

BSErBEKAMPFUNG ALS PROBLEM DES EUROPARECHTS

Dr. jur. SYLVIA BAULE

2003

CARL HEYMANNS VERLAG KG

Köln • Berlin • Bonn • München

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG: BSE UND DIE NEUE VARIANTE DER CREUTZFELDT-JAKOB-KRANKHEIT.....	1
I. Die Bovine Spongiforme Enzephalopathie.....	2
1. Einordnung der Krankheit und klinische Symptome.....	2
2. Diagnose- und Testmöglichkeiten.....	3
3. Entstehung durch Prionen, Viren oder Virinos?.....	4
a) Die Prionen-Hypothese.....	5
b) Viren-Hypothese.....	6
c) Virino-Hypothese.....	6
d) Beurteilung der verschiedenen Erreger-Theorien in der Wissenschaft.....	7
4. Ursprung der Krankheit und Übertragungswege.....	7
II. Die Creutzfeldt-Jakob-Krankheit - insbesondere die neue Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit.....	11
1. Die Creutzfeldt-Jakob-Krankheit.....	11
2. Die neue Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit.....	12
3. Neue Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit = „Menschliches BSE“?.....	13
1. TEIL: .. VERTIKALE KOMPETENZVERTEILUNG ZUM ERLASS VON BSE-GESUNDHEITSSCHUTZMAßNAHMEN.....
I. Primärrechtlicher Rahmen für den Erlass von BSE-Schutzmaßnahmen.....	19
1. Rechtslage bis zum Maastrichter Vertrag - Art. 43, 100 oder 100a EGV?.....	22
a) Auswirkungen der Wahl der Rechtsgrundlage.....	23
b) Historische Entwicklung.....	26
aa) Harmonisierung als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	27
bb) Harmonisierung als Teil der Verwirklichung des Binnenmarktes.....	29
cc) Der Kompromiss: Kumulative Anwendung von Art. 43 und 100 EGV ...	30
c) Die Ansicht des EuGH: Vorrang des Art. 43 EGV.....	30
d) Würdigung der Rechtsprechung.....	32
2. Änderung der Rechtslage durch den Maastrichter Vertrag?.....	34
a) Einführung des Politikfeldes „Gesundheitswesen“: Art. 129 EGV.....	34
b) Einführung des Politikfeldes „Verbraucherschutz“: Art. 129a EGV.....	38
c) Zwischenergebnis: Rechtslage bis zum Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages.....	42

d)	Der Streit um die Rechtsgrundlage am Beispiel der Verordnung über die Kennzeichnung von Rindern und die Etikettierung von Rindfleisch.....	42
aa)	Argumente der Beteiligten.....	43
bb)	Das Urteil des EuGH.....	44
cc)	Würdigung.....	45
3.	Änderung der Rechtslage durch den Amsterdamer Vertrag:	
	Die Aufnahme des Art. 152 Abs. 4 lit. b) EG.....	48
a)	Anwendungsbereich des Art. 152 Abs. 4 lit. b) EG.....	49
b)	Abgrenzung zu Art. 37 EG.....	50
aa)	Regel-Ausnahme Verhältnis.....	50
bb)	„Doppelfunktionale“ Maßnahmen und Auslegung des Kriteriums der „Unmittelbarkeit“.....	52
c)	Umfang der Handlungsermächtigung.....	55
d)	Bedeutung für das Europäische Parlament.....	56
e)	Abschliessende Bewertung.....	56
4.	Ergebnis zum primärrechtlichen Handlungsrahmen.....	57

II.	Sekundärrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung der BSE und ihre Bedeutung für die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten.....	60
1.	Analyse des Sekundärrechts im Futtermittelbereich.....	61
a)	Rechtslage vor Erlass der Binnenmarktrichtlinien.....	62
aa)	Die Herstellung und die Verfütterung von Fleisch- und Knochenmehl....	62
bb)	Gemeinschaftliche Regelung über den <i>Verkehr</i> mit Fleisch- und Knochenmehl: Die Richtlinie 77/101/EWG.....	63
(1)	Anwendungsbereich der Richtlinie.....	64
(2)	Befugnis zum Erlass von Gesundheitsschutzmaßnahmen.....	65
(3)	Vereinbarkeit der deutschen Maßnahmen mit Art. 30 EGV.....	67
b)	Rechtslage durch Erlass der Binnenmarktrichtlinien.....	70
aa)	<i>Herstellung</i> von Tiermehl: Die Richtlinie 90/667/EWG.....	71
(1)	Behandlung von BSE-verdächtigen Schlachtabfällen.....	71 *
(2)	Ausnahmemöglichkeit durch die Öffnungsklausel.....	73
(3)	Befugnis der Mitgliedstaaten zum Erlass von Gesundheitsschutz-Maßnahmen.....	74
bb)	Der <i>Verkehr</i> mit Fleisch- und Knochenmehl.....	75
(1)	Auswirkungen der Richtlinie 92/1 18/EWG auf den Verkehr mit Fleisch- und Knochenmehl.....	75
(2)	Richtlinie 96/25/EG: Aufhebung der Richtlinie 77/101 über den Verkehr mit Einzelfuttermitteln.....	76
c)	Zwischenergebnis.....	77
2.	Analyse des Sekundärrechts im Bereich der Tierseuchenbekämpfung.....	78
a)	Regelungen in der Gemeinsamen Marktordnung für Rindfleisch.....	80
b)	Rechtslage vor Inkrafttreten der Richtlinien zur Vollendung des Binnenmarkts.....	81
aa)	Veterinärrechtliche Regelungen für Rindfleisch und Rindfleisch-erzeugnisse.....	81
(1)	Inhalt der Richtlinien.....	82
(2)	Zuständigkeitsverteilung für den Erlass von Schutzmaßnahmen.....	85

(3) Ausbruchsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten unter Berufung auf Art. 36 EGV?.....	86
(4) Die Zuständigkeit Deutschlands für den Erlass der im Oktober 1989 verhängten Importrestriktionen gegen britisches Rindfleisch.....	89
(5) Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Erlass der Importverbote für britisches Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse vom Juni 1990.....	92
bb) Veterinärrechtliche Regelungen bezüglich lebender Rinder.....	96
(1) Inhalt der Richtlinie.....	97
(2) Zuständigkeit für den Erlass von Schutzmaßnahmen.....	98
cc) Zwischenergebnis.....	99
c) Rechtslage durch das Inkrafttreten der „Binnenmarkt-Richtlinien“.....	99
aa) Inhalt der Richtlinien.....	101
(1) Richtlinie 89/662/EWG: Binnenmarktregelungen für Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse.....	101
(2) Richtlinie 90/425/EWG: Ausdehnung der Binnenmarktregelungen auf lebende Rinder und Rindersamen und Vorverlegung der Umsetzungsfrist	104
(3) Richtlinie 92/118/EWG: Ausdehnung der Binnenmarktregelung auf noch nicht erfasste Produkte.....	106
(4) Zwischenergebnis.....	107
bb) Einzelheiten der Zuständigkeitsverteilung für die Bekämpfung von Tierseuchen nach dem Binnenmarktmodell.....	108
(1) Ausbruchsmöglichkeit der Mitgliedstaaten bei Auslegungsdifferenzen? ..	108
(2) Offizielle" Weitergeltung des alten Regelungsmodells für lebende Rinder?	112
cc) Befugnis der Mitgliedstaaten zum Erlass von BSE-Schutzmaßnahmen im Februar 1996.....	113
dd) Rechtmässigkeit der nationalen Importverbote.....	116
d) Ergebnis.....	118
3. Abkopplung der BSE-Bekämpfung von den Binnenmarktrichtlinien:	
Die Einführung der TSE-Verordnung.....	119
a) Inhalt der Verordnung.....	120
b) Auslegung von Art. 4 der Verordnung.....	120
c) Auswirkungen auf die Kompetenzverteilung zum Erlass von Schutz-	
Maßnahmen.....	122

III. Rückgriff auf das Primärrecht zur Rechtfertigung nationaler Abweichungen von Gemeinschaftsvorschriften („opting out“).....123

1. Möglichkeit des „opting out“ durch analoge Anwendung des Art. 95 EG im Rahmendes Art. 37 EG?.....	123
2. Möglichkeit des „opting out“ durch analoge Anwendung des Art. 95 EG im Rahmen des Art. 152 Abs. 4 lit. b) EG?.....	124
3. Notkompetenz der Mitgliedstaaten?.....	125
4. Ergebnis.....	126

IV. Klagemöglichkeit der Mitgliedstaaten....;.....127

2. TEIL: DER BSE-UNTERSUCHUNGS-AUSSCHUSS.....	128
I. Überblick über das Untersuchungsrecht bis zum Maastrichter Vertrag.....	129
II. Rechtliche Grundlagen des BSE-Untersuchungsausschusses.....	131
1. Art. 193 EG (Art. 138c EGV).....	132
2. Die Interinstitutionelle Vereinbarung.....	133
3. Art. 136 der Geschäftsordnung der Europäischen Parlaments.....	135
III. Ergebnisse des BSE-Untersuchungsausschusses.....	136
1. Untersuchungsgegenstand.....	137
2. Zusammensetzung und Arbeitsweise des Untersuchungsausschusses.....	137
3. Zusammenfassung der Ergebnisse des Untersuchungsausschusses.....	138
a) Festgestellte Mängel.....	139
aa) Versäumnisse Großbritanniens.....	139
bb) Kritik am Ministerrat.....	141
cc) Kritik an der Kommission.....	141
dd) Kritik an der „Komitologie“ sowie am Ständigen Veterinärausschuss.....	142
b) Empfehlungen für die Zukunft.....	144
c) Minderheitenansichten.....	145
IV. Würdigung der Ergebnisse.....	145
1. Die Versäumnisse Großbritanniens: Verstoss gegen den Grundsatz der Gemeinschaftstreue gem. Art. 5 EGV durch die Blockadehaltung im Rat?.....	145
2. Die Versäumnisse des Rates: Politische Schwäche des „Lenkungs- und Leitungsorgans“.....	147
3. Die legislativen und exekutiven Versäumnisse der Kommission.....	148
a) Verstoss gegen Gemeinschaftsrecht durch legislatives Unterlassen.....	149
aa) Bestehen einer Handlungspflicht der Kommission.....	151
(1) Handlungspflicht aus dem Sekundärrecht in Bezug auf Rinder, Rindfleisch, Rindfleischerzeugnisse.....	151
(2) Handlungspflicht aus dem Sekundärrecht im Futtermittelbereich.....	154
(a) Herstellung von Tiermehl.....	154
(b) Inverkehrbringen von Tiermehl.....	154
(3) Handlungspflicht der Kommission aus einer Schutzpflicht für das Leben und die Gesundheit.....	155
bb) Verstoss gegen die Handlungspflicht.....	161
(1) Schutzmaßnahmen in Bezug auf Rinder, Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse.....	162
(2) Maßnahmen im Futtermittelbereich.....	165
cc) Unterschreitung des gebotenen Standards.....	167
(1) Problematische Maßnahmen im Bereich der Maßnahmen für Rinder, Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse.....	168
(2) Problematische Maßnahmen im Bereich des Futtermittelrechts.....	170
(a) Herstellung von Tiermehl.....	171

(b) Verspätetes Ausfuhrverbot für britisches Tiermehl.....	173
(3) Erfolgsaussichten einer Klage.....	175
b) Verstoss gegen Gemeinschaftsrecht durch Vernachlässigung der Kontrollpflichten.....	179
4. Kritik am Wissenschaftlichen und am Ständigen Veterinärausschuss sowie an der „Komitologie“.....	184
a) Rolle des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses.....	185
aa) Funktion und Zusammensetzung des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses.....	186
bb) Rechtliche Unverbindlichkeit versus faktische Verbindlichkeit der Stellungnahmen.....	188
cc) Einfluss der Untergruppe BSE im Wissenschaftlichen Veterinärausschuss	191
b) Defizite des Ständigen Veterinärausschusses.....	194
aa) Funktion und Zusammensetzung des Ständigen Veterinärausschusses..	195
bb) Rolle des Ständigen Veterinärausschusses in der BSE-Krise.....	197
c) Der Einfluss des contre-filet-Verfahrens am Beispiel der Entscheidung zur Aufhebung des Exportverbots für Gelatine, Talg und Rindersamen.....	200
aa) Das contre fileIt-Verfahren und die Kritik des Parlaments und der Kommission.....	200
bb) Die sog. „Gelatine-Affäre“: Das Zustandekommen der Aufhebung des Exportverbots für Gelatine, Talg und Rindersamen.....	203
cc) Einfluss des contre-filet-Verfahrens.....	206
d) Ergebnis.....	207
5. Zusammenfassung.....	208
V. Rechtliche Probleme bei der Ausübung des Untersuchungsrechts.....	209
1. Überschneidung mit Gerichtsverfahren.....	209
2. Verweigerung der Kooperation mit einem Untersuchungsausschuss am Beispiel des britischen Landwirtschaftsministers Douglas Hogg.....	213
a) Rechtsverbindlichkeit der Interinstitutionellen Vereinbarung.....	213
b) Rechte und Pflichten aus Art. 3 Abs. 2 der Interinstitutionellen Vereinbarung ²¹⁷	
c) Auslegung des Begriffs „Regierungsmitglied“ aus Art. 3 Abs. 2 der Interinstitutionellen Vereinbarung.....	220
3. Berufung der Kommissionsbeamten auf Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 der Interinstitutionellen Vereinbarung.....	221
4. Das Recht auf Akteneinsicht und-herausgabe nach Art. 3 Abs. 4 der Interinstitutionellen Vereinbarung..... ¹	223
5. Ergebnis: Reformbedürfnis der Interinstitutionellen Vereinbarung.....	226

3. TEIL: AUSWIRKUNGEN DER BSE-KRISE AUF DAS INSTITUTIONELLE UND LEGISLATIVE SYSTEM DER EG ..228	
I. Reaktion des Europäischen Parlaments: Das „bedingte Misstrauensvotum“ und die Einsetzung eines Nichtständigen Ausschusses.....	229
II. Der Arbeitsplan der Kommission von Oktober 1997 unfl die Follow-up Berichte von Mai und November 1998.....	232
III. Institutionelle Auswirkungen der BSE-Krise.....	233
1. Umstrukturierung der Kommission.....	233
2. Personelle Konsequenzen innerhalb der Kommission.....	234
3. Reform der Wissenschaftlichen Ausschüsse für die Lebensmittelsicherheit	237
a) Neustrukturierung der Ausschüsse und Errichtung des Wissenschaftlichen Lenkungsausschusses.....	238
b) Auswahlkriterien und Berufung in die Ausschüsse.....	242
c) Unabhängigkeit der Ausschussmitglieder.....	243
d) Bewertung der Umstrukturierung der Wissenschaftlichen Ausschüsse.....	244
4. Die Errichtung des Lebensmittel- und Veterinäramtes.....	247
5. Das Weissbuch der Kommission zur Lebensmittelsicherheit - die Errichtung der Europäischen Lebensmittelbehörde.....	250
a) Das Weissbuch der Kommission zur Lebensmittelsicherheit.....	250
b) Errichtung der Europäischen Lebensmittelbehörde.....	252
aa) Aufgaben der Europäischen Lebensmittelbehörde.....	253
bb) Rechtliche Stellung und Aufbau der Europäischen Lebensmittelbehörde.....	254
cc) Die Umstrukturierung des Systems der wissenschaftlichen Beratung.....	256
dd) Personal und Haushalt.....	258
6. Das System der Nahrungsmittelsicherheit in der Zukunft: Trias aus Kommission, Europäischer Lebensmittelbehörde und Veterinäragentur.....	258
7. Reform der Komitologie.....	259
8. „Transparenz“ der Politik zur BSE-Bekämpfung.....	261
IV. Legislative Auswirkungen der BSE-Krise.....	263
1. Veränderungen im Primärrecht.....	263
a) Die Einführung des Art. 152 Abs. 4 lit. b) EG.....	263
b) Revision des Art. 144 EGV (Art. 201 EG)?.....	265
2. Veränderungen im Sekundärrecht.....	266
a) Maßnahmen im Bereich der BSE-Bekämpfung.....	266
aa) Kennzeichnungs- und Registrierungsverordnung für Rinder und Rinderzeugnisse.....	267
bb) Verschärfung der Tiermehlherstellungsvorschriften.....	268
cc) Die TSE-Verordnung.....	269
(1) Einteilung der Mitgliedstaaten und Drittländer in BSE-Statusklassen.....	270
(2) Errichtung eines TSE-Überwachungssystems durch die Durchführung von BSE-Tests.....	271

(3) Tiermehlverfütterungsverbot an Wiederkäuer und Nutztiere.....	274
(4) Der Ausschluss spezifischer Risikomaterialien.....	276
(5) Die Herstellung von Separatorenfleisch.....	278
(6) Maßnahmen bei der Feststellung eines TSE-Falles.....	279
(7) Bewertung der TSE-Verordnung.....	280
dd) Ausschluss verendeter Tiere aus der Futtermittelkette.....	281
ee) Ausschluss von nicht für den menschlichen Verzehr geeignetem Material für die Futtermittelherstellung.....	281
ff) Offene Deklaration der Bestandteile und des Ursprungs der Inhalts- stoffe eines Futtermittels.....	282
gg) Beseitigung der Tiermehlbestände.....	283
hh) Aufhebung des Exportverbots gegen das Vereinigte Königreich.....	283
b) Vorschriften über die Kontrollen im Veterinär- und Futtermittelbereich.....	285
c) Ausweitung der Produkthaftungsrichtlinie.....	288
d) Reform des parlamentarischen Untersuchungsrechts.....	291
V. Sanktionen der Kommission.....	292
1. Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich?.....	292
2. Finanzielle Sanktionen.....	295
3. Vertragsverletzungsverfahren gegen säumige Mitgliedstaaten.....	296
VI. Ergebnis.....	297
 SCHLUSSBETRACHTUNG.....	 303