



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Goeman, Dr. D.: Konsequenzen der Harmonisierung im Lebensmittelrecht für die Ernährungswirtschaft. In: Schmitz, P. M.; Weindlmaier, H.: Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 27, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1991), S.237-241.

KONSEQUENZEN DER HARMONISIERUNG IM LEBENSMITTELRECHT FÜR DIE ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT

Beitrag zur Diskussionseröffnung
von

Dr. Deterd GOEMAN

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bonn

Bei solchen den Sachverhalt so treffenden Beiträgen fällt es schwer, als erster Diskussionsredner geeignete Ansatzpunkte für eine Kritik zu finden.

Lassen Sie mich daher versuchen, einige Kernpunkte der Lebensmittelrechts-Harmonisierung zum besseren Verständnis herauszuarbeiten und eigene Erfahrungen aus der Milchgesetzgebung beizusteuern.

Herr Wendt hat zutreffend die wichtigsten Ansatzpunkte der Europäischen Gemeinschaft (EG) bei der Rechtsharmonisierung im Lebensmittelmarkt herausgearbeitet. Einheitliches und gerichtlich nachprüfbares Recht¹ ist mit Abstand das wichtigste Element für den Europäischen Binnenmarkt. Dies bestätigt das Negativbeispiel des Zusammenpralls der kraft unterschiedlichen Rechtssysteme in der ehemaligen DDR und der Bundesrepublik Deutschland. Absatzstockungen, Investitionsverunsicherung, radikale Marktverdrängungen, unnatürliche Menschen- und Faktorwanderungen waren deutliche Zeichen für das Nichtfunktionieren des Marktes.

Den Gemeinsamen Binnemarkt bestimmt vor allem der Dualismus zwischen Artikel 30 und 36 des EWG-Vertrages. Artikel 30 begründet den freien Warenverkehr durch das grundsätzliche Verbot aller beschränkenden Maßnahmen an den Binnengrenzen. Artikel 36 läßt ausnahmsweise u.a. beschränkende Maßnahmen aus Gründen des Schutzes der Gesundheit und des Lebens, der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und des gewerblichen und kommerziellen Eigentums zu. Derartige Ausnahmen - das wird vielfach übersehen - stehen jedoch immer unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit.

Die EG harmonisiert zur Zeit das Lebensmittelrecht auf drei Ebenen.

1. Bemüht sie sich, horizontale Regelungen zu erlassen für alle Rechtsgebiete, die sonst die EG-Mitgliedstaaten gestützt auf Art. 36 EWG-Vertrag zu eigenständigen Maßnahmen berechtigen würden. Soweit die EG selbst, wie Herr Wendt beschrieben hat, Regelungen erläßt, bleibt für die Mitgliedstaaten kein Raum mehr für eine eigene Gesetzgebung, es sei denn, sie füllt Vorgaben von EG-Richtlinien aus.

1) Besondere Bedeutung hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) gewonnen, der als sog. "Motor der Europäischen Integration" nacheinander alle nationalen Reinheitsgebote als mit den Bestimmungen der Artikel 30-36 EWG-Vertrag unvereinbar erklärt hat. Vgl. auch z.B.: Hallstein, W.: Die echten Probleme der europäischen Integration, Kieler Vorträge, N.F. 37 (1965), S. 9. Er bezeichnet den EuGH als "Integrationsfaktor erster Ordnung".

2. Im übrigen macht sich die EG-Kommission den Grundsatz der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 30 bis 36 EWG-Vertrag, vor allem in der Rechtssache Cassis de Dijon², zu eigen. Das heißt, im Importland muß das Recht, das die Herstellung im Ursprungsland regelt, für die eingeführte Ware anerkannt werden. Anders als noch vor diesem 1979 gefällten Urteil, als die EG sich durchaus auch mit Regelungen für einzelne Lebensmittel befaßte³, lehnt die EG-Kommission deshalb solche vertikale Regelungen ab, die z.B. Mindestbedingungen und Kennzeichnung einzelner Lebensmittelgruppen näher bestimmen.
3. Abweichend davon läßt sie solche Regelungen allerdings kraft Sachzusammenhang zu in Bereichen, die für die sinnvolle Durchsetzung anderer Politikziele der EG bedeutsam sind.

Die genannte zweite Ebene der gegenseitigen Anerkennung des nationalen Lebensmittelrechts als Harmonisierungsprinzip wirft unter anderem ernste Probleme der Kennzeichnung und Lebensmittelüberwachung auf. Die Auffassungen darüber, ob die Hersteller, wie Wendt meint, ein Eigeninteresse haben, nach höchstem Qualitätsniveau zu streben und ihre Produkte möglichst umfassend zu kennzeichnen, kann man auch skeptisch beurteilen, wenn z.B. der Wettbewerb zur radikalen Nutzung aller Preisvorteile zwingt und klare Kennzeichnungsbestimmungen fehlen. Auch die Behauptung, der mündige Verbraucher könne genügend mit einer Kennzeichnung der Produkte anfangen, trifft in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht zu. Verbraucher und Lebensmittelüberwachung sind sicher überfordert bei Lebensmitteln, die in den einzelnen Mitgliedstaaten traditionell ähnliche oder gar gleiche Verkehrsbezeichnungen haben, die vom Inhalt her aber nicht identisch sind (z.B. Marzipan, Joghurt, Halbbutter).

So tritt die Bundesrepublik, unterstützt von der Mehrheit der Mitgliedstaaten dafür ein, zumindest im Milch- und Fleischbereich eine Harmonisierung auf EG-Ebene durch Festlegung von Mindeststandards und deren Verkehrsbezeichnungen vorzunehmen. Also nicht Harmonisierung durch gegenseitige Anerkennung des nationalen Rechts, sondern aktive Harmonisierung durch EG-Gesetzgebung wird gefordert, um der Gefahr einer Nivellierung auf niedrigstem Niveau zu begegnen.

Beide Marktorganisationen und bei Milch auch die Bezeichnungsschutzverordnung sollen

2) Urteil des EuGH vom 20. Februar 1979 in der RS 120/78 ("Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein"). Dieser Fall wird allgemein als "Cassis de Dijon-Fall" bezeichnet. Die Kommission hat ihn zum Anlaß eines Rundschreibens an die Mitgliedstaaten gemacht, in dem sie ihre Auslegungskriterien der Artikel 30 bis 36 EwGV bekanntgegeben hat, die sie bei der Ausübung ihrer Kontrollfunktion gemäß Artikel 169 EwGV berücksichtigt (Abl. 1980, Nr. C 256, S. 2 f).

3) In bedeutenden Teilbereichen hat die EG bereits in der Vergangenheit durchaus Harmonisierungserfolge erzielt. So gibt es z.B. im Milchmarkt bereits EG-Regelungen für

- Konsummilch,
- Trockenmilch und Milchdauerwaren,
- Kasein und Kaseinate bzw.
- einen Bezeichnungsschutz für Milcherzeugnisse.

damit auf eine sichere Basis gestellt werden.⁴

Der Rat der EG hat die Kommission mehrfach aufgefordert, durch Harmonisierung des Milch- und Fleischrechts in der EG gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen in den Mitgliedstaaten zu schaffen. Anderenfalls führen die unterschiedlichen Vorschriften in den zwölf Mitgliedstaaten zu Behinderungen des freien Warenverkehrs an den Gemeinschaftsgrenzen, die nur durch langwierige und kostspielige Verfahren vor dem EuGH bereinigt werden können.⁵

Spätestens an dieser Stelle muß auf die Reinheitsgebote eingegangen werden. In Deutschland hatten, worauf Frau Brockmeier hinweist, das Reinheitsgebot zu Bier, Fleisch, Wurst und Milch und in Italien zu Teigwaren eine lange Tradition. Durch Untersagung von Substitution und Imitation, d.h. des Nachmachens der Produktgestaltung und der Konsumsituation, soll neben Sicherung des hohen Qualitätsstandards durch weitgehende Zusatzstofffreiheit meist das "reine" Produkt vor Konkurrenzzeugnissen auf der Basis billiger Rohstoffe und Herstellverfahren geschützt werden.

Versuche, derartige Schutzinteressen auf EG-Ebene aus übergeordneten Gesichtspunkten zu regeln, sind m.E. nur bei der Isoglukose gelungen. Der Versuch, ein Reinheitsgebot auf EG-Ebene einzuführen, ist für Milcherzeugnisse gescheitert. Dagegen, so hat der EuGH entschieden, haben nationale Reinheitsgebote auch dann keine Rechtfertigung, wenn sie im Ergebnis, wie dies bei § 36 des alten Milchgesetzes der Fall war, die EG-Agrarpolitik sinnvoll unterstützen. Im übrigen könne mit geringeren Eingriffen, z.B. der Kennzeichnung, der gleiche Schutzzweck erreicht werden. Mit Aufhebung von § 36 des alten Milchgesetzes⁶ bricht nun auch in der Bundesrepublik Deutschland, wie zuvor schon in den angelsächsischen Ländern, der Konflikt zwischen zwei unterschiedlichen EG-Marktorganisationssystemen auf, nämlich dem Deficiency-Paymentsystem bei Ölsaaten einerseits und dem Außenschutz- und Preisstützungssystem bei Milch und Milcherzeugnissen andererseits.

Insoweit hat das bisherige Verhandlungskonzept der EG-Kommission in der Uruguay-Runde, das das Rebalancing, also die Einbeziehung von Ölsaaten in das EG-Außenschutzsystem des Agrarmarktes, als Verhandlungsvoraussetzung vorsieht, eine bestechende Logik. Ob es durchzuhalten sein wird und ggf. unter welchen Opfern, ist eine zur Zeit unbeantwortete Frage.

4) Im Zusammenhang mit der EG-Marktorganisation für Milch hat die Bundesregierung die EG-Kommission aufgefordert, nicht auf halbem Wege stehen zu bleiben und auch für Milchfrischerzeugnisse, vornehmlich fermentierte Milcherzeugnisse, Sahne, Butter, Käse, Speiseeis und Mischfette die Harmonisierungsbemühungen fortzusetzen. Für diese Produkte gibt es bisher nur in einzelnen Mitgliedstaaten Regelungen, die jedoch rechtssystematisch hinsichtlich der Qualitätsansprüche und der Produktzusammensetzung unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Vgl. auch D. Goeman, Gedanken zur Milchrechtsharmonisierung. In: European Dairy Magazin (1990) 1 und 2.

5) Als Beispiele hierfür seien die Urteile zu den sogenannten Reinheitsgeboten genannt: Urteil vom 14.07.1988, RS 407/85 (Teigwaren), NJW 1988, S. 2169; Urteil vom 23.02.1988, RS 26/84 (Milchpulver), EuR 1989, S. 192; Urteil vom 02.02.1989, RS 274/87 (Fleisch), EuR 1989, S. 196; Urteil vom 11.05.1989, RS 76/86 (Milchersatzerzeugnisse), NJW 1989, S. 2184.

6) Durch das Gesetz über Milch, Milcherzeugnisse, Margarineerzeugnisse und ähnliche Erzeugnisse (Milch- und Margarinegesetz vom 25. Juli 1990, BGBl. Teil I, S. 1471).

Frau Brockmeier und auch Herr Müller begrüßen grundsätzlich den Fortfall der Reinheitsgebote. Ich möchte ihnen darin zustimmen, wenn die Rahmenbedingungen im übrigen richtig angelegt werden. D.h. ein möglichst EG-einheitliches Kennzeichnungsrecht und faire Ausgangsbedingungen, d.h. angemessene Preisrelationen bei den Rohstoffen müssen gewährleistet sein. Frau Brockmeier verharmlost m.E. die Auswirkungen auf die Landwirtschaft bei Milch und Fleisch, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind. So erwartet von Geldern in diesen Warenbereichen durch den Wegfall der Reinheitsgebote fast ausschließlich negative Folgen.⁷

Dagegen hat Herr Müller die Gefahr der Verdrängung wegen unterschiedlicher Rohstoffkosten deutlich angesprochen. Er bietet eine Reihe von Aktionsparametern auf verschiedenen Aktivitätsebenen an, um die Butter wettbewerbsfähiger zu machen.

Die Qualität kann, wie Herr Müller zutreffend ausführt, in der Tat durch gesetzgeberische Maßnahmen unterstützt werden, indem hohe qualitative Mindestanforderungen z.B. an die Herstellung von Butter, festgelegt werden. Die Bundesregierung verfolgt eindeutig eine Strategie der Qualitätsführerschaft.⁸

Durch die Novellierung der Butterverordnung sind die schon bisher hohen Anforderungen durch Ergänzung der Vorschriften über die amtliche Butterprüfung nochmals verschärft worden. Die Zulassung der MilCHFettfraktionierung hingegen dürfte dem Qualitätserfordernis widersprechen, da durch entsprechende Behandlung des MilCHFetts der natürliche Charakter des Produktes abträglich beeinflusst wird. Butter sollte auch in Zukunft ein reines Naturprodukt bleiben und nach den überkommenen Herstellungsmethoden (Butterungsverfahren) erzeugt werden.

Der Gesetzgeber muß jedoch offen sein für Marktveränderungen und neue Verbraucherwünsche. Insoweit ist den drei Referenten zuzustimmen.

Die Änderung des allgemeinen Ernährungsverhaltens der Bevölkerung führt in der Tat vermehrt zum Ruf nach fettreduzierten Milchprodukten.

Der Gesetzgeber hat dieser Forderung durch entsprechende Regelung für die Herstellung fettverminderter Milchstreichfetterzeugnisse ("Dreiviertelfett- und Halbfettbutter") durch die Novellierung der Milcherzeugnisverordnung Rechnung getragen. In diese Produktgruppe müssen sich in Zukunft auch die fraktionierten MilCHFette einordnen. Sie laufen dann unter der Bezeichnung Milchstreichfetterzeugnis.

Darüber hinaus ist durch die Anwendung von § 8 des erst kürzlich in Kraft getretenen neuen Milch- und Margarinegesetzes gewährleistet, daß durch die Zulassung von Ausnahmen der Markt für innovative Milcherzeugnisse offen steht. Auf diese Weise ist es Erzeugern und Herstellern möglich, unmittelbar auf neue Verbraucherwünsche oder

7) W. von Geldern: Reinheitsgebot für Lebensmittel-Initiationsschutz für Milch- und Fleischprodukte - Notwendige Politik aus deutscher Sicht. In: Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.), a.a.O., S. 86.

8) Nach F. Hülsemeyer existieren in Anlehnung an M.E. Porter mit der Kostenführerschafts- bzw. der Qualitätsführerschaftsstrategie zwei alternative Wettbewerbsstrategien, vgl. hierzu F. Hülsemeyer. Anforderungen an die Molkereien im Hinblick auf den Gemeinsamen Binnenmarkt. In: Deutsche Milchwirtschaft 29/1990, S. 978.

technologische Fortschritte zu reagieren.⁹

Zusammenfassend ist m.E. der gemeinsame Binnemarkt bezüglich des Lebensmittelrechts einen großen Schritt bei der Vereinheitlichung der Vorschriften vorangekommen. Die Rechtsprechung des EuGH hat mit dem Cassis-de-Dijon-Konzept der Harmonisierung durch gegenseitige Anerkennung der nationalen vertikalen, d.h. produktspezifischen Regelungen sehr zur Erweiterung des freien Warenverkehrs beigetragen. Der Fortfall der Reinheitsgebote ist konsequent und im Milchbereich hat der deutsche Gesetzgeber bereits umfassend reagiert. Er hat dadurch die Benachteiligung deutscher Hersteller von Imitaten beseitigt. Es wäre aber zu wünschen, daß das Milch- und Fleischrecht, d.h. die Mindestanforderungen an das Inverkehrbringen der Erzeugnisse und die entsprechende Verkehrsbezeichnung auf europäischer Ebene geregelt werden.

9) § 37 LMBG enthält eine entsprechende Ausnahnevorschrift für das allgemeine Lebensmittelrecht.