

Dominik Mayer

**Gesundheitsschutz in der  
Europäischen Gemeinschaft  
am Beispiel von BSE**

**Eine Untersuchung der Kompetenzen,  
Durchführung und Entwicklung anhand der  
Maßnahmen der Gemeinschaft zur  
Eindämmung des BSE-Erregers**



**PETER LANG**  
Europäischer Verlag der Wissenschaften

## Inhaltsverzeichnis

<b>EINLEITUNG</b> .....	1
1. ALLGEMEINES.....	1
2. PROBLEMSTELLUNG („BSE-PROBLEMATIK“).....	2
3. METHODISCHE ÜBERLEGUNGEN.....	5
4. GANG DER UNTERSUCHUNG .....	7
<b>KAPITEL 1: GRUNDLAGEN ZUR ERARBEITUNG DER BSE-PROBLEMATIK</b> .....	9
1. BESTANDSAUFNAHME .....	9
1.1 <i>Erkenntnisse über BSE und den Bezug zu der nVCJK</i> .....	9
1.1.1 Entdeckung von BSE .....	9
1.1.1.1 Krankheitsverlauf und Pathologie.....	9
1.1.1.2 Hypothese der Verbreitung von BSE .....	10
1.1.1.3 Hintergrund zur Tiermehl-Fütterung.....	11
1.1.2 Zusammenhang mit nVCJK.....	12
1.1.2.1 Creutzfeldt-Jakob-Krankheit (CJK).....	12
1.1.2.2 Die neue Variante der CJK (nVCJK).....	13
1.1.2.3 Der BSE-Erreger .....	14
1.1.2.4 Folgerung.....	15
1.2 <i>Schutzmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft</i> .....	15
1.2.1 Chronologie der Schutzmaßnahmen .....	16
1.2.1.1 Maßnahmen bis 1994 .....	16
1.2.1.2 Maßnahmen bis 1996 .....	19
1.2.1.3 Maßnahmen seit 1996.....	22
1.2.2 Systematisierung .....	38
1.2.2.1 Handelsbeschränkungen.....	38
1.2.2.2 Produktionsvorschriften .....	39
1.2.2.3 Vermarktungsvorschriften.....	40
1.2.2.4 Überwachungsvorschriften.....	40
1.2.3 Folgerung .....	41
2. GESUNDHEITSSCHUTZ IM EG-VERTRAG.....	42
2.1 <i>Rechtsnatur der Kompetenzen</i> .....	42
2.1.1 Problem des Kompetenzbegriffs.....	42

2.1.2	Zuweisung einer Kompetenz.....	44
2.1.2.1	Zuweisung von Sachgebieten .....	44
2.1.2.2	Zuständigkeitsproblematik .....	46
2.1.2.3	Problem der Unterscheidung zwischen Konkurrenz und Kompetenz .....	47
2.1.3	Konsequenz .....	49
2.2	<i>Verankerung von Gesundheitsschutz im Vertrag</i> .....	50
2.2.1	Umfang der Tätigkeit .....	50
2.2.2	Grundfreiheiten .....	51
2.2.3	Binnenmarktharmonisierung.....	52
2.2.4	Sonstige Politikbereiche.....	53
2.3	<i>Zuordnung der BSE-Problematik</i> .....	55
3.	DEFINITION DES BEGRIFFS GESUNDHEITSSCHUTZ .....	57
3.1	<i>Ausgangslage</i> .....	57
3.2	<i>Gemeinschaftlicher Gesundheitsschutz</i> .....	57
3.2.1	Tätigkeitsbeschreibung in Art. 152 Abs. 1 EG .....	57
3.2.2	Ausformungen im Sekundärrecht .....	59
3.2.3	Gesundheitsschutz in der Rechtsprechung des EuGH .....	59
3.3	<i>Problem der allgemeinen WHO-Definition</i> .....	61
<b>KAPITEL 2: RECHTSGRUNDLAGEN DES GEMEINSCHAFTLICHEN GESUNDHEITSSCHUTZES</b> .....		63
1.	UMFANG DER PRIMÄRRECHTLICHEN KOMPETENZEN .....	63
1.1	<i>Entwicklung von Gesundheitsschutz</i> .....	63
1.1.1	Allgemeine Entwicklungen in der Gesundheitspolitik .....	63
1.1.2	Gesundheitsschutz in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) .....	67
1.2	<i>Gesundheitsschutz im Gemeinsamen Markt und im Binnenmarkt</i> .....	68
1.2.1	Der Binnenmarkt.....	69
1.2.1.1	Gesundheitsschutz und Warenverkehrsfreiheit .....	69
1.2.1.2	Gesundheitsschutz im Rahmen der Rechtsangleichung .....	72
1.2.2	Gesundheitsschutz im Rahmen des Gesundheitswesens.....	73
1.2.2.1	Umfang .....	74
1.2.2.2	Querschnittsklausel.....	75
1.2.3	Gesundheitsschutz im Rahmen des Verbraucherschutzes .....	76
1.2.4	Zwischenergebnis.....	77

1.3	<i>Gesundheitsschutz in der Gemeinsamen Agrarpolitik</i> .....	78
1.3.1	Abgrenzung der Gemeinsame Agrarpolitik zum Gemeinsamen Markt und zum Binnenmarkt .....	78
1.3.1.1	Abgrenzung zwischen dem Gemeinsamen Markt und dem Binnenmarkt.....	78
1.3.1.2	Die Gemeinsame Agrarpolitik im Verhältnis zum Gemeinsamen Markt .....	81
1.3.1.3	Abgrenzung zwischen der Gemeinsamen Agrarpolitik und dem Binnenmarkt.....	82
1.3.1.4	Stellungnahme .....	83
1.3.2	Gesundheitsschutz nach den Kompetenzen der Gemeinsamen Agrarpolitik .....	84
1.3.2.1	Zielverwirklichung nach Art. 33 Abs. 1, 37 Abs. 3 EG .....	84
1.3.2.2	Gesundheitsschutz im Verhältnis zur Zielverwirklichung .....	86
1.3.3	Zwischenergebnis.....	88
1.4	<i>Verhältnis zum Harmonisierungsverbot nach Art. 152 Abs. 4 lit. c EG</i> .....	88
1.4.1	Die neuere Rechtsprechung zu Art. 95 EG („Tabakrichtlinien“-Urteil) .....	88
1.4.2	Frage der Übertragbarkeit auf die Gemeinsame Agrarpolitik.....	92
1.4.2.1	Sachlich-gegenständliche und finale Kompetenz-Zuweisung... 93	
1.4.2.1.1	Vergleich des Aufbaus .....	94
1.4.2.1.2	Vergleich der Tatbestände .....	94
1.4.2.1.3	Vergleich der Rechtsfolgen .....	95
1.4.2.2	Zwischenergebnis.....	96
1.5	<i>Die Bedeutung des neuen Art. 152 Abs. 4 lit. b EG</i> .....	97
1.5.1	Zweck und Inhalt.....	97
1.5.2	Qualifizierung als Verfahrensnorm.....	98
1.6	<i>Ergebnis</i> .....	99
2.	SEKUNDÄRRECHTLICHE RECHTSGRUNDLAGEN .....	100
2.1	<i>Normenhierarchie des Sekundärrechts</i> .....	101
2.1.1	Rechtsnatur der BSE-Schutzmaßnahmen .....	101
2.1.1.1	Verordnung.....	101
2.1.1.2	Richtlinie .....	102
2.1.1.3	Entscheidung .....	103
2.1.1.4	Empfehlung und Stellungnahme .....	103

2.1.2	Stufenverhältnis der Rechtsakte .....	104
2.2	<i>Überprüfung der BSE-Entscheidungen</i> .....	106
2.2.1	Delegation mittels „Schutzklausel“ bzw. „Notkompetenz“.....	106
2.2.2	Voraussetzungen der Notkompetenzen.....	107
2.2.3	Voraussetzungen der Delegation.....	109
2.2.3.1	Grundzüge der Notkompetenz in der Veterinär-Richtlinie .....	109
2.2.3.2	Veterinärrechtlicher Rahmen der Notkompetenz.....	110
2.2.4	Agrarrechtliche Kompetenz für die Veterinär-Richtlinien .....	111
2.3	<i>Ergebnis</i> .....	112
3.	ZUSTÄNDIGKEITSVERHÄLTNIS ZWISCHEN DER GEMEINSCHAFT UND DEN MITGLIEDSTAATEN.....	113
3.1	<i>Umstrittene Zuordnungsregeln</i> .....	113
3.1.1	Zuordnungssystem .....	114
3.1.2	Problem der Zuordnung der ausschließlichen Zuständigkeit.....	116
3.1.3	„Ausschließende“ Zuständigkeit aus materieller Sperrwirkung eines Rechtsaktes .....	118
3.2	<i>Subsidiaritätsprinzip</i> .....	119
3.2.1	Kompetenzausübungsschranke .....	120
3.2.2	Verteilung der Zuständigkeiten.....	120
3.2.3	Einzelfallerwägung bei der Durchführung.....	121
3.3	<i>Die umgekehrte Zuständigkeitsproblematik</i> .....	122
3.3.1	Sperrwirkung bis zum Inkrafttreten einer gemeinschaftlichen Maßnahme.....	122
3.3.2	Sperrwirkung ab Inkrafttreten einer gemeinschaftlichen Maßnahme.....	123
3.3.3	Sperrwirkung nach Aufhebung einer gemeinschaftlichen Maßnahme.....	124
3.3.4	Folgerung .....	126
3.4	<i>Lösungsversuch der umgekehrten Zuständigkeitsproblematik</i> .....	126
3.4.1	Tatbestand für eine Notzuständigkeit als Sachwalter .....	127
3.4.2	Anwendung der Art. 95 Abs. 4,5 EG iVm Art. 152 Abs. 4 lit. b EG.....	128
3.4.3	Wertung der Art. 95 Abs. 4, 5 EG über Art. 32 Abs. 2, 37 Abs. 3 lit. b EG.....	129
3.4.4	Sekundärrechtlich zugestandener Zuständigkeitsrahmen .....	130
3.4.5	Abgrenzung von der materiellen Reichweite einer Regelung.....	130

3.5	<i>Zusammenfassung</i> .....	131
<b>KAPITEL 3: DURCHFÜHRUNG DES GEMEINSCHAFTLICHEN</b>		
<b>GESUNDHEITSSCHUTZES</b> .....		
		135
1.	PRIMÄRRECHTLICHE ASPEKTE.....	135
1.1	<i>Problem bei doppelten Rechtsgrundlagen</i> .....	135
1.1.1	Sachstand.....	135
1.1.2	Schwerpunktkriterium.....	136
1.1.3	Titandioxid-Urteil und die weitere Rechtsprechung .....	137
1.1.4	Rechtsprechung in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik .....	139
1.1.5	Gesundheitsschutz bei doppelten Rechtsgrundlagen .....	140
1.1.5.1	EtikettierungsVO-Urteil .....	141
1.1.5.2	Problem Schwerpunktkriterium nach Art. 152 Abs. 4 lit. c EG .....	142
1.1.6	Ergebnis.....	143
1.2	<i>Verhältnismäßigkeitsprinzip</i> .....	144
1.2.1	Gemeinschaftlicher Aspekt der Verhältnismäßigkeit .....	144
1.2.2	Querschnittsklausel als Aspekt der Verhältnismäßigkeit.....	145
1.2.2.1	Bestandteil der Verhältnismäßigkeitsprüfung .....	146
1.2.2.2	Konkrete Abwägung.....	147
1.2.2.3	Konsequenzen.....	149
1.2.3	Varianten der Gesundheitsschutz-Klauseln .....	149
1.2.3.1	Abgrenzungsversuch .....	150
1.2.3.2	Anforderung an das Schutzniveau.....	152
1.2.4	Ergebnis.....	152
2.	SEKUNDÄRRECHTLICHE ASPEKTE.....	153
2.1	<i>Verfahren im Sekundärrecht</i> .....	153
2.1.1	Die bisherigen Richtlinien.....	153
2.1.2	Die neue EG-Verordnung zur Bekämpfung transmissibler spongiformer Enzephalopathien.....	154
2.2	<i>Legitimation und Funktion der Ausschüsse im Entscheidungsverfahren der dritten Stufe (Komitologie)</i> .....	156
2.2.1	Der Ständige Veterinärausschuß .....	157
2.2.1.1	Entwicklung und Zweck.....	157
2.2.1.2	Kritik an der Komitologie i.e.S. ....	158
2.2.2	Die Wissenschaftlichen Ausschüsse .....	159

2.3	<i>Ergebnis</i> .....	162
<b>KAPITEL 4: WEITERENTWICKLUNG DES</b>		
<b>GEMEINSCHAFTLICHEN GESUNDHEITSSCHUTZES....</b> 165		
1.	DER ANLAß DER „BSE-KRISE“ .....	165
1.1	<i>Ergebnisse des parlamentarischen Untersuchungsausschusses</i> ....	165
1.1.1	Analyse der „Krise“ .....	166
1.1.2	Vorschläge für die Zukunft .....	167
1.2	<i>Die internen Reformen</i> .....	168
1.2.1	Transparenzgebot .....	169
1.2.2	Organisatorische Umgruppierungen .....	170
1.2.3	Kontrollverfahren für die Durchführung durch die Mitgliedstaaten .....	171
1.2.4	Verstärkte Kontrolle und Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht .....	172
2.	ENTWICKLUNG EINER RISIKOSCHUTZ-STRATEGIE .....	173
2.1	<i>Das Risiko-Prüfschema</i> .....	173
2.1.1	Der Begriff des Risikos .....	175
2.1.1.1	Risiko .....	175
2.1.1.2	Potentiell Risiko .....	176
2.1.2	Risiko-Ermittlung .....	177
2.1.3	Risiko-Behandlung .....	178
2.2	<i>Würdigung</i> .....	180
2.2.1	Risiko-Ermittlung .....	180
2.2.2	Risiko-Behandlung .....	181
2.2.3	Anwendung des Risiko-Prüfschemas bei Maßnahmen des Gesundheitsschutzes .....	182
2.2.4	Fazit .....	182
3.	RISIKOVERMEIDUNG DURCH EIN „VORSORGEPRINZIP“ .....	183
3.1	<i>Umfassende Anwendung</i> .....	183
3.2	<i>Herleitung</i> .....	184
3.2.1	Primärrecht .....	184
3.2.2	Rechtsprechung des EuGH .....	185
3.2.3	Völkerrecht .....	186
3.2.4	Das Vorsorgeprinzip als allgemeiner Rechtsbegriff .....	187
3.3	<i>Diskussion</i> .....	187

3.3.1	Kritik an der Herleitung .....	188
3.3.1.1	Umweltrecht .....	188
3.3.1.2	SPS-Übereinkommen der WTO .....	189
3.3.1.3	Begrifflichkeit.....	189
3.3.2	Inhaltliche Bedenken.....	190
3.3.2.1	Systematische Verortung.....	191
3.3.2.2	Beweislastumkehr.....	191
3.3.2.3	Vergleich mit dem Begriff der Gefahrenabwehr im deutschen Recht .....	193
3.3.2.4	Gemeinschaftliche Vorsorge als vorverlagerte Gefahrenabwehr .....	194
3.3.3	Lösungsvorschlag.....	196
3.3.3.1	Vorbeugung immanent in Schutzmaßnahmen.....	196
3.3.3.2	Anwendung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit .....	197
3.3.3.3	Strikte Ablehnung von Vorsorge im Sinne des Umweltrechts im Rahmen von Gesundheitsschutz.....	198
3.4	<i>Ergebnis</i> .....	199
4.	UMFASSENDE EINORDNUNG DER BSE-PROBLEMATIK IN EIN SYSTEM DES EUROPÄISCHEN LEBENSMITTELRECHTS .....	200
4.1	<i>Verordnung über das europäische „Lebensmittelrecht“</i> .....	200
4.1.1	Rechtsgrundlage .....	201
4.1.2	Prinzipien .....	201
4.1.3	Neue Notkompetenzen der Europäischen Gemeinschaft.....	203
4.1.4	Würdigung.....	204
4.2	<i>Einrichtung einer Lebensmittelbehörde</i> .....	205
4.2.1	Allgemeines.....	205
4.2.2	Organisation und Arbeitsweise .....	207
4.2.2.1	Funktion der Organe.....	207
4.2.2.2	Arbeitsweise .....	207
4.2.2.3	Konkurrenzgutachten .....	209
4.2.3	Würdigung.....	209
4.3	<i>Ausblick</i> .....	211
	<b>ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNISSE</b> .....	213
1.	ZU DEN ALLGEMEINEN GRUNDLAGEN .....	213
1.1	<i>Der Sachstand</i> .....	213



1.2	<i>Gesundheitsschutz im EG-Vertrag</i> .....	213
1.3	<i>Definition von Gesundheitsschutz</i> .....	214
2.	DIE RECHTSGRUNDLAGEN .....	214
2.1	<i>Umfang der primärrechtlichen Kompetenzen</i> .....	214
2.2	<i>Sekundärrechtliche Rechtsgrundlagen</i> .....	215
2.3	<i>Frage der Zuständigkeit im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten</i> .....	216
3.	DURCHFÜHRUNG .....	217
3.1	<i>Probleme im Primärrecht</i> .....	217
3.1.1	Handhabung „doppelter“ Rechtsgrundlagen .....	217
3.1.2	Anwendung der Querschnittsklausel .....	218
3.2	<i>Probleme im Sekundärrecht</i> .....	219
3.2.1	Der Ständige Ausschuß .....	219
3.2.2	Der Wissenschaftliche Ausschuß .....	220
4.	WEITERENTWICKLUNG .....	220
4.1	<i>Impuls aus der BSE-Krise</i> .....	221
4.2	<i>Vorbeugende Gefahrenabwehr mittels Risiko-Prüfschema</i> .....	221
4.3	<i>Vorsorgeprinzip im Gesundheitsschutz</i> .....	221
4.4	<i>Europäisches Lebensmittelrecht</i> .....	222
	LITERATURVERZEICHNIS .....	225
	<b>ANHANG: VERZEICHNIS DER BSE-SCHUTZMAßNAHMEN</b> .....	<b>239</b>