

Fall 10– Bananenmarkt Lösung

Frage 1

- I. Anwendbare Grundrechte
 - 1. Nationale Grundrechte
 - 2. Europäische Grundrechte
- II. Verletzung der europäischen Eigentumsfreiheit
 - 1. Eigentumsfreiheit als Unionsgrundrecht
 - 2. Betroffenheit des Schutzbereichs
- III. Grundrecht auf freie Berufsausübung
 - 1. Berufsfreiheit als Unionsgrundrecht
 - 2. Beeinträchtigung des Schutzbereichs
 - 3. Rechtfertigung

Ergebnis

Fraglich ist, ob der Versagungsbescheid und/oder die VO 404/93 die Eigentumsfreiheit oder die Freiheit der Berufsausübung verletzen.

I. Anwendbare Grundrechte

Die I beruft sich auf nationale und auf europäische Grundrechte.

1. Nationale Grundrechte

Für die VO 404/93 gilt: Da der Anwendungsvorrang des Unionsrechts auch den Vorrang von Unionsekundärrecht gegenüber nationalem Verfassungsrecht umfasst, können nationale Grundrechte dem Sekundärrecht nicht entgegen gehalten werden. Die I kann sich gegen die Verordnung daher nicht mit dem Argument zur Wehr setzen, sie würde gegen ihre Grundrechte aus der deutschen Verfassung verstoßen.

Der Versagungsbescheid wird von einer deutschen Behörde erlassen, die an die deutschen Grundrechte gebunden ist. Allerdings hat sie keinerlei Umsetzungsspielräume, sondern ist in ihrer Entscheidung vollkommen durch die sekundärrechtliche Vorgabe gebunden. In diesem Fall käme eine Überprüfung des Bescheides einer Überprüfung der Verordnung gleich, so dass auch hier eine Kontrolle am Maßstab der Grundrechte ausgeschlossen ist. Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn dem mitgliedstaatlichen Organ (Gesetzgeber, Behörde, Gericht) Umsetzungsspielraum eingeräumt wäre. Bei der Wahrnehmung solcher unionsrechtlich vorgesehenen Spielräume greift die Grundrechtsbindung.

Weder die Verordnung noch der Versagungsbescheid sind daher an den deutschen Grundrechten zu messen.

2. Europäische Grundrechte

Fraglich ist, ob vorliegend europäische Grundrechte greifen.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gibt es mit der Grundrechtecharta im Unionsrechts einen verbindlichen Grundrechtskatalog. Er ist Teil des primären Unionsrechts und rechtlich gleichrangig mit den Verträgen. Darüber hinaus verpflichtet Art.6 III EUV die Union zur Achtung der Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts ergeben, und wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistet sind, zu der Art.6 Abs.2 EUV zudem den Beitritt der Union vorsieht. Diese primärrechtlichen Verankerungen des Grundrechtsschutzes gelten für die Unionsorgane auch dann, wenn sie unter den Verträgen handeln. Der Anwendungsbereich der Charta ist in ihrem Art.51 nochmals speziell geregelt, wonach sie für die Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt. Der Rat als Unionsorgan muss folglich beim Erlass einer Verordnung die Grundrechte beachten, so dass die VO 404/93 nur rechtmäßig ist, wenn sie mit den Grundrechten im Einklang steht.

Der Versagungsbescheid ergeht in Anwendung von Sekundärrecht. In diesem Fall sind die nationalen Behörden verpflichtet, die europäischen Grundrechte zu beachten. Denn wenn die Unionsorgane bei Erlass des Sekundärrechts an die Grundrechte gebunden sind, darf das Sekundärrecht von den nationalen Behörden auch keine grundrechtswidrigen Maßnahmen fordern. Die nationalen Behörden müssen das Sekundärrecht daher auf eine Weise anwenden, die im Einklang mit den europäischen Grundrechten steht. Lässt allerdings, wie hier, der Sekundärrechtsakt den nationalen Behörden keinerlei Umsetzungsspielraum, bleibt für eine eigenständige Kontrolle des Versagungsbescheids am Maßstab der europäischen Grundrechte kein Raum.

II. Verletzung der europäischen Eigentumsfreiheit

Die VO 404/93 – und demzufolge automatisch auch der Versagungsbescheid – könnten gegen die Eigentumsfreiheit verstoßen. Dies ist der Fall, wenn die Eigentumsfreiheit auf Unionsebene als Grundrecht geschützt ist, der Schutzbereich dieses Grundrechts beeinträchtigt ist und diese Beeinträchtigung nicht gerechtfertigt werden kann.

I. Eigentumsfreiheit als Unionsgrundrecht

In Art.17 GRC wird das Recht auf Eigentum als Unionsgrundrecht genannt. Dadurch, dass neben der Charta auch noch die EMRK und die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen als Quellen allgemeiner Rechtsgrundsätze genannt sind, kann der Gerichtshof trotz dem Inkrafttreten der Grundrechte Charta aber weiterhin an seinen bestehenden Methoden bei der Auffindung und Auslegung von Grundrechten festhalten. Der Gerichtshof gewinnt den konkreten Gehalt der Europäischen Grundrechte im Wege der wertenden Rechtsvergleichung, wozu die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, neben den Rechtserkenntnisquellen der EMRK und der Verfassungsüberlieferungen der

Mitgliedstaaten als Erkenntnisquelle herangezogen werden. Die Eigentumsfreiheit ist nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH ein auf Unionsebene geschütztes Grundrecht, das sich auch aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie aus Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK ableiten lässt. Seine Anerkennung im Unionsrecht zeigt sich auch in Art. 36, 345 AEUV.

2. Betroffenheit des Schutzbereichs

Fraglich ist, ob der Schutzbereich des Eigentumsgrundrechts durch die Kontingentierung und Lizenzvergabe für den Import von Drittstaatsbananen berührt wird.

Gemäß Art.17Abs.1 EU-Grundrechtecharta sind der Besitz, die Nutzungs- und Verfügungsmöglichkeit sowie die Vererblichkeit des Eigentums geschützt. In den Schutzbereich fallen grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die von der Rechtsordnung einem bestimmten Inhaber zugeordnet sind. Nicht geschützt sind dagegen bloße kaufmännische Interessen oder Aussichten, deren Ungewissheit zum Wesen wirtschaftlicher Tätigkeit gehört.

I macht geltend, dass sie vor Einführung der VO 404/93 unbeschränkt Drittlandsbananen einführen konnte und nach Einführung der VO nur noch 210.000 t Bananen einführen und vermarkten kann. Sie beruft sich damit auf die vor Erlass der VO bestehende Aussicht, weiterhin unbeschränkt Bananen einführen zu können. Durch die verminderte Einfuhrmöglichkeit von Bananen schwinden zudem ihr Marktanteil und ihre Gewinnmöglichkeiten. Die VO 404/93 berührt daher nur dann die Eigentumsfreiheit der I, wenn die Aussicht auf zukünftige Gewinnchancen und Marktanteil unter den Begriff des Eigentums im Sinne der Eigentumsfreiheit fällt. Ein bestimmter Marktanteil, Umsatz oder Gewinn stellt aber nur eine augenblickliche wirtschaftliche Position dar, die den mit einer Änderung der Umstände verbundenen Risiken ausgesetzt ist. Das Eigentumsgrundrecht schützt nicht vor Veränderungen der wirtschaftlichen Ausgangssituation, so dass es hier an einer vom Eigentumsgrundrecht geschützten Rechtsposition fehlt und die Eigentumsfreiheit nicht betroffen ist.

III. Grundrecht auf freie Berufsausübung

Die Verordnung und der Versagungsbescheid verletzen allerdings möglicherweise die Berufsfreiheit der I.

1. Berufsfreiheit als Unionsgrundrecht

Art. 15 und 16 GR-Charta zeigen, dass die Berufsfreiheit im Unionsrecht verbürgt ist. Ferner gibt es in nahezu allen Mitgliedstaaten verfassungsrechtliche Bestimmungen zum Schutz der Arbeit und/oder der Berufsfreiheit. Die EMRK enthält hingegen keine Gewährleistung der Berufsfreiheit, sondern nur ein Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit in Art. 4 Abs. 2, 3 EMRK.

2. Beeinträchtigung des Schutzbereichs

Der Schutzbereich dieses Grundrechts müsste beeinträchtigt sein.

Das europäische Grundrecht der Berufsfreiheit enthält eine umfassende Gewährleistung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit, wie sich auch aus Art. 15 I, Art. 16 GR-Charta ergibt.

Für die erforderliche Erwerbsabsicht genügt ein irgendwie gearteter wirtschaftlicher Bezug. Im vorliegenden Fall wird die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit durch die Kontingentierung beschnitten, da die Importeure nicht mehr unbegrenzt Bananen nach Deutschland einführen dürfen. Damit wird die Berufsausübung der deutschen Importeure beschränkt.

3. Rechtfertigung

Es stellt sich die Frage, ob diese Beeinträchtigung gerechtfertigt werden kann.

Nach der Rechtsprechung des EuGH – der sich auch hier an der EMRK orientiert – können die Grundrechte Beschränkungen unterworfen werden, sofern diese Beschränkungen legitimen Zielen der Union dienen und im Hinblick auf den verfolgten Zweck keinen unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet. Dieser Grundsatz findet sich auch in Art. 52 Abs. 1 der Grundrechte-Charta.

a. Legitime Gemeinwohlerfordernisse

Fraglich ist, ob die Beschränkungen, die sich für I aus der VO 404/93 ergeben, legitimen Zielen der Union dienen. Legitime Gemeinwohlerfordernisse müssen sich insbesondere an den Zielen der Union orientieren (Art. 3 EUV).

- Die Bananenmarktordnung dient zunächst der Förderung der Wettbewerbsgleichheit innerhalb des Binnenmarkts. Unterschiede in den nationalen Rechtsordnungen abzuschaffen und stattdessen einheitliche Regelungen zu schaffen ist ein in Art.3Abs.3 EUV normiertes, legitimes Ziel der Union.
- Weiter dient die mengenmäßige Beschränkung des Imports von Drittländbananen der wirtschaftlichen Förderung von Bananen aus der EU oder aus mit der EU assoziierten Staaten. Die Bevorzugung „einheimischer“ Erzeugnisse ist eine im Rahmen der EU legitime Vorgehensweise. Diese Unionspräferenz dient als ungeschriebenes Mittel der Verwirklichung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Art.4 Abs.2 lit.d, Art.39AEUV. Die EU kann danach den auf ihrem Gebiet erzeugten landwirtschaftlichen Produkten grundsätzlich den Vorzug einräumen.

b. Verhältnismäßigkeit

Fraglich ist weiterhin, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist, ob also Kontingentierung und Lizenzvergabe verhältnismäßige Mittel sind, um den Wettbewerb im Binnenmarkt und den Schutz „einheimischer“ Erzeugnisse zu verfolgen.

- Zur Erreichung der Förderung der Wettbewerbsgleichheit ist eine einheitliche Regelung in Form einer gemeinsamen Marktorganisation ein geeignetes und erforderliches Mittel. Fraglich ist aber, ob die Maßnahme auch angemessen ist. Das Ziel der Union, eine die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Mitgliedstaaten fördernde Maßnahme zu treffen, wird höher zu bewerten sein als das wirtschaftliche Interesse der Importeure am Fortbestand einer günstigen Marktsituation. An der Angemessenheit, und somit einer ausreichenden Berücksichtigung des Wesensgehaltes des Grundrechts, könnte man

allenfalls dann zweifeln, wenn die Importeure durch die Verordnung gezwungen wären, ihren Beruf aufzugeben. Eine solche Belastung der Importeure durch die Bananenmarktordnung ist aber nicht ersichtlich. Daher ist auch die Angemessenheit der Maßnahme zu bejahen.

- Zur Erreichung der wirtschaftlichen Förderung von EU-Bananen ist eine Kontingentierung von Drittlandsbananen geeignet; sie ist auch – da kein milderes und gleichermaßen geeignetes Mittel ersichtlich ist – erforderlich und im Hinblick auf die Wirtschaftsinteressen der Importeure angemessen.

Hinsichtlich beider Ziele ist also der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt.

Ergebnis

Die VO 404/93 und der Versagungsbescheid verstoßen weder gegen das europäische Grundrecht auf Eigentum noch gegen das europäische Grundrecht auf freie Berufsausübung.

Frage 2

Das Verwaltungsgericht kann die VO 404/93 nicht auf ihre Vereinbarkeit mit den deutschen Grundrechten hin kontrollieren, denn diese sind nicht anwendbar.

Wegen des Verwerfungsmonopols des EuGH für Sekundärrechtsakte kann das nationale Verwaltungsgericht auch die Vereinbarkeit der Verordnung mit den europäischen Grundrechten nicht selbst beurteilen. Es kann aber bei Zweifeln an der Gültigkeit der VO 404/93 den EuGH im Wege der Vorabentscheidung einbeziehen. Als erstinstanzliches Gericht hat es das Recht zur Vorlage, aber keine Vorlagepflicht (Art. 267 Abs. 2 AEUV). Es kann daher auch auf eine Vorlage verzichten, sich auf den Anwendungsvorrang berufen und die Verordnung trotz seiner Zweifel anwenden, d.h. den Versagungsbescheid am Maßstab der VO überprüfen und ihn entsprechend für rechtmäßig erklären.