

Die neuere Rechtsprechung des EuGH im Lebensmittelrecht unter besonderer Berücksichtigung des sogenannten Bier-Urteils*

Dr. Manfred A. Dausés, Luxemburg**

I. Zur Arbeitsweise des Europäischen Gerichtshofes

Die Europäische Gemeinschaft ist nach dem Willen ihrer Gründungsväter nicht nur eine Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft, sondern auch eine Rechtsgemeinschaft, die ihre weitgespannten Integrationsziele im Rahmen einer eigenen Rechtsordnung verfolgt. Wirtschaftliches und politisches Geschehen wird damit in rechtliche Kategorien eingegrenzt und normativen Zielvorstellungen unterworfen.

In dieser Perspektive ist die Rolle des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zu sehen. Er ist ein unparteiisches Kontrollorgan der politischen Gemeinschaftsorgane, aber auch Individualschutzinstanz, d.h. oberster Gralshüter der grundlegenden Rechte und Freiheiten der Gemeinschaftsbürger. Entsprechend der polyvalenten Natur der Europäischen Gemeinschaft wird er je nach Verfahrensart teils als internationales Gericht, teils als Gemeinschaftsverfassungs- und -verwaltungsgericht tätig. Sieht man von den zahlenmäßig bedeutungslosen Gutachten ab, so lassen sich die Verfahren vor dem EuGH in zwei Hauptgruppen unterteilen:

In den streitigen Verfahren (direkte Klagen) stehen sich ein Kläger und ein Beklagter gegenüber. So kann etwa die Kommission (oder ein Mitgliedstaat) einen Mitgliedstaat vor dem EuGH wegen Vertragsverletzung belangen (Art. 169, 170 EWGV). Mit der Nichtigkeitsklage (Art. 173 EWGV) kann die Annullierung eines rechtsverbindlichen Akts des Rates oder der Kommission begehrt werden. Die Untätigkeitsklage (Art. 175 EWGV) zielt auf ein bestimmtes Tätigwerden von Rat und Kommission. Mit der Schadensersatzklage (Art. 178 EWGV) können Ansprüche aus Amtshaftung gegen die Gemeinschaft geltend gemacht werden. In Wettbewerbsachen klagen Unternehmen gegen Entscheidungen der Kommission als europäische Kartellbehörde (Art. 172 EWGV). Als Beamtengericht schließlich entscheidet der EuGH über Streitigkeiten zwischen den Gemeinschaftsbediensteten und ihrer Anstellungsbehörde (Art. 179 EWGV).

* Überarbeitete Fassung des auf dem ZLR-Seminar vom 20. Mai 1987 in Wiesbaden gehaltenen Referates
** Der Verfasser ist Rechtsreferent am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

Dagegen entscheidet der EuGH in Vorabentscheidungssachen (Art. 177 EWGV) über Fragen der Auslegung oder der Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht, die ihm von einem Gericht eines Mitgliedstaats im Rahmen eines vor diesem anhängigen Verfahrens gestellt wurden. Bekanntlich liegt wegen der dezentralisierten Natur der Gemeinschaft der Vollzug des Gemeinschaftsrechts weitgehend in den Händen der Mitgliedstaaten. Gegen die Verwaltungsakte der nationalen Behörden ist der Rechtsweg zu den nationalen Gerichten gegeben; diese legen das entscheidungserhebliche Gemeinschaftsrecht grundsätzlich in eigener Verantwortung aus und wenden es an. Um jedoch abweichende Auslegungen durch die Gerichte der verschiedenen Mitgliedstaaten zu verhindern, sehen die Gemeinschaftsverträge die Möglichkeit – und hinsichtlich der letztinstanzlichen Gerichte die Verpflichtung – vor, den EuGH um Vorabentscheidung der aufgeworfenen Fragen des Gemeinschaftsrechts zu ersuchen. Solche Fragen können sich auf die Auslegung des primären Gemeinschaftsrechts oder die Gültigkeit und Auslegung des sekundären Gemeinschaftsrechts beziehen.

Der EuGH ist ein Kollegialgericht, das sich zur Zeit aus 13 Richtern (je 1 pro Mitgliedstaat + 1 Richterposten, der im Turnus unter den Mitgliedstaaten wechselt) und 6 unabhängigen Gutachtern, den sog. Generalanwälten, zusammensetzt. Damit ist bereits angedeutet, daß der EuGH keine monolithische Einheit bildet. Die meisten Entscheidungen sind Kompromisse zwischen unterschiedlichen Auffassungen und Konzepten; sie sind der von den einzelnen Mitgliedern losgelöste Gesamtwille des entscheidenden Gremiums. Die Richter und Generalanwälte kommen aus verschiedenen Sprach-, Rechts- und Kulturkreisen und sind durch unterschiedliche gesellschaftliche Einflüsse, Wertvorstellungen und rechtspolitische Konzepte geprägt. Die Unterschiedlichkeit des Denkansatzes befruchtet die Diskussion, erschwert aber andererseits das Verständnis der Urteilstexte.

Darauf hinzuweisen ist, daß das Französische in der Praxis die Hauptarbeits- und die einzige Beratungssprache des EuGH ist. Die prägnante und zugleich nuancierte Begrifflichkeit des kartesischen Denkens läßt sich oft nicht in den übrigen sprachlichen Fassungen voll zur Geltung bringen.

Für das Verständnis der Entscheidungen des EuGH sei im übrigen angemerkt, daß die Judikatur immer Einzelfallrecht ist. Richtersprüche dienen der Streitentscheidung und sind daher fallbezogen. Dies gilt in erster Linie für die direkten Klagen, in abgeschwächter Form aber auch für die Vorabentscheidungsverfahren, die ja nur ein Zwischenverfahren in dem vor dem einzelstaatlichen Gericht anhängigen Rechtsstreit bilden. In anderen Worten, der EuGH verfolgt kein umfassendes wirtschafts-, sozial- oder gesundheitspolitisches Konzept, mögen seine einzelnen Mitglieder auch gewisse politische Zielvorstellungen haben. Urteile sind zudem keine theoretischen Abhandlungen, sondern Begründungen für die vom Spruchkörper getroffene Entscheidung.

II. Zum Begriff des Gemeinsamen Marktes

Das Lebensmittelrecht der Europäischen Gemeinschaft ist Bestandteil des Systems des freien Warenverkehrs; Produktions- und Vermarktungsregelungen für Lebensmittel sind aus der Sicht des Europarechtlers nur ein spezifischer Aspekt der Warenverkehrsfreiheit.

Bekanntlich verfolgen die Gemeinschaftsverträge umfassende wirtschaftliche, soziale und politische Ziele: die harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, die beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, größere Stabilität und beschleunigte Hebung der Lebenshaltung, schließlich den immer engeren Zusammenschluß der europäischen Staaten und Völker (Art. 2 EWGV). Der tragende Pfeiler und das Herzstück der Gemeinschaft aber ist der Gemeinsame Markt, d.h. der Zusammenschluß der nationalen Volkswirtschaften zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum ohne Wettbewerbsverzerrungen, in dem die Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt sind. Dazu hat der EuGH in dem Urteil *Schul* ausgeführt¹:

„Der Begriff Gemeinsamer Markt...stellt ab auf die Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel mit dem Ziele der Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen denjenigen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahekommen.“

Der Gemeinsame Markt hat den EuGH in einer Vielzahl von Entscheidungen unterschiedlichster Art beschäftigt und zu einer komplexen und verzweigten Kasuistik geführt. Es unterstreicht die Bedeutung dieser Rechtsprechung, daß der EuGH gerade in diesem Bereich maßgeblich die Struktur- und Auslegungsgrundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung herausgebildet hat, die sie als eine Integrationsordnung eigener Art, als „eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts“² von dem durch gewöhnliche internationale Verträge geschaffenen Recht abheben. Ich denke dabei in erster Linie an die Prinzipien der unmittelbaren Geltung und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts, aber auch an die am Sinngehalt der Verträge ausgerichtete systematisch-teleologische Methode der Auslegung, die es dem EuGH ermöglicht hat, die tragenden Grundsätze der Verträge weit, Ausnahmen und Einschränkungen dazu aber eng auszulegen.

Der Schlüsselbegriff des Gemeinsamen Marktes ist die Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung. Hier setzt die immer wieder zitierte Rechtsprechung „*Cassis de Dijon*“ an. Die meisten Kommentatoren haben sie als

¹ Urteil vom 5. Mai 1982, 15/81, *Schul*, Slg. 1982, 1409, 1431.

² Urteil vom 5. Februar 1963, 26/62, *Van Gend & Loos*, Slg. 1963, 1, 25.

eine revolutionär neue Formel gewertet. Dies trifft indessen nur beschränkt zu. In nuce war „Cassis de Dijon“ bereits in der klassischen Begriffsbestimmung des Urteils *Dassonville* angelegt³:

„Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, ist als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen.“

Diese Formel ist umfassend weit. Danach muß weder eine Behinderung des innergemeinschaftlichen Handels tatsächlich nachgewiesen werden, noch kommt es darauf an, daß die fraglichen Maßnahmen handelsbeschränkende Ziele verfolgen. Anders auch als im Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft kommt es auch nicht auf den Grad der Erheblichkeit („Spürbarkeit“) der Behinderung an; selbst geringfügige Beeinträchtigungen des freien Warenverkehrs, etwa administrativer Natur, sind verboten und können allenfalls durch die in Art. 36 EWGV genannten Ausnahmegründe, insbesondere die öffentliche Ordnung und den Schutz der Gesundheit, gerechtfertigt sein.

Diskriminierungsfreie Maßnahmen, die unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse gelten, sind in der Formel *Dassonville* nicht ausgenommen. Allerdings stellte sich die Frage zunächst noch nicht. Der klassische Anwendungsfall bis 1979 waren diskriminierende Regelungen. Das „Sekt-Weinbrand“-Urteil ist ein einschlägiges Beispiel für eine offene Diskriminierung: die Bundesrepublik Deutschland wurde im Vertragverletzungsverfahren verurteilt, weil sie die vom Verbraucher geschätzten Gattungsbezeichnungen Sekt und Weinbrand ausschließlich den einheimischen Erzeugnissen vorbehielt⁴. Versteckte Diskriminierungen fanden sich in staatlichen Maßnahmen der Preisgestaltung. Die Höchst- bzw. Mindestpreise waren so berechnet, daß die Einfuhrerzeugnisse entweder nicht gewinnbringend abgesetzt werden konnten oder aber der niedrigere Gestehungspreis im Ausfuhrland sich nicht im Verkaufspreis niederschlagen konnte⁵.

Worin bestand das Verdienst der *cause célèbre* „Cassis de Dijon“? Im Hinblick auf das Urteil *Dassonville* kann ein klarstellender und ein innovativer Teil unterschieden werden:

– Klargestellt wird, daß auch Vermarktungsregelungen, die unterschiedslos auf einheimische und eingeführte Erzeugnisse anwendbar sind, Maßnahmen gleicher Wirkung darstellen können. Dies widersprach zwar der traditionellen Lehre, wonach Handelshemmnisse, die sich aus Unterschieden der nationalen Vermarktungsvorschriften ergeben, nur durch Rechtsangleichung beseitigt werden können, war jedoch durchaus bereits von der Formel *Dassonville* erfaßt.

3 Urteil vom 11. Juli 1974, 8/74, *Dassonville*, Slg. 1974, 837, 852.

4 Urteil vom 20. Februar 1975, 12/74, Kommission/Deutschland, Slg. 1975, 181.

5 Z.B. Urteil vom 26. Februar 1976, 65/75, *Tasca*, Slg. 1976, 291; Urteil vom 24. Januar 1978, 82/77, *Van Tiggele*, Slg. 1978, 25.

- Innovativ ist „Cassis de Dijon“ insofern, als solche Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft dann nicht in den Anwendungsbereich von Art. 30 EWGV fallen, wenn die entsprechenden Bestimmungen „notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes“. ⁶⁾

Ungeachtet politischer Angriffe auf die integrationsfreundliche Grundtendenz des Urteils ist „Cassis de Dijon“ auch im europarechtlichen Schrifttum lange umstritten gewesen. Die genannten zwingenden Erfordernisse lassen nach den Entscheidungsgründen schon den Tatbestand einer Maßnahme gleicher Wirkung entfallen. Dagegen versteht Art. 36 EWGV die dort aufgeführten Ausnahmen als Rechtfertigungsgründe. Hätte es nicht näher gelegen, den Regelungsgehalt von Art. 36 EWGV um zusätzliche Ausnahmetatbestände, wie die Lauterkeit des Handelsverkehrs und den Verbraucherschutz zu erweitern? Der EuGH ist diesen Weg nicht gegangen. Der Grund dafür dürfte wohl darin liegen, daß er in ständiger Rechtsprechung Art. 36 EWGV als abschließende Aufzählung verstanden hat, und eine extensive Auslegung somit ausschied.

Beunruhigung löste im Schrifttum auch der Umstand aus, daß dem in der Formel „Cassis de Dijon“ erwähnten Schutz der öffentlichen Gesundheit bereits in Art. 36 EWGV ausdrücklich Rechnung getragen wird. Der Rückgriff auf diese Vorschrift ist nach dem System des Vertrages aber nur möglich, wenn überhaupt eine Maßnahme gleicher Wirkung vorliegt, d.h. der Gesundheitsschutz nicht bereits im Rahmen von Art. 30 EWGV tatbestandsausschließend wirkt. Dies warf die Frage auf, ob der Gesundheitsschutz in Zukunft unter Art. 30 EWGV oder unter Art. 36 EWGV zu prüfen ist. Bei rein dogmatischer Betrachtungsweise hätte es sich angeboten, die mit „Cassis de Dijon“ eingeführte Unterscheidung zwischen diskriminierenden und diskriminierungsfreien Maßnahmen beizubehalten und den Gesundheitsschutz demzufolge im ersteren Fall nach Art. 30 EWGV, im letzteren Fall aber nach Art. 36 EWGV zu beurteilen. Der EuGH entschied jedoch in Folgerechtsprechung anders. Auch bei diskriminierungsfreien Maßnahmen wird der Gesundheitsschutz nunmehr ausschließlich unter Art. 36 EWGV geprüft; das „Bier-Urteil“ ist ein illustres Beispiel dafür.

Anfänglich hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften aus „Cassis de Dijon“ gefolgert, daß grundsätzlich jedes in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Erzeugnis in allen anderen Mitgliedstaaten frei zirkulieren darf. Eine solche Aussage geht selbstverständlich zu weit. Der EuGH hat in den folgenden Jahren denn auch nicht gezögert, die erforderlichen Klarstellungen und Abstriche vorzunehmen und in einer Vielzahl von Einzelfall-

⁶ Urteil vom 20. Februar 1979, 120/78, Rewe, Slg. 1979, 649, 662 = ZLR 1979, 343.

entscheidungen Inhalt und Grenzen des Konzepts abzustecken. Er hat dabei jeweils eine Güter- und Interessenabwägung zwischen der beherrschenden Maxime der Warenfreizügigkeit und den Erfordernissen etwa des Gesundheitsschutzes vorgenommen; der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung, stand jeweils im Vordergrund.

Ich habe diese allgemeinen Erwägungen vorangestellt, um zu verdeutlichen, daß die Rechtsprechung des EuGH nicht nur unter dem Blickwinkel einer Teildisziplin, einer Branche oder gar produktspezifisch gewürdigt werden kann. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, den Ordnungsprinzipien des Gemeinsamen Markts in der Gesamtheit des wirtschaftlichen Lebens integral zur Geltung zu verhelfen. Dies bedeutet keineswegs, daß die Besonderheiten eines bestimmten Wirtschaftszweiges außer acht zu bleiben haben, wohl aber, daß sie nicht aus dem Gesamtzusammenhang gerissen und verabsolutiert werden dürfen.

III. Die Rechtsprechung zum Lebensmittelrecht

Auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts hatte sich der Gerichtshof mit drei Gruppen von Problemen zu befassen:

- dem Umfang des Begriffs der Maßnahme gleicher Wirkung im Hinblick auf Maßnahmen ohne spezifischen Bezug zum grenzüberschreitenden Warenverkehr;
- der Definition der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes im Sinne der Formel „Cassis de Dijon“;
- dem Umfang des Schutzes der öffentlichen Gesundheit als Rechtfertigungsgrund im Sinne von Art. 36 EWGV.

1. Maßnahmen ohne spezifischen Bezug zum grenzüberschreitenden Verkehr

Bemerkenswerterweise sind gerade einige Urteile mit lebensmittelrechtlichem Bezug durch die Tendenz gekennzeichnet, einer uferlosen Ausweitung des Begriffs der Maßnahme gleicher Wirkung zu wehren. Einschränkungen waren erforderlich, weil Sachverhalte rein innerstaatlicher Natur ohne grenzüberschreitenden Bezug nicht in den Anwendungsbereich des Vertrages fallen und daher von Art. 30-36 EWGV unberührt bleiben.

Im Hinblick auf Ausfuhrbeschränkungen hat das „Pferdefleisch“-Urteil⁷ das Kriterium der „spezifischen Beschränkungen der Ausfuhrströme“ als zusätzliches

⁷ Urteil vom 8. November 1979, 15/79, Groenveld, Slg. 1979, 3409.

Definitionselement eingeführt. Der EuGH sah es als nicht erfüllt an im Falle einer niederländischen Regelung, wonach die Vorratshaltung und Verarbeitung von Pferdefleisch in den Niederlanden verboten ist. Kritische Stimmen haben die Frage aufgeworfen, ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz es nicht geboten hätte, zwischen dem – gemeinschaftsrechtlich unbedenklichen – Verbot der Lagerung und Verarbeitung für den Inlandskonsum und dem – gemeinschaftsrechtlich problematischeren – Verbot für die Ausfuhr zu differenzieren. Das Rationale des Pferdefleischurteils wurde drei Jahre später in die Entscheidung zum deutschen *Nachtbackverbot* in Bäckerei- und Konditoreibetrieben⁸ übernommen.

Ähnlich wurde im Urteil *Blesgen*⁹ im Hinblick auf Einfuhrbeschränkungen entschieden. Dort ging es um das belgische Verbot des Verkaufs von Spirituosen in Gaststätten. Der EuGH hat die Vereinbarkeit dieser nichtdiskriminierenden Vermarktungsregelung mit dem Gemeinschaftsrecht bejaht, weil ihre beschränkenden Wirkungen auf den Handelsverkehr nicht die solchen Handelsregelungen eigentümlichen Wirkungen überschritten.

2. Zum Begriff der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes

Die Erfordernisse des lautereren Wettbewerbs und seiner Kehrseite, des Verbraucherschutzes, werden häufig von den Mitgliedstaaten angerufen, finden aber nur selten Gehör beim EuGH. Bereits in dem Urteil „Cassis de Dijon“ wurden die Weichen gestellt: eine angemessene Unterrichtung der Käufer lasse sich ohne Schwierigkeiten dadurch erreichen, daß man die Angabe von Herkunft und Alkoholgehalt auf der Verpackung des Erzeugnisses vorschreibt¹⁰.

Eine entsprechende Kennzeichnung reicht also grundsätzlich aus, um die Transparenz der Angebote an die Verbraucher zu gewährleisten. Einfuhr- und Vermarktungsverbote aus Gründen des Verbraucherschutzes sind im allgemeinen unverhältnismäßig. Dies ist unterdessen gefestigte Rechtsprechung.

Dazu einige weitere Beispiele:

In der Rechtssache *Fietje*¹¹ ging es um den zulässigen Inhalt von Etikettierungsvorschriften. Dem Ausgangsverfahren des Vorabentscheidungsersuchens lag der niederländische „Likeurbesluit“ zugrunde, in dem vorgeschrieben war, daß bestimm-

⁸ Urteil vom 14. Juli 1981, 155/80, *Oebel*, Slg. 1981, 1993.

⁹ Urteil vom 31. März 1982, 75/81, *Blesgen*, Slg. 1982, 1211 = ZLR 1983, 25.

¹⁰ aaO., 664.

¹¹ Urteil vom 16. Dezember 1980, 27/80, *Fietje*, Slg. 1980, 3839 = ZLR 1981, 138.

te Spirituosen als „likeur“, „liqueur“ oder „likorette“ zu kennzeichnen waren. Der EuGH hat die grundsätzliche Zulässigkeit von Bezeichnungsregelungen im Interesse des Verbraucherschutzes bestätigt, hat jedoch klare Einschränkungen gemacht. Die Notwendigkeit eines solchen Schutzes bestehe dann nicht mehr, wenn die Angaben auf dem ursprünglichen Etikett einen gleichwertigen Informationsgehalt für den Verbraucher des Einfuhrstaates haben. Damit wurde auf die Verkehrsgeltung abgestellt.

Auf der gleichen Linie liegt das Urteil *Kikvorsch*¹², in dem es um die Einfuhr von Berliner Weiße in die Niederlande ging. Das Flaschenetikett gab den Stammwürzegehalt des Bieres an, was nach der einschlägigen niederländischen Regelung verboten war, weil es zu Verwechslungen mit dem Alkoholgehalt Anlaß geben könne. Auch hier stellte der EuGH auf die Verwechslungsgefahr in den Augen des voraussichtlichen Verbraucherkreises ab. Da es sich – ebenso in der Sache *Fietje* – um ein Vorlageverfahren nach Art. 177 EWGV handelte, konnte er die tatsächlichen Beurteilungen dem vorlegenden nationalen Gericht überlassen. In ähnlichem Sinne hat der EuGH übrigens in anderen Wirtschaftsbereichen entschieden, so etwa in der Rechtssache *Robertson*¹³, in der es um unterschiedliche Punzierungsvorschriften für Edelmetalle ging.

Der EuGH scheut im allgemeinen davor zurück, die Tatsachenbeurteilungen des vorlegenden Gerichts im Vorabentscheidungsverfahren vorwegzunehmen. Dazu sieht er sich meistens schon deshalb nicht in der Lage, weil es auf die jeweilige Verkehrsauffassung ankommt, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden sein kann. Allerdings hat er es in besonders krassen Fällen nicht an einem eindeutigen Wort fehlen lassen, so etwa in dem Urteil *Rau*, in dem es um die belgischen Vorschriften über die Verpackung von Margarine ging¹⁴:

„Wendet ein Mitgliedstaat... auf Margarine, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, Rechtsvorschriften an, die für dieses Erzeugnis zwingend eine bestimmte Art der Verpackung, zum Beispiel die Würfel-form, vorschreiben und jede andere Verpackungsart ausschließen, so geht er damit erheblich über das zur Erreichung dieses Ziels [Verhinderung der Verwechslung von Butter und Margarine durch den Verbraucher] Erforderliche hinaus. Der Schutz der Verbraucher kann nämlich ebenso wirksam durch andere Maßnahmen, wie zum Beispiel Etikettierungsvorschriften, gewährleistet werden, die den freien Warenverkehr weniger behindern.“

Wie bereits dargelegt, verstieß es nach dem „Sekt-Weinbrand“-Urteil gegen die Regeln des freien Warenverkehrs, eine geschätzte Gattungsbezeichnung aus-

12 Urteil vom 17. März 1983, 94/82, *Kikvorsch*, Slg. 1983, 947.

13 Urteil vom 22. Juni 1982, 220/81, *Robertson*, Slg. 1982, 2349.

14 Urteil vom 10. November 1982, 261/81, *Rau*, Slg. 1982, 3961, 3973 = ZLR 1983, 25.

schließlich den einheimischen Erzeugnissen vorzubehalten. Dieses Leitmotiv durchzieht in verschiedenen Varianten die neuere Rechtsprechung.

Die beiden „Essig“-Urteile gegen Italien¹⁵ wiesen die Besonderheit auf, daß sie eine zwar dem Anschein nach diskriminierungsfreie, de facto aber wegen des Inhalts der italienischen Gesetzgebung die Einfuhrprodukte benachteiligende Bezeichnungsregelung betrafen. Nach italienischem Recht war die Benutzung der Bezeichnung „aceto“ (Essig) für Obstessig verboten, der in Italien nicht hergestellt werden darf; diese Bezeichnung war ausschließlich dem Weinessig vorbehalten, weil der italienische Verbraucher sie so verstehe. Der EuGH zollte diesem Argument keine Anerkennung; denn der Verbraucherschutz könne auch mit Hilfe anderer Mittel sichergestellt werden, die eine Gleichbehandlung einheimischer und eingeführter Produkte erlaubten, so insbesondere durch eine angemessene Etikettierungsregelung. Dabei sei allerdings Voraussetzung, daß diese für sämtliche Essigarten, einschließlich Weinessig, gelte¹⁶.

Dem ähnlich gelagerten Urteil *Miro*¹⁷ lag der Sachverhalt zugrunde, daß nach niederländischem Recht unter der Bezeichnung „Genever“ nur ein Getränk mit einem Mindestalkoholgehalt von 35 % vermarktet werden durfte. Dagegen wird in Belgien seit langem unter dieser Bezeichnung ein 30 %-iges Getränk hergestellt. Ähnlich wie in der Sache „Cassis de Dijon“ war auch hier die nationale Regelung diskriminierungsfrei. Wieder stellte der EuGH auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ab und befand, daß eine entsprechende Kenntlichmachung ausreiche, um den Verbraucher zu schützen.

Das bekannte „Bocksbeutel“-Urteil¹⁸ hat ein bemerkenswertes neues Konzept entwickelt, die Verpflichtung zur gegenseitigen Achtung lauterer Praktiken. Es bedeutet im wesentlichen, daß der Verbraucherschutz nicht mehr nur aus rein nationaler Sicht bewertet werden darf, sondern gemeinschaftsweit zu beurteilen ist. Konkret ging es in dieser Vorlegesache darum, ob die mainfränkische und mittelbadische Bocksbeutelflasche, die eine mittelbare geographische Herkunftsangabe darstellt, in der Bundesrepublik Deutschland ausschließlich Wein aus den genannten Anbaugebieten vorbehalten werden kann, oder ob auch Südtiroler Rotwein, der traditionell in ähnlichen Flaschen abgefüllt wird, in dieser Aufmachung

¹⁵ Urteil vom 3. Dezember 1981, 193/80, Kommission/Italien, Slg. 1981, 3019 = ZLR 1982, 140; Urteil vom 15. Oktober 1985, 281/83, Kommission/Italien, ZLR 1986, 296.

¹⁶ aaO., 3035.

¹⁷ Urteil vom 26. November 1985, 182/84, *Miro*, noch nicht veröffentlicht. Vgl. auch das Urteil vom 4. Dezember 1986 (179/85, Kommission/Deutschland, noch nicht veröffentlicht), mit dem die Bundesrepublik Deutschland verurteilt wurde, weil sie den Vertrieb von „pétillant de raisin“, einem in Frankreich hergestellten, teilweise gegorenen Traubensaft mit einem Höchstalkoholgehalt von 3%, in Schaumweinflaschen ähnelnden Flaschen verbot.

¹⁸ Urteil vom 13. März 1984, 16/83, Prantl, Slg. 1984, 1299 = ZLR 1984, 166.

in der Bundesrepublik vermarktet werden darf. Der EuGH hat mit Realitätssinn und Augenmaß judiziert. Er ist der von der Kommission geäußerten Auffassung nicht gefolgt, daß bestimmte Flaschenformen in keinem Fall bestimmten Anbaugebieten zugeordnet werden dürften, sondern hat darauf abgestellt, daß auch in Südtirol bocksbeutelähnliche Flaschen in mehr als hundertjähriger Tradition verwendet werden¹⁹:

„Geht es...darum, ob eine nationale Regelung zum Schutz einer mittelbaren geographischen Herkunftsangabe und im Interesse des Verbraucherschutzes die Vermarktung eingeführter Weine in einer bestimmten Flaschenart verbieten darf, so ist darauf hinzuweisen, daß im System des Gemeinsamen Marktes der Verbraucherschutz und die Lauterkeit des Handelsverkehrs in bezug auf die Aufmachung der Weine unter allseitiger Achtung lauterer Praktiken und herkömmlicher Übungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten gewährleistet werden müssen.“

3. Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit

Wie ich bereits ausgeführt habe, stützt der EuGH seine Rechtsprechung zum Gesundheitsschutz in letzter Zeit auch bei handelsbeschränkenden Maßnahmen, die unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse gelten, ausschließlich auf Art. 36 EWGV. Ähnlich wie beim Verbraucherschutz hält er an der grundsätzlichen Justitiabilität dieses Konzepts fest, wenn er auch seine Relativität in dem Sinne betont, daß die Erfordernisse des Gesundheitsschutzes von Mitgliedstaat zur Mitgliedstaat und im zeitlichen Wandel verschieden sein können. Ein fester Grundsatz ist, daß die zuständigen nationalen Behörden einen weitreichenden Beurteilungs- und Handlungsspielraum besitzen, solange keine Harmonisierung und Gemeinschaftsebene erfolgt ist. Sie bestimmen in eigener Verantwortung, in welchem Umfang sie die Bevölkerung vor Gesundheitsrisiken schützen wollen, sind dabei aber an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden.

In der einschlägigen Rechtsprechung lassen sich hauptsächlich drei Fallgruppen unterscheiden:

a) *Lebensmittelrechtliche Grenzkontrollen* sind an sich zulässig, jedoch sind Doppelkontrollen tunlichst zu vermeiden. Dies läuft darauf hinaus, daß die im Ausfuhrmitgliedstaat durchgeführten Kontrollen – zumindest wenn der Importeur sich darauf beruft und die entsprechenden Unterlagen vorlegt – vom Einfuhrmitgliedstaat anerkannt werden müssen²⁰. Letzterem steht es zwar frei, unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zusätzliche Untersuchungen vorzu-

¹⁹ aaO., 1328.

²⁰ Z.B. Urteil vom 8. November 1979, 25/78, *Denkavit*, Slg. 1979, 3369; Urteil vom 7. April 1981, 132/80, *United Foods*, Slg. 1981, 995 = ZLR 1982, 136.

schreiben; mit dem Argument, die vom Ausfuhrmitgliedstaat durchgeführten Analysen seien nicht verlässlich, wird er aber grundsätzlich nicht mehr gehört, es sei denn, es bestünden konkrete Anhaltspunkte für eine solche Annahme (z.B. begründeter Verdacht von Manipulationen).

b) Rückstände von *Schädlingsbekämpfungsmitteln* in Obst und Gemüse können erhebliche Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier mit sich bringen. Der Einfuhrmitgliedstaat kann daher ihren zulässigen Höchstgehalt für die einzelnen Lebensmittel nach Maßgabe der jeweiligen Klimabedingungen, der gewöhnlichen Zusammensetzung der Nahrung und des Gesundheitszustandes seiner Bevölkerung festsetzen. Er ist jedoch gehalten, die vorgeschriebenen Höchstmengen in Übereinstimmung mit dem jeweiligen Stand von Wissenschaft und Forschung zu ermitteln und bei Vorliegen neuer Erkenntnisse zu überprüfen²¹.

In dem neueren Urteil *Mirepoix*²² heißt es, daß strenge Maßstäbe angelegt werden dürfen, weil die vom Verbraucher mit Nahrungsmitteln aufgenommenen Mengen nicht vorhersehbar und nicht kontrollierbar sind. Im einzelnen werden die folgenden Kriterien aufgestellt.

- Die getroffenen Regelungen können je nach Land, nach Maßgabe der klimatischen Verhältnisse, der Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung und deren Gesundheitszustand unterschiedlich sein.

- Das Verwendungsverbot bzw. der zulässige Höchstgehalt sind zu revidieren, wenn sich die Gründe für den Erlass der Maßnahme geändert haben. Dies kann etwa der Fall sein, wenn eine neue Verwendung eines Pflanzenschutzmittels entdeckt wird oder die Forschung zu neuen Ergebnissen gelangt.

- Das Verbot ist mit einem Erlaubnisvorbehalt zu versehen, wenn sich eine bestimmte Verwendung als unschädlich herausstellt; die Genehmigung ist in einem leicht zugänglichen Verfahren zu erteilen. Was unter „leicht zugänglichem Verfahren“ zu verstehen ist, erläutert das Urteil nicht. Entsprechend der Bedeutung dieses Ausdrucks in der französischen Sprache („procédure facilement accessible“) wird man annehmen können, daß er sich sowohl auf die Einleitung (Zulässigkeitsvoraussetzungen) als auch auf die Durchführung des Verfahrens (Verfahrensdauer, Beweislastregelungen etc.) bezieht.

Ein besonders sensibler Bereich sind die *Zusatzstoffe*. Der EuGH hat sich hier der internationalen Entwicklung angepaßt und besonders nuanciert entschieden. Das wegweisende Urteil *Sandoz*²³ betraf Vitaminzusätze zu sog. Muesliriegeln, Powerpacks und Analeptika. Vereinfacht stellte sich das Problem so dar, daß Vitamine zwar an sich nicht schädlich sind, jedoch bei übermäßigem Verzehr mit der gesamten, in ihrer Zusammensetzung unvorhersehbaren und unkontrollierten Nahrungsaufnahme gewisse Gesundheitsrisiken, insbesondere langfristig, hervorrufen kön-

²¹ Urteil vom 19. September 1984, 94/83, *Heijn*, Slg. 1984, 3263.

²² Urteil vom 13. März 1986, 54/85, *Mirepoix*, noch nicht veröffentlicht.

²³ Urteil vom 14. Juli 1983, 174/82, *Sandoz*, Slg. 1983, 2445 = ZLR 1984, 156.

nen. Die neueren Entscheidungen *Motte*²⁴ und *Muller-Kapfmeyer*²⁵ bezogen sich auf Farbstoffe in Fischkonserven bzw. auf Emulgatoren in Backwaren.

Die Entscheidungsgründe in den genannten drei Rechtssachen ähneln sich weitgehend. Ihre Quintessenz kann wie folgt resümiert werden:

- Im gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Beurteilung bestehen Unsicherheiten über die Gesundheitsverträglichkeit von Zusatzstoffen und insbesondere die Schwellen für ihre Aufnahme.
- Ein Verbot, Lebensmittel mit Zusatzstoffen ohne vorherige Genehmigung in den Verkehr zu bringen, ist daher grundsätzlich zum Schutz der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt.
- In Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung entscheiden die Mitgliedstaaten selbst über den Umfang, in dem sie den Gesundheitsschutz ihrer Bevölkerung gewährleisten wollen.
- Dem Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten sind jedoch Grenzen gesetzt. Die Vermarktung muß gestattet werden, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich wenn keine Gefahr für die Gesundheit besteht und wenn außerdem ein echtes Bedürfnis für den Zusatz der fraglichen Stoffe nachgewiesen ist.

Bei der Ausfüllung der beiden Kriterien ist der EuGH behutsam Schritt für Schritt vorgegangen.

Bei der *Beurteilung der Gefahr*, die mit dem verwendeten Zusatzstoff verbunden ist, hat der Einfuhrmitgliedstaat die Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung, insbesondere die Arbeiten des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses der Gemeinschaft, zu berücksichtigen, kann aber bei der Auswertung die spezifischen Ernährungsgewohnheiten im Einfuhrmitgliedstaat in Betracht ziehen.

Die Arbeiten der einschlägigen wissenschaftlichen Gremien sind nicht zwingend; dies können sie schon deshalb nicht sein, weil keine Rechtsetzungsbefugnis besteht. Jedoch muß der betreffende Mitgliedstaat sich mit ihnen auseinandersetzen. Ob er dies tatsächlich tut, ist im Einzelfall nicht immer leicht nachzuweisen. Eine gewisse Gewähr dafür kann wohl nur über verfahrensrechtliche Mindestanforderungen erfolgen. Sicher wird den Mitgliedstaat bei einem Abweichen von den Ergebnissen der internationalen wissenschaftlichen Forschung eine Darlegungs- und Begründungslast treffen. Ein Abweichen ist zulässig, wenn es auf fehlerfreie Erwägungen gestützt ist; die besonderen Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung des Einfuhrmitgliedstaats sind der augenscheinlichste Fall einer zulässigen Abweichung.

²⁴ Urteil vom 10. Dezember 1985, 247/84, *Motte*, ZLR 1986, 299.

²⁵ Urteil vom 6. Mai 1986, 304/84, *Muller-Kapfmeyer*, ZLR 1987, 154.

Bei der *Bedürfnisprüfung* ist insbesondere auf das „Bedürfnis... im Hinblick auf Technologie oder Ernährung“ (Urteil *Sandoz*), aber auch auf ein „wirtschaftliches Bedürfnis“ (Urteil *Muller-Kampfmeyer*), ja sogar auf ein „Bedürfnis... organoleptischer oder psychologischer Art“ (Urteil *Motte*) abzustellen. Mit der Einführung dieser Kriterien ist der EuGH dem im Lebensmittelrecht wohl aller Mitgliedstaaten anerkannten Minimierungsprinzip gefolgt. Darauf hinzuweisen ist, daß er keineswegs ein eigenständiges gesundheitspolitisches Konzept entwickeln wollte, sondern lediglich einem in den einschlägigen wissenschaftlichen Gremien als vernünftig empfundenen Grundsatz Eingang in die Rechtsprechung verschaffen wollte. Daher konnte er auch kaum präziser werden, ohne die Grenzen seiner Zuständigkeit zu überschreiten.

Technologisches, wirtschaftliches und psychologisches Bedürfnis sind nur Teilaspekte eines einheitlichen Ganzen. Ob ein bestimmter Zusatz für die Herstellung eines Lebensmittels erforderlich ist, bestimmt sich nicht zuletzt nach dem wirtschaftlich Zumutbaren. Der psychologische Gesichtspunkt spielt insofern mit hinein, als der Verbraucher appetitliche, d.h. auch äußerlich ansprechende Lebensmittel wünscht.

Bei der Bedürfnisprüfung ist in erster Linie auf die Ernährungsgewohnheiten des Einfuhrstaates abzustellen (vgl. Urteil *Motte*), jedoch ist nach neuester Rechtsprechung auch den Ergebnissen der internationalen wissenschaftlichen Forschung und insbesondere den Arbeiten des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses der Gemeinschaft Rechnung zu tragen (vgl. Urteil *Muller-Kampfmeyer*). Im wesentlichen gilt also hier das Gleiche wie der Prüfung der Gesundheitsschädlichkeit, wenn auch nach der Natur der Sache die lokalen Ernährungsgewohnheiten stärker im Vordergrund stehen dürften.

- Die Mitgliedstaaten tragen die Beweislast für die Erforderlichkeit handelsbeschränkender Maßnahmen. Dazu hat der EuGH in dem bereits angeführten Urteil *Muller-Kampfmeyer* entschieden²⁶:

„Es ist Sache der zuständigen nationalen Stellen, in jedem Einzelfall darzutun, daß die von ihnen erlassene Regelung erforderlich ist, um die in Artikel 36 EWG-Vertrag genannten Rechtsgüter wirksam zu schützen, insbesondere, daß der Vertrieb des in Frage stehenden Erzeugnisses eine Gefahr für die Gesundheit darstellt, und gegebenenfalls, daß der Zusatz der fraglichen Stoffe nicht einem echten Bedürfnis entspricht.“

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß nach dieser Rechtsprechung eine prophylaktische Gesundheitspolitik durchaus gemeinschaftsrechtlich gedeckt ist. Die Grauzonen der wissenschaftlichen Erkenntnis sind Schutzzonen im Sinne von Art. 36 EWGV; die Unsicherheiten der medizinischen Beurteilung dürfen nicht zu Lasten der menschlichen Gesundheit gehen.

²⁶ aaO., Rdnr. 25.

Diese Betrachtungen gelten selbstverständlich nur für nichtharmonisierte bzw. teilharmonisierte Bereiche, in denen den Mitgliedstaaten noch ein politischer Ermessensspielraum verbleibt. Dagegen ist der einseitige Rückgriff auf Art. 36 EWGV ausgeschlossen, „wenn gemeinschaftsrechtliche Vorschriften die vollständige Harmonisierung aller zur Gewährung des Schutzes der Gesundheit notwendigen Maßnahmen vorsehen und gemeinschaftliche Verfahren zur Kontrolle ihrer Einhaltung regeln“²⁷. Der Grund dafür ist, daß in durchharmonisierten Bereichen der Gesundheitsschutz abschließend durch die Gemeinschaftsmaßnahme gewährleistet wird und jedes konkurrierende Tätigwerden der Mitgliedstaaten dem *effet utile* der Gemeinschaftsregelung widerspräche.

IV. Anmerkungen zum „Bier“-Urteil

Ich habe in der vorangehenden Analyse der Rechtsprechung zum Lebensmittelrecht das sog. „Bier“-Urteil²⁸ beiseite gelassen, um ihm an dieser Stelle einen eigenen Abschnitt zu widmen. Dies scheint nicht zuletzt deshalb gerechtfertigt, weil diese jüngste Entscheidung wegen des Aufsehens, das das Verfahren in der deutschen Öffentlichkeit erregt hat, und wegen des damit verbundenen Akzeptanzproblems mit besonderer Sorgfalt beraten und abgefaßt wurde. Sie hat die gesamte lebensmittelrechtliche Rechtsprechung verarbeitet und eignet sich daher bestens, um neue Ansatzpunkte und Entwicklungstendenzen sichtbar zu machen.

Auf die Darstellung der deutschen Rechtslage und des Parteivortrags wird verzichtet, ebenso auf die Wiedergabe der verfahrensrechtlichen Äußerungen des EuGH. Eingegangen wird lediglich auf die tragenden Entscheidungsgründe zum materiellen Recht, wobei entsprechend der Grundstruktur des Urteils zwischen dem Bezeichnungsverbot für Bier, das aus anderen Grundstoffen als Gerstenmalz hergestellt wurde, und dem absoluten Verkehrsverbot für Bier mit Zusatzstoffen unterschieden wird.

1. Zum Bezeichnungsverbot der §§ 9, 10 BStG

Nach den Urteilsgründen stellt die Bezeichnungsregelung ein relatives Verkehrsverbot dar, das geeignet ist, die Einfuhr von Bieren zu behindern, zu deren Herstellung rechtmäßig andere Grundstoffe als Gerstenmalz, nämlich insbesondere Reis

²⁷ Urteil vom 10. Dezember 1985, *Motte*, aaO., Rdnr. 16.

²⁸ Urteil vom 12. März 1987, 178/84, *Kommission/Deutschland*, in diesem Heft Seite 326. Auf das am gleichen Tag verkündete Urteil in dem Parallelverfahren 176/84 (*Kommission/Griechenland*, noch nicht veröffentlicht) wird nicht gesondert eingegangen.

oder Mais, verwendet werden. Eine solche Regelung könnte nur durch zwingende Erfordernisse des Verbraucherschutzes gerechtfertigt werden, nämlich wenn nach der Vorstellung des deutschen Verbrauchers mit der Bezeichnung Bier untrennbar ein nach dem deutschen Reinheitsgebot hergestelltes Getränk verbunden würde²⁹.

Der EuGH weist das Verbraucherschutzargument jedoch aus zweifachem Grund zurück:

- Zum einen zementiere die Bezeichnungsregelung die bestehenden Verbrauchergewohnheiten und mache deren Fortentwicklung im Laufe der Zeit und im Zuge der Einführung des Gemeinsamen Marktes unmöglich³⁰.

- Zum andern seien die dem deutschen Wort Bier entsprechenden Bezeichnungen in den anderen Mitgliedstaaten Gattungsbezeichnungen für ein durch Gärung auf der Grundlage von Gerstenmalz gewonnenes Getränk, gleich ob Gerstenmalz ausschließlich oder zusammen mit Reis oder Mais verwendet werde. Anhaltspunkte für diese Erkenntnis sieht der EuGH sowohl im Gemeinsamen Zollltarif als auch in dem Umstand, daß der deutsche Gesetzgeber selbst im Biersteuergesetz die Bezeichnung Bier für nicht nach dem Reinheitsgebot hergestellte Getränke gebrauchte³¹.

Daraus wird gefolgert, daß die deutsche Bezeichnung Bier und ihre Entsprechungen in den Sprachen der anderen Mitgliedstaaten nicht dem nach den geltenden deutschen Rechtsvorschriften hergestellten Bier vorbehalten werden können³². Diese Aussage entspricht dem in der Rechtsprechung des EuGH gefestigten Grundsatz, daß die Verwendung von Gattungsbezeichnungen nicht auf die einheimischen Erzeugnisse und diejenigen eingeführten Erzeugnisse beschränkt werden kann, die genau die für die inländischen Waren vorgeschriebene Zusammensetzung aufweisen. Gattungsbezeichnungen dürfen deshalb nicht einer einheimischen Erzeugnisart zum Nachteil der in anderen Mitgliedstaaten produzierten Erzeugnisarten vorbehalten werden³³.

Das Urteil nimmt nicht ausdrücklich Stellung, ob es etwa zulässig wäre, eingeführte Biere auf die im Herstellungsstaat übliche, ausländische Bezeichnung (z.B. beer, birra, cerveza) zu verweisen. Auch dies dürfte jedoch wegen des Charakters der Bezeichnung als Gattungsbezeichnung zu verneinen sein. Zudem könnte eine solche Sprachenregelung ihrerseits handelsbeschränkende Wirkung haben, wie sich aus den Entscheidungsgründen des bereits angeführten „Sekt-Weinbrand“-

29 aaO., Rdnrn. 29, 30.

30 aaO., Rdnr. 32.

31 aaO., Rdnr. 33.

32 aaO., Rdnr. 34.

33 vgl. Urteil vom 3. Dezember 1981, 193/80, Kommission/Italien („Essig“), aaO., 3035.

Urteils³⁴ ergibt. Allerdings dürften die Begründungserwägungen in dem ebenfalls zitierten Urteil *Fietje*³⁵ darauf hindeuten, daß es dem Importeur freisteht, eine dem deutschen Verbraucher verständliche ausländische Bezeichnung zu wählen (z.B. Ale, Porter), wenn er dies wünscht. Dem Verständnis mag es dienen, darauf hinzuweisen, daß das „Bier“-Urteil die Verwendung des Begriffs Bier nicht auf Getränke beschränkt, die traditionell unter diesem Begriff (oder einer fremdsprachlichen Entsprechung) vermarktet werden; das Rationale des „Bocksbeutel“-Urteils³⁶ wurde insoweit nicht übernommen.

Zulässig ist nach den Entscheidungsgründen des „Bier“-Urteils die Verpflichtung zu einer angemessenen Kennzeichnung hinsichtlich der Art des verkauften Erzeugnisses; eine solche Kennzeichnungsregelung gewährleiste die Transparenz der Handelsgeschäfte und der Angebote an die Verbraucher. Der EuGH hat in diesem Zusammenhang ausdrücklich unterstrichen, daß eine Kennzeichnungsregelung auch bei Bier, das vom Faß ausgeschenkt werde, durchaus praktikabel sei; die erforderlichen Angaben könnten dann auf den Fässern oder den Siphons angebracht werden. Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folge, daß eine entsprechende Regelung keine negativen Einschätzungen für Bier zur Folge haben dürfe, das den Produktionsvorschriften des Einfuhrstaates nicht entspricht³⁷.

Fraglich ist unter diesem Gesichtspunkt, ob die Kennzeichnungsverpflichtung lediglich auf „unreines“ Bier beschränkt werden darf. In dem ersten „Essig“-Urteil findet sich der Passus, daß die Etikettierungsregelung für sämtliche Essigarten, einschließlich Weinessig, gelten müsse³⁸. Unbedenklich dürfte m.E. ein *Gütesiegel* für nach dem Reinheitsgebot gebrautes Bier sein, das unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse vergeben wird.

2. Zum absoluten Verkehrsverbot für Bier mit Zusatzstoffen

In den Entscheidungsgründen wird ausgeführt, daß das absolute Verkehrsverbot für Bier, das Zusatzstoffe enthält, die Einfuhr von Bier aus anderen Mitgliedstaaten, das dort zugelassene Zusatzstoffe enthält, behindert und insoweit eine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Art. 30 EWGV darstellt. Das fragliche Verbot könnte nur aus Gründen des Schutzes der menschlichen Gesundheit nach Art. 36 EWGV gerechtfertigt werden³⁹.

34 Urteil vom 20. Februar 1975, 12/74, Kommission/Deutschland, aaO.

35 Urteil vom 16. Dezember 1980, 27/80, *Fietje*, aaO.

36 Urteil vom 13. März 1984, 16/83, *Prantl*, aaO.

37 aaO., Rdnrn. 35, 36.

38 aaO., 3035.

39 aaO., Rdnr. 40.

Der EuGH verwirft das Gesundheitsschutzargument jedoch im vorliegenden Fall, weil es sich um ein allgemeines Verbot aller in den anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Zusatzstoffe – und nicht nur den Ausschluß einzelner dieser Stoffe – handle und weil zudem kein Zulassungsverfahren vorgesehen sei⁴⁰. Hierbei stellt er die folgenden Überlegungen an:

– Ein Verbot von Zusatzstoffen mit Genehmigungsvorbehalt sei zulässig, wenn die Genehmigung durch einen Rechtsakt von allgemeiner Wirkung für bestimmte Zusatzstoffe erteilt werde und sich entweder auf alle Erzeugnisse oder auf einige von ihnen oder aber auf bestimmte Verwendungszwecke beziehe⁴¹.

Der Ausdruck „Rechtsakt von allgemeiner Wirkung“ (*acte de portée générale*) bedeutet nicht notwendigerweise einen Normativakt, wenn auch in einigen mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen insoweit Rechtsverordnungen vorgesehen sind. Eine Art „Typengenehmigung“ dürfte ausreichen; unzureichend wäre dagegen eine bei jedem Einfuhrvorgang der gleichen Getränkeorte zu erneuernde oder von jedem Parallelimporteur gesondert zu beantragende Einzelfallgenehmigung.

– Die materiellrechtlichen Voraussetzungen der Zulassung sind am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen. Demnach ist die Zulassung zu erteilen, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich die Verwendung des Zusatzstoffes keine Gefahr für die Gesundheit darstellt und einem echten Bedürfnis, insbesondere technologischer Art, entspricht.

Sowohl bei der Prüfung des Gesundheitsrisikos als auch bei der Bedürfnisprüfung sind die Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung, vor allem die Arbeiten des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses der Gemeinschaft und der Codex-Alimentarius-Kommission der FAO und der WHO zu berücksichtigen; den Ernährungsgewohnheiten im Einfuhrmitgliedstaat kann Rechnung getragen werden⁴². Insoweit hält sich das „Bier“-Urteil voll im Rahmen der bisherigen Rechtsprechung, und insbesondere des Urteils *Muller-Kampfmeyer*. Die Erwähnung der Codex-Alimentarius-Kommission ist zwar neu, jedoch war der Gedanke in der früheren Rechtsprechung bereits in der umfassenden Formel „Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung“ angelegt.

– Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird weiterhin hergeleitet, daß die Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit haben müssen, in einem leicht zugänglichen Verfahren, das innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgeschlossen werden kann, die Zulassung bestimmter Zusatzstoffe durch einen Rechtsakt von allgemeiner Wirkung zu beantragen; gegen die Nichtzulassung ist gerichtlicher Rechtsschutz zu gewähren⁴³.

⁴⁰ aaO., Rdnr. 47.

⁴¹ aaO., Rdnr. 42.

⁴² aaO., Rdnr. 44.

⁴³ aaO., Rdnrn. 45, 46.

Der erste Teil dieser Aussage führt eine bereits gefestigte Rechtsprechung fort. Hinzugekommen ist das Erfordernis der Zulassung durch einen „Rechtsakt von allgemeiner Wirkung“. Die Verbindung dieses Erfordernisses mit dem Antragsrecht der betroffenen Marktteilnehmer dürfte bestätigen, daß kein Normativakt vorausgesetzt wird.

Neu in der Rechtsprechung zum Lebensmittelrecht ist das Erfordernis, daß den betroffenen Einzelnen gerichtlicher Rechtsschutz (vor den einzelstaatlichen Gerichten) zu gewähren ist. Allerdings ist die Möglichkeit der gerichtlichen Geltendmachung der Rechte der einzelnen bereits in verschiedenen Gemeinschaftsrechtsakten, so auf dem Gebiet der Gleichbehandlung von Männern und Frauen⁴⁴, vorgesehen.

- Das Urteil enthält außerdem eine Darlegungs- und Beweislastregelung. Danach ist es Sache der zuständigen nationalen Stellen des Einfuhrmitgliedstaats, darzutun, daß das Verbot von Zusatzstoffen aus Gründen des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt ist. Von den Wirtschaftsteilnehmern kann die Vorlage der für die Beurteilung des Sachverhalts nützlichen Unterlagen verlangt werden⁴⁵.

Hierbei dürfte es sich in erster Linie um eine prozessuale Darlegungs- und Beweislastaufteilung im Verhältnis zwischen dem Einfuhrmitgliedstaat und dem Importeur handeln. Dagegen kann aus dieser Formel wohl nicht auf eine materielle Beweislast in dem Sinne geschlossen werden, daß der betroffene Mitgliedstaat die Vermarktung nur untersagen darf, wenn er die Gesundheitsschädlichkeit positiv nachweist (und nicht also bereits dann, wenn er die fehlende Unschädlichkeit dartut). Ein solcher Schluß ließe sich zudem nur schwer mit der im gleichen Urteil gemachten Aussage vereinbaren, daß die Verwendung eines bestimmten Zusatzstoffes (nur) zugelassen werden muß, wenn sie „keine Gefahr für die Gesundheit darstellt“⁴⁶.

Wie weit die Mitwirkungspflicht des Importeurs reicht, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab; nach den Entscheidungsgründen muß er nur die in seinem Besitz befindlichen Unterlagen vorlegen. Es ist davon auszugehen, daß auch die Verpflichtung zur Vorlage unter dem beherrschenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht. Daher kann die Vorlage wohl dann nicht verlangt werden, wenn der Mitgliedstaat bereits selbst im Besitz der betreffenden Unterlagen ist.

⁴⁴ Art. 6 der Richtlinie 76/207 des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen (ABl. L 39, S. 40) sieht z.B. vor, daß jedermann, der sich durch eine Diskriminierung für beschwert hält, „seine Rechte gerichtlich geltend machen kann“. Der EuGH hat diese Vorschrift in dem Urteil vom 15. Mai 1986 (222/84, *Johnston*, noch nicht veröffentlicht) ausgelegt und dabei festgestellt, daß sie Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes ist, der den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zugrundeliegt und auch in den Art. 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist.

⁴⁵ aaO., Rdnr. 46.

⁴⁶ aaO., Rdnr. 44.

- Ein wichtiger Punkt ist die Beurteilung des technologischen Bedürfnisses für die Verwendung der Zusatzstoffe. Wie bereits oben ausgeführt, ist auch insoweit dem Stand der internationalen wissenschaftlichen Forschung Rechnung zu tragen. Darüber hinaus hat das Urteil klargestellt, daß ein technologisches Bedürfnis nicht allein deswegen verneint werden kann, weil Bier bei Verwendung nur der in der Bundesrepublik Deutschland vorgeschriebenen Grundstoffe ohne Zusatzstoffe hergestellt werden kann; der Begriff des technologischen Bedürfnisses sei vielmehr im Hinblick auf die verwendeten Grundstoffe sowie unter Berücksichtigung der Bewertung durch die Behörden des Herstellungsmitgliedstaats zu beurteilen⁴⁷.

Der Gedanke, daß auch die Bewertung durch den Herstellungsstaat mit heranzuziehen ist, findet sich erstmals im „Bier“-Urteil. Er schränkt die Grundaussage ein, daß der Einfuhrmitgliedstaat das Niveau des Gesundheitsschutzes auf seinem Gebiet bestimmt, und ergänzt die Aussage, daß den Ergebnissen der internationalen wissenschaftlichen Forschung Rechnung zu tragen ist. Das zugrundeliegende Rationale dürfte sein, daß der Herstellungsmitgliedstaat, der den Vertrieb des betreffenden Bieres auf seinem Gebiet gestattet, dafür stichhaltige Gründe haben dürfte, mit denen sich der Einfuhrmitgliedstaat auseinandersetzen soll, ohne jedoch daran gebunden zu sein.

Für eine Würdigung der Tragweite des Urteils ist darauf hinzuweisen, daß es entsprechend dem Klageantrag der Kommission lediglich die Beseitigung von Einfuhrbeschränkungen für Bier aus anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft betrifft. Die deutschen Produktions- und Vermarktungsvorschriften als solche standen in dem Verfahren nicht in Frage. Dies entspricht im übrigen gefestigter Rechtsprechung, wonach innerstaatliche Maßnahmen ohne hinreichenden Bezug zum grenzüberschreitenden Warenverkehr nicht von Art. 30 - 36 EWGV erfaßt werden. Im Ergebnis ist daher das „Reinheitsgebot“ in seiner derzeitigen Gestalt nur im Hinblick auf die Einfuhren aufzuheben (Art. 171 EWGV).

Eine aus der gegenständlichen Beschränkung dieser Rechtsprechung resultierende Benachteiligung der inländischen gegenüber den eingeführten Produkten ist gemeinschaftsrechtlich hinzunehmen. Sie kann insbesondere nicht mit dem gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatz - der Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Gemeinschaftsordnung ist - gerügt werden, da sie nicht in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fällt⁴⁸. Eine andere Frage ist, inwieweit Grundsätze des nationalen Rechts, in der Bundesrepublik Deutschland Art. 3 GG, der Schlechterstellung der Inlandswaren entgegenstehen.

Offen ist auch noch die Frage, ob die Grundsätze des „Bier“-Urteils entsprechend auf Drittlandserzeugnisse angewendet werden können, die in einem anderen Mit-

⁴⁷ aaO., Rdnrn. 51, 52.

⁴⁸ Urteil vom 13. November 1986, 80 und 159/85, *Edah*, noch nicht veröffentlicht; siehe auch Urteil vom 23. Oktober 1986, 355/85, *Cognet*, noch nicht veröffentlicht.

gliedstaat der Gemeinschaft rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden. Ihre Klärung wird der weiteren Rechtsprechung vorbehalten sein. Ein Argument für die Gleichstellung der in einem Mitgliedstaat im freien Verkehr befindlichen Drittlandswaren mit den Erzeugnissen dieses Mitgliedstaats könnte aus Art. 9 Abs. 2 EWGV hergeleitet werden. Bemerkenswerterweise hat der EuGH diese Bestimmung in einer jüngsten Entscheidung im Rahmen der Auslegung von Art. 95 EWGV (Verbot diskriminierender oder protektionistischer inländischer Abgaben) herangezogen⁴⁹.

Noch ungeklärt ist schließlich auch, ob die Rechtsprechung „Cassis de Dijon“ auf Erzeugnisse ausgeweitet werden kann, die zwar rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt wurden, in diesem selbst aber nicht verkehrsfähig sind. Es handelt sich hierbei um Erzeugnisse, die lediglich für die Ausfuhr hergestellt werden dürfen. Das Problem ist bereits in einer Vorlegesache aufgeworfen worden, konnte jedoch in dem Verfahren dahingestellt bleiben⁵⁰. Gewichtige Gründe dürften gegen eine solche Ausweitung sprechen. Insbesondere greift der Gedanke der Einheit des Gemeinsamen Marktes, der der Rechtsprechung zur Warenfreizügigkeit zugrundeliegt, hier nicht durch.

Schlußbetrachtung

Das „Bier“-Urteil wurde in den meisten Mitgliedstaaten der Gemeinschaft als ein wesentlicher Schritt zur Liberalisierung des Warenmarktes begrüßt. In der Bundesrepublik Deutschland wurde es überwiegend mit emotionsgeladener Kritik überschüttet. Ein in Fachkreisen geäußelter Vorwurf ist, daß es nicht in die Praxis umzusetzen sei, weil es keine quantifizierbaren Angaben über die zuzulassenden Zusatzstoffe enthalte. Dieser Tadel geht fehl. Der EuGH hat den Rahmen voll ausgeschöpft, der ihm als Organ der rechtsprechenden Gewalt zur Verfügung steht. Er verfügte in dem Vertragsverletzungsverfahren weder über die erforderlichen Unterlagen noch besitzt er die Sachkunde – und wohl auch nicht die Legitimation –, um weiter ins Detail zu gehen. Keinesfalls kann er die Rolle des Gemeinschaftsgesetzgebers übernehmen, der jetzt aufgerufen ist, die Rechtsangleichung voranzutreiben, um die Nivellierung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu verhindern.

Ideologiefreie und pragmatische Rechtsprechung kann Korrekturen bewirken und Lücken schließen, doch sie vermag nicht die politischen Gestaltungskräfte zu ersetzen. Dazu hat der deutsche Richter am EuGH, Professor *Everling*, zutreffend

⁴⁹ Urteil vom 7. Mai 1987, 193/85, *Cooperativa Co-Frutta*, noch nicht veröffentlicht.

⁵⁰ Urteil vom 20. April 1983, 59/82, *Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft („Wermutwein“)*, Slg. 1983, 1217.

ausgeführt: „Letztlich kann eine sachgerechte Lösung in dem gesamten Bereich wohl nicht im Beharren auf Vorbehalten, sondern nur im Durchbruch nach vorn, also in der Harmonisierung, gefunden werden“⁵¹.

Summary

The judgment in the “beer case” was welcomed in most member states of the European Community as an important step towards liberalization of intra-Community movement of goods. In the Federal Republic of Germany however it was widely criticized, often in emotional terms. A major reproach voiced in the circles concerned is that this judgment cannot be put into practice because it does not provide any quantifiable standards on the additives which are to be authorized. This criticism does not seem justified. The European Court of Justice exhausted the possibilities open to it as a judicial institution. In the infringement proceedings before it it did not have the necessary documentation and was itself not technically equipped to go into further detail. Under no circumstances can it assume the role of the Community legislator who is called upon to promote the harmonization of laws with a view to preventing the levelling of standards down to the lowest common denominator.

Pragmatic judicial decision-making, free from ideological constraints, may effect correction and fill gaps; it can however not take over the part of the political power. In this context the German judge at the European Court of Justice, Prof. Everling, rightly pointed out: “In the final analysis, an adequate solution cannot be found in persisting in an attitude of recalcitrance but only in a major step forward, i. e. in the harmonization of laws.”⁵²

⁵¹ U. Everling, Die Cassis de Dijon-Rechtsprechung des EuGH und ihre Auswirkungen auf die Ernährungswirtschaft, in: Heft 110 der Schriftenreihe des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V., S. 27.

⁵² U. Everling: The jurisprudence “Cassis de Dijon” of the European Court of Justice and its effects on the Food Industry, No. 10 of the publications of the „Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde“, p. 27.

Résumé

Dans la plupart des Etats membres de la Communauté européenne, l'«arrêt de la bière» a été accueilli comme une avancée essentielle sur la voie de la libéralisation de la circulation intracommunautaire des marchandises. En République fédérale d'Allemagne, il a toutefois fait l'objet de nombreuses critiques, souvent empreintes d'émotion. Un des reproches essentiels exprimé dans les milieux concernés est qu'il ne peut pas être exécuté, car il ne contient pas d'indications quantifiables quant aux additifs à autoriser. Cette critique ne paraît pas justifiée. En effet, la Cour de justice des Communautés européennes a épuisé toutes les possibilités dont elle disposait en tant qu'institution juridictionnelle. Il n'a été mis à sa disposition, dans cette procédure en manquement, ni la documentation nécessaire ni les éléments techniques utiles pour entrer davantage dans les détails. En aucun cas, elle ne peut assumer le rôle du législateur communautaire qui est appelé à faire progresser l'harmonisation du droit afin d'éviter un nivellement au plus petit dénominateur commun.

Une jurisprudence pragmatique et dégagée de contraintes idéologiques peut apporter des corrections et combler des lacunes, elle ne peut cependant pas se substituer au pouvoir politique. A cet égard, le juge allemand à la Cour de justice des Communautés européennes, M. Everling, a observé avec raison: «En dernière analyse, une solution appropriée ne peut pas être trouvée en insistant sur des réserves, mais seulement en réalisant un bond en avant, c'est-à-dire en harmonisant le droit.»⁵²

⁵² U. Everling: La jurisprudence «Cassis de Dijon» de la Cour de justice des Communautés européennes et ses effets sur l'industrie alimentaire, n° 10 des publications du „Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde“, p. 27.