Subsidiarität	60
1. Anwendungsbereich	60
2. Inhalt	62
3. Justiziabilität	65
III. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	66
G. Bewertung	67

Teil 3

Die rechtliche Vereinbarkeit des Konzepts der Mindestharmonisierung mit dem EG-Vertrag 69

A. Ausdrückliche Ermächtigungsnormen für Mindestharmonisierungen	69
I. Die Rechtsgrundlagen im EG-Vertrag i. d. F. von Maastricht	69
1. Art. 118 a EGV a. F.	69
a) Entstehungsgeschichte	70
b) Inhalt	73
aa) Art. 118 a Abs. 1 EGV a. F.	73
bb) Art. 118 a Abs. 2 EGV a. F.	76
cc) Art. 118 a Abs. 3 EGV a. F.	78
c) Abgrenzung zu anderen Ermächtigungsgrundlagen	78
2. Das Abkommen über die Sozialpolitik	81
a) Entstehungsgeschichte	81
b) Rechtsnatur	83
aa) Theorie des Gemeinschaftsrechts	83
bb) Theorie des völkerrechtlichen Vertrages	84
cc) Theorie der autonomen Rechtsordnung	85
dd) Stellungnahme	85
c) Inhalt	87
d) Abgrenzung zu anderen Ermächtigungsgrundlagen	89
3. Art. 129 a EGV a. F.	91
a) Entstehungsgeschichte	91
b) Inhalt	93

aa) Art. 129 a Abs. 1 lit. a) EGV a.F.	93
bb) Art. 129 a Abs. 1 lit. b) i. V. m. Abs. 2, 3 EGV a.F.	94
c) Abgrenzung zwischen beiden Ermächtigungsgrundlagen	97
4. Art. 130 s i. V. m. 130 t EGV a.F.	98
a) Entstehungsgeschichte	98
b) Inhalt	101
c) Abgrenzung zu anderen Ermächtigungsgrundlagen	103
II. Die Rechtsgrundlagen im EG-Vertrag i. d. F. von Amsterdam	107
1. Weiterentwicklung bestehender Ermächtigungsgrundlagen	107
a) Art. 137 EGV	107
b) Art. 153 EGV	108
c) Art. 175 i. V. m. 176 EGV	109
2. Schaffung neuer Ermächtigungsgrundlagen	110
a) Art. 31 lit. e) EUV	110
b) Art. 63 EGV	110
c) Art. 152 Abs. 4 lit. a) EGV	112
III. Bewertung	112
B. Das Konzept der Mindestharmonisierung als allgemeine Harmonisierungsalternative	114
I. Art. 44 Abs. 2 lit. g) [ex-Art. 54 Abs. 3 lit. g)] EGV	115
II. Art. 47 [ex-Art. 57] EGV	118
III. Art. 95 [ex-Art. 100 a) EGV	119
IV. Sonstige Ermächtigungsgrundlagen	122
C. Umfang des nationalen Gestaltungsspielraums	124
I. Mindestharmonisierung kraft primärrechtlicher Anordnung	124
II. Mindestharmonisierung kraft sekundärrechtlicher Anordnung	127
D. Formelle Anforderungen bei der Wahrnehmung des Gestaltungsspielraums .	130
I. Notifizierung	130
1. Notifizierungspflicht	130
a) Notifizierungspflicht aufgrund Primärrechts	130
b) Notifizierungspflicht aufgrund Sekundärrechts	132
2. Ausgestaltung der Notifizierung	134
3. Folgen unterlassener Notifizierung	134
II. Darlegungs- und Beweislast	136
E. Materielle Schranken für den durch Mindestvorschriften eröffneten nationalen Gestaltungsspielraum	137
I. Primäres Gemeinschaftsrecht	137
1. Eröffnung des Anwendungsbereichs	137
2. Vereinbarkeit von strengeren nationalen Vorschriften mit dem EG-Vertrag	141
a) Mindestvorschriften außerhalb des Bereichs des grenzüberschreitenden Verkehrs	143

b) Mindestvorschriften im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs	147
II. Sekundäres Gemeinschaftsrecht	150

Teil 4

Der Ansatz der „Neuen Strategie“ 153

A. Hintergrund	153
B. Inhalt	154
C. Bewertung	157
I. Das Konzept der Harmonisierung	158
1. Funktionsweise	158
2. Vorteile	158
3. Grenzen	159
II. Das Konzept des Systemwettbewerbs	161
1. Der „Delaware-Effekt“	161
a) Inhalt	161
b) Übertragbarkeit auf Europa	162
2. Der Systemwettbewerb im Rahmen des EG-Vertrags	166
a) Funktionsweise	167
b) Vorteile	168
c) Grenzen	170
III. Ergebnis	174

Teil 5

Der Anwendungsbereich des Konzepts der Mindestharmonisierung 176

A. Der Anwendungsbereich aufgrund der Harmonisierungspraxis der Gemeinschaft	176
I. Der Anwendungsbereich außerhalb der Verwirklichung des Binnenmarktes	176
1. Mindestharmonisierung kraft primärrechtlicher Anordnung	176
2. Mindestharmonisierung kraft sekundärrechtlicher Anordnung	177
a) Arbeitsrecht	177
b) Agrarpolitik	179
aa) Veterinärwesen und Tierzucht	179
bb) Pflanzenschutz	181
cc) Saat- und Pflanzengut	182
c) Verkehrspolitik	183
II. Der Anwendungsbereich im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes	186

Inhaltsverzeichnis

11

1. Bankrecht	186
2. Wertpapier- und Börsenrecht	191
3. Versicherungsrecht	196
4. Fernsehätigkeit	198
5. Medizinische Berufe	198
6. Ausbildung von Seeleuten	202
7. Gesellschaftsrecht	202
8. Steuerrecht	207
a) Indirekte Steuern	207
aa) Umsatzsteuer	207
bb) Spezielle Verbrauchsteuern	208
b) Direkte Steuern	210
9. Gesundheits-, Sicherheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz	211
a) Die Harmonisierung produktbezogener Normen	211
b) Die Harmonisierung nicht produktbezogener Normen	212
B. Allgemeine Kriterien für den Erlaß von Mindestvorschriften	217

Teil 6

Zusammenfassung und Bewertung des Konzepts der Mindestharmonisierung

220

Literaturverzeichnis	231
Sachverzeichnis	245

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Auffassung
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
AfP	Archiv für Presserecht
AgV	Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CMLR	Common Market Law Review
DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dok. KOM	Dokumente der Kommission
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft (nach dem EGV)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
ELR	European Law Review
endg.	Endgültig
etc.	et cetera
EU	Europäische Union

EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
f./ff.	folgende/fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GTE	von der Groeben/Thiesing/Ehlermann
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
insb.	insbesondere
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgang
JZ	Juristenzeitung
KSE	Kölner Schriften zum Europarecht
lit.	litera
LMBG	Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz)
LS	Leitsatz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MüKo	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdA	Recht der Arbeit
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft

RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
SF	Sozialer Fortschritt (Zeitschrift)
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
u. a.	und andere; unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
usw.	und so weiter
verb. Rs	verbundene Rechtssachen
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VuR	Verbraucher und Recht
WM	Wertpapier Mitteilungen
WuR	Wirtschaft und Recht
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEuP	Zeitschrift für europäisches Privatrecht
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfRV	Zeitschrift für Rechtsvergleichung
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Teil 1

Einleitung

A. Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Ausweislich seiner Präambel bestätigt der Vertrag über die Europäische Union¹, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft entschlossen sind, den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingeleiteten Prozeß der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben und dabei mit dem Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie der Stärkung des Zusammenhalts und des Umweltschutzes den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker zu fördern und Politiken zu verfolgen, die gewährleisten, daß Fortschritte bei der wirtschaftlichen Integration mit parallelen Fortschritten auf anderen Gebieten einhergehen. Auf der anderen Seite weist mit bemerkenswerter Eindeutigkeit die Präambel mit den Worten, „entschlossen, den Prozeß der Schaffung einer immer enger werdenden Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen“ darauf hin, daß es zwar einerseits darum geht, die europäische Integration voranzutreiben und in der Europäischen Union zu vollenden, andererseits jedoch zugleich mittels des Subsidiaritätsprinzips den Rang und die Stellung der nationalen Rechts miteinzubeziehen. Der allgemeine Grundsatz der Subsidiarität nach Art. 5 [ex-Art. 3 b] Abs. 2 EGV enthält in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach Art. 5 [ex-Art. 3 b] Abs. 3 EGV folglich eine konsequente Absage an die Uniformität eines europäischen Rechtszustandes, der die gewachsenen geschichtlichen und rechtskulturellen Eigenarten der verschiedenen nationalen Rechtssysteme übergeht und verdrängt.

Im Hinblick auf den sich hieraus ergebenden Widerstreit zwischen notwendiger Rechtsvereinheitlichung und hinreichender Rechtsvielfalt schrieb Kötz im Jahre 1986:

„Zu den Kosten der Rechtsvereinheitlichung gehört vor allem die Einbuße des Nutzens, den Rechtsvielfalt hat. Denn nur dort, wo Rechtsvielfalt erlaubt ist, bleibt dem parlamentarischen Kräftespiel <vor Ort> die Chance zu eigener rechtspolitischer Gestaltung. Nur dort können sich unterschiedliche Lösungen entwik-

¹ ABl. 1992, C 191, S. 1 ff.; BGBl. 1992 II, S. 1251 ff.

keln, nur dort können sie miteinander in Wettbewerb treten, und nur dort bilden sich jener Erfahrungsschatz und jene Lösungsvielfalt, deren auch der Einheitsgesetzgeber bedarf, wenn eines Tages ein wirkliches Bedürfnis für einheitliches Recht gegeben sein sollte.“²

Aus diesem Grund werden in der Praxis Wege gesucht, die Auswirkungen der Rechtsangleichung auf die nationalen Rechtsordnungen auf das erforderliche Maß zu begrenzen. Eine Möglichkeit hierfür bietet das Konzept der Mindestharmonisierung, das die Rechtsangleichung auf das Setzen von Mindeststandards beschränkt, und den Mitgliedstaaten einen dahingehenden nationalen Gestaltungsspielraum überläßt, den jeweiligen Gemeinschaftsrechtsakt durch strengere nationale Regelungen ergänzen zu können. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Möglichkeiten des Konzepts der Mindestharmonisierung als mögliche Auflösung des Widerstreits zwischen vollständiger Harmonisierung und Rechtsvielfalt auszuloten, um festzustellen, inwieweit das Konzept eine Entwicklungsperspektive für eine fortschreitende europäische Integration darstellt.

B. Gang und Methodik der Untersuchung

Im einzelnen soll sich die Untersuchung wie folgt gestalten:

Der zweite Teil geht zunächst auf die Grundlagen der Harmonisierung gemäß dem EG-Vertrag ein. Nach einer einleitenden Klärung des Begriffs und Wesens der Harmonisierung werden deren Ziele, wie sie sich aufgrund des EG-Vertrages darstellen, behandelt. Sodann werden Rechtsgrundlagen und Rechtsinstrumente der Harmonisierung erörtert, um hierauf aufbauend das Konzept der Mindestharmonisierung in die von der Wissenschaft unterschiedenen Harmonisierungsmethoden einzuordnen. Den zweiten Teil der Untersuchung abschließend werden die sich aus dem EG-Vertrag selbst ergebenden Schranken für eine Harmonisierung sowie deren Auswirkungen auf die Harmonisierungsintensität von Gemeinschaftsrechtsakten näher durchleuchtet.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erkenntnisse wird im dritten Teil die rechtliche Vereinbarkeit des Konzepts der Mindestharmonisierung mit dem EG-Vertrag untersucht. Ausgehend von den ausdrücklichen primärrechtlichen Ermächtigungsnormen für Mindestharmonisierungen gemäß dem EG-Vertrag in der Fassung von Maastricht und der Fassung von Amsterdam wird festgestellt, inwieweit eine Mindestharmonisierung auch von anderen Ermächtigungsgrundlagen gedeckt wird, die keine bestimmte Harmonisierungsintensität vorsehen, und sich somit als allgemeine Harmonisierungsalternative im Rahmen des EG-Vertrages darstellt. Hieran anknüp-

² Kötz, RabelsZ 1986, S. 1 ff. (12).

fend wird der Umfang des sich sowohl aus den primärrechtlichen als auch sekundärrechtlichen Schutzverstärkungsklauseln ergebenden nationalen Gestaltungsspielraums durchleuchtet, um anschließend auf die formellen Erfordernisse bei der Wahrnehmung des Gestaltungsspielraums und dessen materielle Schranken einzugehen.

Im vierten Teil der Arbeit wird die auf der sogenannten „Neuen Strategie“ beruhende Harmonisierungspraxis der Gemeinschaft untersucht. Hierbei werden Vorteile und Grenzen sowohl des Konzepts der Harmonisierung als auch des Konzepts der gegenseitigen Anerkennung erörtert. Auf diese Weise wird unter Berücksichtigung US-amerikanischer Erfahrungen festgestellt, inwieweit auf europäischer Ebene eine Harmonisierung erforderlich ist und sich mithin auch ein Anwendungsbereich für das Konzept der Mindestharmonisierung ergeben kann und in welchem Rahmen dem Konzept der gegenseitigen Anerkennung der Vorzug zu geben ist.

Auf diesen Erkenntnissen aufbauend wird sodann im fünften Teil der Untersuchung auf den Anwendungsbereich des Konzepts der Mindestharmonisierung eingegangen. Hierbei wird zuerst der sich aufgrund der Harmonisierungspraxis der Gemeinschaft ergebende Anwendungsbereich des Konzepts untersucht, um dann auf der Grundlage dieser Feststellungen allgemeine Kriterien für den Erlass von Mindestvorschriften auf europäischer Ebene zu entwickeln.

Den Schluß bildet der sechste Teil, der eine zusammenfassende Bewertung des Konzepts der Mindestharmonisierung enthält. In diesem Rahmen wird anhand der Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 22. Dezember 1986 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit³ untersucht ob und inwieweit die Mitgliedstaaten tatsächlich von dem ihnen aufgrund des Konzepts der Mindestharmonisierung eingeräumten nationalen Gestaltungsspielraum Gebrauch gemacht haben.

³ RL 87/102/EWG, ABl. 1987, L 42, S. 48 ff. i. d. F. RL 90/88/EWG, ABl. 1990, L 61, S. 14 ff.