

URTEIL DES GERICHTSHOFES
12. März 1987

In der Rechtssache 178/84

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Juristischen Hauptberater R. C. Béraud und durch J. Sack vom juristischen Dienst, Zustellungsbevollmächtigter: G. Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Ministerialrat M. Seidel vom Bundesministerium für Wirtschaft, Ministerialrat J. Dietrich vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Rechtsanwalt J. Sedemund, Köln, und R. Lukes, ordentlicher Professor der Rechte an der Universität Münster, als Prozeßbevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: der Kanzler der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, 20—22, avenue E. Reuter, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Anwendung des Reinheitsgebots auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Biere

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins und F. Schockweiler, der Richter G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida und G. C. Rodríguez Iglesias,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des im Anschluß an die mündliche Verhandlung vom 13. und 14. Mai 1986 ergänzten Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. September 1986,

folgendes

Urteil

- 1 Mit Klageschrift, die am 6. Juli 1984 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie das Inverkehrbringen von in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestelltem und in den Verkehr gebrachtem Bier untersagt hat, wenn dieses Bier nicht den §§ 9 und 10 des Biersteuergesetzes (BStG; Gesetz vom 14. März 1952, BGBl. I, S. 149) entspricht.
- 2 Wegen des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs und des Vorbringens der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zum anwendbaren innerstaatlichen Recht

- 3 Die Bundesrepublik Deutschland hat im Verfahren vor dem Gerichtshof die folgende Darstellung ihrer Rechtsvorschriften für Bier gegeben, der von der Kommission nicht widersprochen worden ist und von der im vorliegenden Rechtsstreit auszugehen ist.
- 4 Das BStG enthält, soweit es für den vorliegenden Rechtsstreit von Belang ist, zum einen Vorschriften über die Herstellung, die als solche nur für Brauereien in der Bundesrepublik Deutschland gelten, und zum anderen eine Regelung über die Verwendung der Bezeichnung Bier, die sowohl auf in der Bundesrepublik Deutschland gebrautes als auch auf eingeführtes Bier anwendbar ist.

- 5 Die Herstellung ist in § 9 BStG geregelt. Nach § 9 Absatz 1 BStG dürfen zur Bereitung von untergärigem Bier nur Gerstenmalz, Hopfen, Hefe und Wasser verwendet werden. Nach § 9 Absatz 2 BStG unterliegt die Bereitung von obergärigem Bier derselben Vorschrift; jedoch dürfen dabei auch anderes Malz, technisch reiner Rohr-, Rüben- und Invertzucker sowie Stärkezucker und aus Zucker der bezeichneten Art hergestellte Farbstoffe verwendet werden. Nach § 9 Absatz 3 BStG wird unter Malz alles künstlich zum Keimen gebrachte Getreide verstanden. Dabei ist hervorzuheben, daß nach § 17 Absatz 4 der Durchführungsbestimmungen zum Biersteuergesetz vom 14. März 1952 (BGBl. I, S. 153) Reis, Mais und Dinkel nicht als Getreide im Sinne von § 9 Absatz 3 BStG gelten. Nach § 9 Absatz 7 BStG kann auf Antrag im einzelnen Fall zugelassen werden, daß bei der Bereitung von besonderen Bieren und von Bier, das zur Ausfuhr oder zu wissenschaftlichen Versuchen bestimmt ist, von den Herstellungsvorschriften des § 9 Absätze 1 und 2 BStG abgewichen wird. Außerdem finden die Absätze 1 und 2 des § 9 BStG gemäß dessen Absatz 8 auf diejenigen Brauereien keine Anwendung, die Bier nur für den Hausbedarf herstellen (Hausbrauer). Nach § 18 Absatz 1 Nr. 1 BStG können Verstöße gegen die Herstellungsvorschriften des § 9 BStG mit einer Geldbuße geahndet werden.
- 6 Die Verwendung der Bezeichnung Bier im Verkehr ist in § 10 BStG geregelt. Danach dürfen unter der Bezeichnung Bier — allein oder in Zusammensetzung — oder unter Bezeichnungen oder bildlichen Darstellungen, die den Anschein erwecken, als ob es sich um Bier handelt, nur solche Getränke in den Verkehr gebracht werden, die gegoren sind und den Regeln des § 9 Absätze 1, 2 und 4 bis 6 entsprechen. § 10 BStG enthält lediglich ein relatives Verkehrsverbot in dem Sinn, daß Getränke, die nicht den dargestellten Vorschriften über die Herstellung entsprechen, unter anderen Bezeichnungen verkauft werden dürfen, sofern diese Bezeichnungen nicht unter die Beschränkungen dieser Vorschrift fallen. Nach § 18 Absatz 1 Nr. 4 BStG können Verstöße gegen diese Bezeichnungsregelung mit einer Geldbuße geahndet werden.
- 7 Wenn Bier Zusatzstoffe enthält, steht seiner Einfuhr in die Bundesrepublik Deutschland außerdem das absolute Verkehrsverbot des § 11 Absatz 1 Nr. 2 des Gesetzes über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen (Lebensmittel- und Bedarfsgegenstandesgesetz, LMBG) vom 15. August 1974 (BGBl. I, S. 1945) entgegen.
- 8 Dieses Gesetz, das auf Gründen des vorbeugenden Gesundheitsschutzes beruht, sieht für Zusatzstoffe ein grundsätzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vor. § 2

LMBG enthält folgende Definition: „Zusatzstoffe im Sinne dieses Gesetzes sind Stoffe, die dazu bestimmt sind, Lebensmitteln zur Beeinflussung ihrer Beschaffenheit oder zur Erzielung bestimmter Eigenschaften oder Wirkungen zugesetzt zu werden; ausgenommen sind Stoffe, die natürlicher Herkunft oder den natürlichen chemisch gleich sind und nach allgemeiner Verkehrsauffassung überwiegend wegen ihres Nähr-, Geruchs- oder Geschmackswertes oder als Genußmittel verwendet werden, sowie Trink- und Tafelwasser.“

- 9 Nach § 11 Absatz 1 Nr. 1 LMBG ist es verboten, beim gewerbsmäßigen Herstellen oder Behandeln von Lebensmitteln, die dazu bestimmt sind, in den Verkehr gebracht zu werden, nicht zugelassene Zusatzstoffe unvermischt oder in Vermischung mit anderen Stoffen zu verwenden. Nach § 11 Absatz 2 Nr. 1 und Absatz 3 LMBG findet diese Vorschrift auf technische Hilfsstoffe und Enzyme keine Anwendung. Technische Hilfsstoffe im Sinne des LMBG sind nach dessen § 11 Absatz 2 Nr. 1 „Zusatzstoffe, die aus dem Lebensmittel vollständig oder soweit entfernt werden, daß sie ... nur als technisch unvermeidbare und technologisch unwirksame Reste in gesundheitlich, geruchlich und geschmacklich unbedenklichen Anteilen enthalten sind“.
- 10 Nach § 11 Absatz 1 Nr. 2 LMBG ist es verboten, Lebensmittel gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen, die entgegen dem Verbot des § 11 Absatz 1 Nr. 1 hergestellt oder behandelt sind oder einer nach § 12 Absatz 1 erlassenen Rechtsverordnung nicht entsprechen. Nach dieser Bestimmung kann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Verwendung bestimmter Zusatzstoffe allgemein oder für bestimmte Lebensmittel oder für bestimmte Verwendungszwecke zugelassen werden, soweit es unter Berücksichtigung technologischer, ernährungsphysiologischer und diätetischer Erfordernisse mit dem Schutz des Verbrauchers vereinbar ist. Solche Zulassungen sind in den Anhängen der Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln (ZZuLV) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I, S. 1633) enthalten.
- 11 Als Lebensmittel unterliegt Bier an sich den Rechtsvorschriften über Zusatzstoffe; es gilt jedoch für dieses Erzeugnis insoweit eine Sonderregelung. Die Herstellungsvorschriften des § 9 BStG schließen die Verwendung aller dort nicht aufgeführten Stoffe einschließlich der Zusatzstoffe aus. Sie stellen daher Sondervorschriften über Zusatzstoffe im Sinne von § 1 Absatz 3 ZZuLV dar. Nach dieser Bestimmung bleiben Rechtsvorschriften unberührt, die bei bestimmten Lebensmitteln die Verwendung von Zusatzstoffen abweichend von den Vorschriften der ZZuLV zulassen, einschränken oder verbieten. Die in den Anlagen zur ZZuLV allgemein oder für

bestimmte Verwendungszwecke zugelassenen Zusatzstoffe dürfen daher in Bier nicht verwendet werden. Dieser Ausschluß gilt indessen nur für diejenigen Stoffe, die Zusatzstoffe im Sinne des LMBG sind und für deren Verwendung das LMBG selbst als dem BStG nachfolgendes Gesetz keine Ausnahme vorsieht. Das Verbot der Verwendung von Zusatzstoffen in Bier gilt somit weder für technische Hilfsstoffe noch für Enzyme.

- 12 Somit bewirkt § 11 Absatz 1 Nr. 2 LMBG in Verbindung mit § 9 BStG, daß die Einfuhr von Bier in die Bundesrepublik Deutschland verboten ist, wenn es Stoffe enthält, die unter das Verbot der Verwendung von Zusatzstoffen nach § 11 Absatz 1 Nr. 1 LMBG fallen.

Zum Streitgegenstand

- 13 Zunächst ist zu klären, ob der Rechtsstreit lediglich das Verbot betrifft, Bier, das in anderen Mitgliedstaaten nach von § 9 BStG abweichenden Vorschriften hergestellt worden ist, unter der Bezeichnung Bier in den Verkehr zu bringen, oder ob er sich auch auf das Verbot der Einfuhr von Bier bezieht, das Zusatzstoffe enthält, deren Verwendung zwar im Herkunftsmitgliedstaat zugelassen, aber in der Bundesrepublik Deutschland verboten ist.
- 14 In ihrer Aufforderung zur Äußerung gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag beanstandete die Kommission die §§ 9 und 10 BStG, weil sie die Einfuhr von rechtmäßig in anderen Mitgliedstaaten hergestelltem Bier in die Bundesrepublik Deutschland ausschlossen, wenn es nicht gemäß den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Vorschriften gebraut worden sei. Sie vertrat die Auffassung, dieses Verkehrsverbot lasse sich nicht durch Gründe des Gemeinwohls rechtfertigen, die den Verbraucherschutz oder den Schutz der öffentlichen Gesundheit betreffen.
- 15 In ihrem Antwortschreiben machte die Regierung der Bundesrepublik Deutschland geltend, das Reinheitsgebot für Bier sei für den Schutz der öffentlichen Gesundheit unerlässlich, weil der Rückgriff auf Zusatzstoffe vermieden werden könne, wenn Bier ausschließlich aus den in § 9 BStG aufgeführten Grundstoffen hergestellt werde. In einem ergänzenden Schreiben vom 15. Dezember 1982 an ein Mitglied der Kommission bekräftigte die Bundesregierung diese Auffassung und präzierte sie dahin, daß das Gebot, nur die in § 9 BStG aufgeführten Grundstoffe zu verwenden, das Verbot der Zusatzstoffe einschließe, das dem Schutz der öffentlichen Gesundheit diene.

- 16 In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme erhielt die Kommission ihren Standpunkt aufrecht. Sie machte geltend, der Umstand, daß nach dem traditionellen deutschen Reinheitsgebot gebrautes Bier ohne Zusatzstoffe hergestellt werden könne, gestatte es nicht, allgemein die technologische Notwendigkeit der Verwendung von Zusatzstoffen für Bier zu verneinen, das nach anderen Traditionen oder aus anderen Grundstoffen gebraut werde. Die Frage der technologischen Notwendigkeit der Verwendung von Zusatzstoffen könne nur unter Berücksichtigung der angewandten Herstellungsmethoden und in bezug auf bestimmte Zusatzstoffe entschieden werden.
- 17 In ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme wiederholte die Bundesregierung ihre Ausführungen zum vorbeugenden Gesundheitsschutz, die ihrer Ansicht nach die Regelung der §§ 9 und 10 BStG rechtfertigten. Sie ging jedoch weder auf die genaue Tragweite dieser Regelung noch auf deren Verhältnis zur Zusatzstoffregelung ein.
- 18 In der Begründung ihrer Klage hat die Kommission die Einfuhrhemmnisse beanstandet, zu denen die Anwendung des BStG auf Bier führe, das in anderen Mitgliedstaaten aus anderen Grundstoffen oder unter Verwendung von dort zugelassenen Zusatzstoffen hergestellt worden sei.
- 19 Erst in ihrer Klagebeantwortung hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland vorgetragen, die Vorschriften über die Reinheit des Biers seien in zwei getrennten, aber einander ergänzenden Regelungen enthalten, und hat das deutsche Recht in der oben wiedergegebenen Weise dargestellt.
- 20 In ihrer Erwiderung hat die Kommission ihre Einwände gegen die Bezeichnungsregelung des § 10 BStG und ihre Einwände gegen das absolute Verbot der Verwendung von Zusatzstoffen in Bier jeweils gesondert dargelegt. Nach ihrer Auffassung ändert die umfassende Darstellung des anwendbaren Rechts durch die deutsche Regierung die Grundlagen des vorliegenden Verfahrens wesentlich nicht. Sie hebt insoweit hervor, daß sich die Klage nicht ausschließlich gegen die §§ 9 und 10 BStG, sondern allgemein gegen das Verbot richte, Bier aus anderen Mitgliedstaaten in den Verkehr zu bringen, das nicht den in diesen Bestimmungen enthaltenen Herstellungskriterien entspreche. Die genaue Rechtsgrundlage dieses Verbots sei dabei unerheblich.

- 21 Unter diesen Umständen ist aus zwei Gründen davon auszugehen, daß sich die Klage sowohl gegen das Verbot richtet, Bier, das in anderen Mitgliedstaaten nach von § 9 BStG abweichenden Vorschriften hergestellt worden ist, unter der Bezeichnung Bier in den Verkehr zu bringen, als auch gegen das Verbot der Einfuhr von Bier, das Zusatzstoffe enthält, deren Verwendung zwar im Herkunftsmitgliedstaat zugelassen, aber in der Bundesrepublik Deutschland verboten ist.
- 22 Erstens hat die Kommission den wesentlichen Inhalt der Vertragsverletzung von vornherein dadurch gekennzeichnet, daß sie sich von Beginn des Vorverfahrens an gegen das Verkehrsverbot wandte, das in der Bundesrepublik Deutschland der Einfuhr von Bier aus anderen Mitgliedstaaten entgegensteht, das nicht nach den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Vorschriften gebraut worden ist. Auf § 9 BStG hat sie sich nur bezogen, um diese Vorschriften näher zu bestimmen. Wie die Bundesregierung dargelegt hat, ist der Anwendungsbereich des § 9 BStG im übrigen nicht auf die Grundstoffe beschränkt, sondern erfaßt darüber hinaus auch die Zusatzstoffe. Die Ausführungen, die die Kommission im Vorverfahren dazu gemacht hat, daß ein absolutes Verbot von Zusatzstoffen unangemessen sei, zeigen außerdem, daß sie dieses Verbot in ihre Klage hat einschließen wollen.
- 23 Zweitens ist darauf hinzuweisen, daß die Bundesregierung selbst sich von Beginn des Verfahrens an im wesentlichen mit Ausführungen zu den Zusatzstoffen und zum Gesundheitsschutz verteidigt hat. Daraus erfolgt zum einen, daß sie verstanden und anerkannt hat, daß das absolute Verbot der Verwendung von Zusatzstoffen zum Streitgegenstand gehört. Zum anderen ist aus diesem Grund eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör ausgeschlossen.

Zum Verbot, Bier, das nicht den Anforderungen des § 9 BStG entspricht, unter dieser Bezeichnung in den Verkehr zu bringen

- 24 Zunächst ist festzustellen, daß die Herstellungsvorschrift des § 9 BStG keine nach Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung sein kann, weil sie nur für Brauereien in der Bundesrepublik Deutschland gilt. Um § 9 BStG geht es deshalb hier nur insoweit, als § 10 BStG, der seinerseits sowohl aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte als auch im Inland hergestellte Erzeugnisse betrifft, zur Bestimmung der Getränke, die unter der Bezeichnung Bier in den Verkehr gebracht werden dürfen, auf diese Vorschrift verweist.

- 25 Bezüglich der Bezeichnungsvorschrift des § 10 BStG räumt die Kommission ein, daß die Mitgliedstaaten grundsätzlich befugt sind, die Herstellung, die Zusammensetzung und das Inverkehrbringen von Getränken zu regeln, solange keine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene erfolgt ist. Sie macht jedoch geltend, eine Regelung, die wie § 10 BStG die Verwendung einer Gattungsbezeichnung im Handel mit Erzeugnissen verbiete, die teilweise aus anderen als den im Inland vorgeschriebenen Grundstoffen, beispielsweise aus Reis oder aus Mais, hergestellt seien, sei mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar. Eine solche Regelung überschreite jedenfalls das Maß dessen, was zum Schutz des deutschen Verbrauchers erforderlich sei, da der Verbraucherschutz auch durch Etikettierung oder Hinweise gewährleistet werden könne. Die Regelung sei daher ein nach Artikel 30 EWG-Vertrag verbotenes Handelshemmnis.
- 26 Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat ihre Regelung zunächst mit Gründen des Gesundheitsschutzes zu rechtfertigen versucht. Nach ihrer Meinung führt die Verwendung anderer als der in § 9 BStG zugelassenen Grundstoffe unvermeidlich zum Rückgriff auf Zusatzstoffe. In der mündlichen Verhandlung hat die Bundesregierung jedoch eingeräumt, daß § 10 BStG, der sich auf eine Bezeichnungsregelung beschränkt, ausschließlich dem Schutz der Verbraucher dienen solle. Diese verbänden mit der Bezeichnung Bier ein Getränk, das nur aus den in § 9 BStG aufgeführten Grundstoffen hergestellt sei. Es gelte daher zu vermeiden, daß die Verbraucher dadurch über die Art des Erzeugnisses getäuscht würden, daß bei ihnen die Vorstellung geweckt werde, ein bestimmtes, als Bier bezeichnetes Getränk entspreche dem Reinheitsgebot, obwohl dies tatsächlich nicht der Fall sei. Die Bundesregierung bestreitet, daß mit der Regelung protektionistische Ziele verfolgt würden. Sie weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Grundstoffe, deren Verwendung § 9 Absätze 1 und 2 BStG vorschreibe, nicht notwendigerweise inländischen Ursprungs seien und daß die Verwendung der Bezeichnung Bier jedem Wirtschaftsteilnehmer gestattet sei, der Erzeugnisse in den Verkehr bringe, die gemäß den bezeichneten Vorschriften hergestellt seien; diese könnten auch außerhalb der Bundesrepublik Deutschland unschwer eingehalten werden.
- 27 Das in Artikel 30 EWG-Vertrag enthaltene Verbot von Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen erfaßt nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. vor allem Urteil vom 11. Juli 1974 in der Rechtssache 8/74, Staatsanwaltschaft/Dassonville, Slg. 1974, 837) „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“.

- 28 Ferner hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung (unter anderem in den Urteilen vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78, Rewe, Slg. 1979, 649, und vom 10. November 1982 in der Rechtssache 261/81, Rau, Slg. 1982, 3961) ausgeführt: „... in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung des Inverkehrbringens der betreffenden Erzeugnisse [sind] Hemmnisse für den freien Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen ergeben, hinzunehmen, soweit eine solche nationale Regelung, die unterschiedslos für einheimische wie für eingeführte Erzeugnisse gilt, dadurch gerechtfertigt werden kann, daß sie notwendig ist, um zwingenden Erfordernissen, unter anderem des Verbraucherschutzes, gerecht zu werden. Die Regelung muß allerdings in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen. Hat ein Mitgliedstaat die Wahl zwischen verschiedenen zur Erreichung desselben Ziels geeigneten Mitteln, so hat er das Mittel zu wählen, das den freien Warenverkehr am wenigsten behindert.“
- 29 Es ist unstreitig, daß die Anwendung von § 10 BStG auf Bier aus anderen Mitgliedstaaten, zu dessen Herstellung rechtmäßigerweise andere Grundstoffe als Gerstenmalz, nämlich insbesondere Reis oder Mais, verwendet worden sind, die Einfuhr dieses Biers in die Bundesrepublik Deutschland behindern kann.
- 30 Daher ist zu prüfen, ob die Anwendung dieser Vorschrift durch zwingende Erfordernisse des Verbraucherschutzes gerechtfertigt werden kann.
- 31 Insoweit ist das Vorbringen der Bundesregierung zurückzuweisen, daß § 10 BStG für den Schutz der deutschen Verbraucher unerlässlich sei, weil in deren Vorstellung mit der Bezeichnung Bier untrennbar ein Getränk verbunden sei, das nur aus den in § 9 BStG vorgeschriebenen Stoffen hergestellt sei.
- 32 Erstens können sich die Vorstellungen der Verbraucher, die von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich sein können, auch innerhalb ein und desselben Mitgliedstaats im Laufe der Zeit fortentwickeln. Die Einführung des Gemeinsamen Marktes ist dabei einer der wesentlichen Faktoren, die zu einer solchen Entwicklung beitragen können. Während eine Regelung zum Schutz der Verbraucher gegen Irreführungen die Berücksichtigung einer solchen Entwicklung zuläßt, wird dies durch eine Regelung wie § 10 BStG verhindert. Wie der Gerichtshof bereits in anderem Zusammenhang (Urteil vom 27. Februar 1980 in der Rechtssache 170/78, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1980, 417) ausgeführt hat, darf das

Recht eines Mitgliedstaats „nicht dazu dienen, die gegebenen Verbrauchsgewohnheiten zu zementieren, um einer mit deren Befriedigung befaßten inländischen Industrie einen erworbenen Vorteil zu bewahren“.

- 33 Zweitens sind die dem deutschen Wort Bier entsprechenden Bezeichnungen in den anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Gattungsbezeichnungen für ein durch Gärung auf der Grundlage von Gerstenmalz gewonnenes Getränk, gleich ob Gerstenmalz ausschließlich oder zusammen mit Reis oder Mais verwendet wird. Dasselbe gilt für das Gemeinschaftsrecht, wie aus Tarifnummer 22.03 des Gemeinsamen Zolltarifs hervorgeht. Der deutsche Gesetzgeber selbst hat in § 9 Absätze 7 und 8 BStG die Bezeichnung Bier für Getränke gebraucht, die nicht den Herstellungsvorschriften des § 9 Absätze 1 und 2 BStG entsprechen.
- 34 Die deutsche Bezeichnung Bier und ihre Entsprechungen in den Sprachen der anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft können somit nicht dem Bier vorbehalten werden, das nach den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Vorschriften hergestellt ist.
- 35 Es ist allerdings zulässig, Verbrauchern, die aus bestimmten Grundstoffen hergestelltem Bier besondere Eigenschaften zuschreiben, die Möglichkeit zu geben, ihre Wahl unter diesem Gesichtspunkt zu treffen. Wie der Gerichtshof jedoch bereits festgestellt hat (Urteil vom 9. Dezember 1981 in der Rechtssache 193/80, Kommission/Italien, Slg. 1981, 3019), kann dies auch mit Mitteln bewirkt werden, die die Einfuhr von in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Erzeugnissen nicht behindern, „insbesondere durch die Verpflichtung zu einer angemessenen Etikettierung hinsichtlich der Art des verkauften Erzeugnisses“. Durch die Angabe der bei der Bierbereitung verwendeten Grundstoffe „würde der Verbraucher in die Lage versetzt, seine Wahl in Kenntnis aller Umstände zu treffen; auch die Transparenz der Handelsgeschäfte und der Angebote an die Verbraucher würde ... sichergestellt“. Dem ist hinzuzufügen, daß eine solche Kennzeichnungsregelung keine negativen Einschätzungen für Bier zur Folge haben darf, das den Anforderungen des § 9 BStG nicht entspricht.
- 36 Entgegen der von der Bundesregierung vertretenen Ansicht ist eine solche Kennzeichnungsregelung auch bei einem Erzeugnis durchaus praktikabel, das wie Bier an den Verbraucher nicht notwendigerweise in Flaschen oder anderen Behältnissen abgegeben wird, die mit geeigneten Angaben versehen werden können. Dies wird

wiederum durch die deutsche Regelung selbst bestätigt. § 26 Absätze 1 und 2 der bereits erwähnten Durchführungsbestimmungen zum Biersteuergesetz enthält eine Regelung über die Unterrichtung des Verbrauchers bei bestimmten Bieren selbst für den Fall, daß sie vom Faß ausgeschenkt werden. Die erforderlichen Angaben sind dann auf den Fässern oder den Siphons anzubringen.

- 37 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die Bundesrepublik Deutschland durch die Anwendung der Bezeichnungsregelung des § 10 BStG auf aus anderen Mitgliedstaaten importiertes Bier, das dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat.

Zum absoluten Verkehrsverbot für Bier, das Zusatzstoffe enthält

- 38 Nach Ansicht der Kommission läßt sich das absolute Verkehrsverbot für Bier, das Zusatzstoffe enthält, nicht durch Gründe des Schutzes der öffentlichen Gesundheit rechtfertigen. Die Kommission trägt vor, die anderen Mitgliedstaaten nähmen in bezug auf die Verwendung von Zusatzstoffen in Lebensmitteln eine sehr strenge Haltung ein und gestatteten die Verwendung eines bestimmten Zusatzstoffes erst dann, wenn eingehende Untersuchungen seine Unschädlichkeit erwiesen hätten. Für in diesen Mitgliedstaaten hergestelltes Bier, das dort zugelassene Zusatzstoffe enthalte, müsse daher die Vermutung gelten, daß es die öffentliche Gesundheit in keiner Weise gefährde. Wenn die Bundesrepublik Deutschland sich seiner Einfuhr widersetzen wolle, so trage sie die Beweislast dafür, daß dieses Bier gesundheitsgefährdend sei. Im vorliegenden Fall sei dieser Beweis nicht erbracht. Jedenfalls sei die in der Bundesrepublik Deutschland geltende Zusatzstoffregelung für Bier insofern unverhältnismäßig, als sie die Verwendung von Zusatzstoffen völlig ausschließe, während die Regelung für andere Getränke, beispielsweise für Erfrischungsgetränke, weitaus flexibler sei.

- 39 Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland vertritt die Auffassung, angesichts der Gefahren, die von der Verwendung von Zusatzstoffen ausgingen, deren langfristige Wirkungen noch nicht bekannt seien, und insbesondere wegen der Risiken, die die Anhäufung von Zusatzstoffen im Organismus und ihre Wechselwirkung mit anderen Stoffen wie Alkohol mit sich brächten, müsse die Aufnahme von Zusatzstoffen soweit wie möglich begrenzt werden. Da Bier ein Nahrungsmittel sei, das in Deutschland in erheblichem Umfang konsumiert werde, sei es besonders wichtig, bei seiner Herstellung die Verwendung jeglicher Zusatzstoffe auszuschließen. Dies sei um so mehr geboten, als die der Verwendung von Zusatzstoffen

technologisch nicht notwendig sei, weil sie bei ausschließlicher Verwendung der im BStG vorgeschriebenen Stoffe vermieden werden könne. Bei dieser Sachlage sei die geltende deutsche Zusatzstoffregelung für Bier voll und ganz durch das Erfordernis des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt und verstoße nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

- 40 Es ist unstreitig, daß das Verkehrsverbot für Bier, das Zusatzstoffe enthält, die Einfuhr von Bier aus anderen Mitgliedstaaten, das dort zugelassene Zusatzstoffe enthält, behindert und daher insoweit durch Artikel 30 EWG-Vertrag erfaßt wird. Es ist jedoch zu prüfen, ob seine Anwendung gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag aus Gründen des Schutzes der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt werden kann.
- 41 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes (vgl. unter anderem Urteil vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 174/82, Sandoz, Slg. 1983, 2445) „ist es, soweit beim jeweiligen Stand der Forschung noch Unsicherheiten bestehen, mangels einer Harmonisierung Sache der Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der Erfordernisse des freien Warenverkehrs innerhalb der Gemeinschaft zu bestimmen, in welchem Umfang sie den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen gewährleisten wollen“.
- 42 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (insbesondere aus den Urteilen vom 14. Juli 1983 in der Rechtssache 174/82, a. a. O., vom 10. Dezember 1985 in der Rechtssache 247/84, Motte, Slg. 1985, 3887, und vom 6. Mai 1986 in der Rechtssache 304/84, Muller, Slg. 1986, 1511) ergibt sich außerdem, daß das Gemeinschaftsrecht bei einer solchen Sachlage einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, nach der die Verwendung von Zusatzstoffen von einer vorherigen Zulassung abhängig gemacht wird, die durch einen Rechtsakt von allgemeiner Wirkung für bestimmte Zusatzstoffe erteilt wird und die sich entweder auf alle Erzeugnisse oder auf einige von ihnen oder aber auf bestimmte Verwendungszwecke bezieht. Eine derartige Regelung entspricht dem legitimen gesundheitspolitischen Ziel, die unkontrollierte Aufnahme von Zusatzstoffen mit der Nahrung einzuschränken.
- 43 Auf Importwaren dürfen Verkehrsverbote für Erzeugnisse, die im Herstellungsmitgliedstaat zugelassene, aber im Einfuhrmitgliedstaat verbotene Zusatzstoffe enthalten, nur insoweit angewandt werden, als dies mit Artikel 36 EWG-Vertrag in der Auslegung durch den Gerichtshof im Einklang steht.

- 44 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß der Gerichtshof in seinen Urteilen Sandoz, Motte und Muller (a. a. O.) aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Artikel 36 Satz 2 EWG-Vertrag zugrunde liegt, die Forderung hergeleitet hat, Verkehrsverbote für Erzeugnisse, die im Herstellungsmitgliedstaat zugelassene, aber im Einfuhrmitgliedstaat verbotene Zusatzstoffe enthalten, auf das Maß dessen zu beschränken, was für den Gesundheitsschutz tatsächlich erforderlich ist. Der Gerichtshof hat aus diesem Grundsatz ferner abgeleitet, daß die Verwendung eines bestimmten Zusatzstoffes, der in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen ist, im Falle der Einfuhr eines Erzeugnisses aus diesem Mitgliedstaat zugelassen werden muß, wenn sie unter Berücksichtigung der Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung und insbesondere der Arbeiten des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses der Gemeinschaft und der Codex-alimentarius-Kommission der FAO und der Weltgesundheitsorganisation sowie der Ernährungsgewohnheiten im Einfuhrmitgliedstaat keine Gefahr für die Gesundheit darstellt und einem echten Bedürfnis, insbesondere technologischer Art, entspricht.
- 45 Weiter ist daran zu erinnern, daß der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. Mai 1986 in der Rechtssache 304/84 (Muller, a. a. O.) festgestellt hat, außerdem erfordert, daß die Wirtschaftsteilnehmer die Möglichkeit haben müssen, in einem leicht zugänglichen Verfahren, das innerhalb eines angemessenen Zeitraums abgeschlossen werden kann, zu beantragen, daß die Verwendung bestimmter Zusatzstoffe durch einen Rechtsakt von allgemeiner Wirkung zugelassen wird.
- 46 Dem ist hinzuzufügen, daß es den Wirtschaftsteilnehmern möglich sein muß, im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens geltend zu machen, daß eine Zulassung zu Unrecht nicht erteilt sei. Wie der Gerichtshof bereits in seinem Urteil in der Rechtssache 304/84 (Muller, a. a. O.) entschieden hat, ist es Sache der zuständigen nationalen Stellen des Einfuhrmitgliedstaats, darzutun, daß das Verbot aus Gründen des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung dieses Mitgliedstaats gerechtfertigt ist; dabei können sie jedoch von den Wirtschaftsteilnehmern die Vorlage der in ihrem Besitz befindlichen Unterlagen verlangen, die für die Beurteilung des Sachverhalts von Nutzen sein könnten.
- 47 Die deutsche Zusatzstoffregelung für Bier führt zum einen zum Ausschluß aller in den anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Zusatzstoffe, nicht aber zu einem Ausschluß einzelner dieser Stoffe, der konkret durch die Gefahren gerechtfertigt wird, die diese Stoffe etwa unter Berücksichtigung der Ernährungsgewohnheiten der deutschen Bevölkerung mit sich bringen. Zum anderen sieht sie kein Verfahren

vor, mit dessen Hilfe die Wirtschaftsteilnehmer erreichen könnten, daß die Verwendung eines bestimmten, in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Zusatzstoffs bei der Herstellung von Bier durch einen Rechtsakt von allgemeiner Wirkung zugelassen wird.

- 48 Soweit es die Schädlichkeit von Zusatzstoffen im besonderen betrifft, hat die Bundesregierung unter Berufung auf verschiedene Gutachten auf die Gefahren hingewiesen, die mit der Aufnahme von Zusatzstoffen allgemein verbunden seien. Sie hat geltend gemacht, aus Gründen des allgemeinen vorbeugenden Gesundheitsschutzes sei es geboten, die Menge aufgenommener Zusatzstoffe soweit wie möglich zu beschränken; in besonderem Maße sei es angezeigt, ihre Verwendung bei der Herstellung von Bier, bei dem es sich um ein von der deutschen Bevölkerung in erheblichem Umfang konsumiertes Nahrungsmittel handele, völlig auszuschließen.
- 49 Aus der von der Bundesregierung selbst vorgelegten Übersicht über die für die verschiedenen Lebensmittel zugelassenen Zusatzstoffe ergibt sich jedoch, daß einige der in anderen Mitgliedstaaten für die Herstellung von Bier zugelassenen Zusatzstoffe auch nach der deutschen Regelung, insbesondere nach der ZZuIV, für die Herstellung aller oder fast aller Getränke zugelassen sind. Allein mit dem Hinweis auf die potentiellen Gefahren der Aufnahme von Zusatzstoffen im allgemeinen und auf den Umstand, daß Bier ein in erheblichem Umfang konsumiertes Nahrungsmittel sei, kann die Einführung einer strengeren Regelung für Bier nicht gerechtfertigt werden.
- 50 Soweit es das Bedürfnis, insbesondere technologischer Art, für die Verwendung von Zusatzstoffen betrifft, macht die Bundesregierung geltend, ein solches Bedürfnis bestehe nicht, sofern das Bier nach den Vorschriften des § 9 BStG hergestellt werde.
- 51 Hierzu ist festzustellen, daß ein technologisches Bedürfnis für die Verwendung bestimmter Zusatzstoffe nicht allein deshalb verneint werden kann, weil Bier auch ohne Zusatzstoffe hergestellt werden kann, sofern dazu nur die in der Bundesrepublik Deutschland vorgeschriebenen Grundstoffe verwendet werden. Eine solche Auslegung des Begriffs des technologischen Bedürfnisses, die zu einer Bevorzugung der inländischen Herstellungsverfahren führt, stellt ein Mittel zur verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dar.

- 52 Der Begriff des technologischen Bedürfnisses ist im Hinblick auf die verwendeten Grundstoffe sowie unter Berücksichtigung der Bewertung durch die Behörden des Mitgliedstaats zu beurteilen, in dem das Erzeugnis rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist. Außerdem sind die Ergebnisse der internationalen wissenschaftlichen Forschung und insbesondere die Arbeiten des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses der Gemeinschaft und der Codex-alimentarius-Kommission der FAO und der Weltgesundheitsorganisation zu berücksichtigen.
- 53 Soweit die deutsche Zusatzstoffregelung für Bier ein allgemeines Verbot von Zusatzstoffen enthält, entspricht ihre Anwendung auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführtes Bier demnach nicht den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts, wie sie in der Rechtsprechung des Gerichtshofes herausgearbeitet worden sind, denn sie verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und ist daher nicht durch die Ausnahmeregelung des Artikels 36 EWG-Vertrag gedeckt.
- 54 Nach alledem hat die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen, daß sie das Inverkehrbringen von in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestelltem und in den Verkehr gebrachtem Bier untersagt hat, wenn dieses Bier nicht den §§ 9 und 10 des Biersteuergesetzes entspricht.

Kosten

- 55 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Bundesrepublik Deutschland mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen, daß sie das Inverkehrbringen von in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestelltem und in den Verkehr gebrachtem Bier untersagt hat, wenn dieses Bier nicht den §§ 9 und 10 des Biersteuergesetzes entspricht.
- 2) Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

Mackenzie Stuart	Galmot	Kakouris	O'Higgins	
Schockweiler	Bosco	Koopmans	Due	Everling
Bahlmann	Joliet	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. März 1987.

Der Kanzler
P. Heim

Der Präsident
A. J. Mackenzie Stuart