den Mitgliedstaaten durch die Artikel 30 und 36 des Vertrages auferlegten Verpflichtungen bezwecken oder bewirken.

3. Eine Bestimmung des nationalen Rechts, wonach die Einfuhr von Fleischerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten verboten ist, die unter Verwendung von Fleisch hergestellt worden sind, das nicht im Fabrikationsland des Enderzeugnisses gewonnen wurde, kann nicht durch die Möglichkeit gerechtfertigt werden, daß Fleischerzeugnisse aus Fleisch von in Drittländern geschlachteten Tieren hergestellt sind.

   Eine derartige Bestimmung ist weder nötig, um das Risiko einer hygienischen Unzuträglichkeit aus einem in einem anderen Mitgliedstaat gelegenen Betrieb eingeführter Fleischerzeugnisse zu vermindern noch um die Wirksamkeit der gesundheitspolizeilichen Kontrolle dieser Erzeugnisse bei ihrer Einfuhr zu sichern. Sie stellt daher eine unnötige und jedenfalls zu dem angestrebten Ziel außer Verhältnis stehende Behinderung des freien Verkehrs mit Fleischzubereitungen dar und zugleich eine Diskriminierung derjenigen Fleischherstellungsbetriebe, die im Gegensatz zu ihren Konkurrenten, die sich bei den Schlachthöfen ihres eigenen Staates mit frischem Fleisch eindecken, ihr Rohmaterial aus einem anderen Mitgliedstaat einführen.

In der Rechtssache 153/78,

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Götz zur Hausen, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Mario Cervino, Rechtsberater der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, vertreten durch den Ministerialdirigenten im Bundesministerium für Wirtschaft Rudolf Morawitz, Zustellungsanschrift: Der Kanzler der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, 3, boulevard Royal, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland durch Beschränkungen der Einfuhr bestimmter Fleischerzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, T. Koopmans,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt und das Vorbringen der Parteien im schriftlichen Verfahren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Die Einfuhr von zubereitetem Fleisch in die Bundesrepublik Deutschland wird durch das Fleischbeschaugesetz vom 29. Oktober 1940 in der durch das Gesetz vom 5. Juli 1973 geänderten Fassung (BGBl. I S. 709) geregelt. § 12 c Absatz 1 dieses Gesetzes bestimmt, daß „zubereitetes Fleisch ... nur eingeführt werden [darf], wenn die nachstehend genannten Anforderungen erfüllt sind:

„1. ...

2. Das Fleisch muß in Exportverarbeitungsbetrieben desjenigen Versandlandes zubereitet worden sein, in dem die in § 12 a Absatz 1 genannten Tiere geschlachtet worden sind ...; die Exportverarbeitungsbetriebe müssen vom Bundesminister anerkannt und bekanntgegeben sein.

3. Die Sendung muß von der vorgeschriebenen amtstierärztlichen Genußtauglichkeitsbescheinigung begleitet sein.

..."

Die Verordnung vom 11. November 1974 über hygienische Mindestanforderungen an Fleisch, das für die Bundesrepublik Deutschland bestimmt ist (BGBl. I S. 3165 — Mindestanforderungen-Verordnung), legt den Inhalt und die Form dieser Bescheinigung fest.

Da die deutschen Behörden aufgrund dieser Rechtsvorschriften die Einfuhr von in den Niederlanden unter Verwendung von aus den Vereinigten Staaten einge-

führten Schweinezungen hergestellter Wurst untersagten, teilte die mit der Beschwerde eines niederländischen Fabrikanten befaßte Kommission der Bundesrepublik Deutschland durch Schreiben vom 18. Mai 1973 mit, daß sie in diesen Rechtsvorschriften einen Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag sehe. Die Bundesrepublik Deutschland vertrat in ihrem Schreiben vom 20. September 1973 eine gegenteilige Auffassung, so daß die Kommission am 13. Oktober 1976 das Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag einleitete.

In ihrer mit der Verbalnote vom 15. Dezember 1976 abgegebenen Stellungnahme legte die Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen dar, daß die Ausnahmeregelung des Artikels 36 EWG-Vertrag hier anwendbar sei und daher die innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht dem Vertrag widersprächen.

Am 4. Januar 1978 übersandte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag, in der sie feststellte, daß die Bundesrepublik „dadurch ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag verletzt [hat], daß sie seit dem 23. Juli 1965 den Import von Fleischprodukten aus anderen Mitgliedstaaten zwar gestattet, wenn die Erzeugnisse in Fabriken hergestellt worden sind, die von deutschen Behörden anerkannt und zugelassen wurden, und wenn das Fleisch, aus dem die verschiedenen Produkte hergestellt wurden, aus von deutschen Behörden anerkannten Schlachthöfen bzw. Zerlegungsbetrieben stammt, aber den Import verbietet, wenn die letztgenannten Betriebe nicht im Fabrikationsland des Enderzeugnisses liegen"; die Kommission forderte die Bundesregierung auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um der Stellungnahme binnen einer Frist von zwei Monaten nachzukommen.

Da die Bundesrepublik Deutschland keine Maßnahme ergriff, um der begründeten Stellungnahme innerhalb der vorgesehenen Frist nachzukommen, hat die Kommission mit ihrer Klage vom 6. Juli 1978, in das Register des Gerichtshofes eingetragen am 11. Juli 1978, den Gerichtshof angerufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, ohne vorherige Beweisaufnahme in die mündliche Verhandlung einzutreten.

II — Anträge der Parteien

Die Kommission beantragt,

1. festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 des EWG-Vertrags verletzt hat, daß sie die Einfuhr von Fleischerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten verbietet, die unter Verwendung von Fleisch hergestellt worden sind, das nicht im Fabrikationsland des Enderzeugnisses gewonnen wurde;
2. die Bundesrepublik Deutschland zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland beantragt,

1. die Klage als unbegründet abzuweisen,
2. die Kosten des Verfahrens der Klägerin aufzuerlegen.

III — Zusammenfassung des Vortrags der Parteien im schriftlichen Verfahren

Da die Parteien darin einig sind, daß die fragliche Regelung des Fleischbeschaugesetzes als Maßnahme gleicher Wirkung

wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag anzusehen ist, konzentrieren sich ihre Ausführungen auf die Auslegung von Artikel 36 EWG-Vertrag. Die Bundesrepublik Deutschland beruft sich auf den ersten Satz dieses Artikels für ihre Ansicht, daß die Beschränkung zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen gerechtfertigt sei, während es für die Kommission vorliegend nicht darauf ankommt, ob die deutschen Maßnahmen objektiv für den Gesundheitsschutz erforderlich sind, da sie in jedem Fall ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 36 Satz 2 EWG-Vertrag darstellten; daher erfolgten die Ausführungen zu Artikel 36 Satz 1 EWG-Vertrag nur hilfsweise.

A — Zur Rechtfertigung aus Gründen des Gesundheitsschutzes (Art. 36 Satz 1 EWG-Vertrag)

Nach Ansicht der *Kommission* greift Artikel 36 Satz 1 vorliegend nicht ein, weil: 1. von der betroffenen Ware keine Gefahr für das zu schützende Rechtsgut ausgehe, 2. die getroffene Maßnahme zur Abwehr dieser Gefahr nicht geeignet sei und 3. für den Fall, daß die Gefahr bestehe, die getroffene Maßnahme über das zur Gefahrenabwehr notwendige Maß hinausgehe.

1. Von Schweinefleischerzeugnissen könne nur dann eine Gefahr für die Gesundheit ausgehen, wenn ernstlich mit der Möglichkeit gerechnet werden müsse, daß die betreffenden Waren von Trichinen befallen seien. Dies sei bei den Erzeugnissen nicht der Fall, die in einem von der Bundesrepublik Deutschland anerkannten Verarbeitungsbetrieb eines anderen Mitgliedstaats unter ausschließlicher Verwendung von frischem Fleisch hergestellt würden, das seinerseits aus von der Bundesrepublik Deutschland anerkannten Schlachthöfen bzw. Zerlegungsbetrieben stamme. Diese Betriebe würden nur dann für den Versand von Fleisch nach Deutschland zugelassen, wenn sie die Anforderung erfüllten, die in der Richtlinie 64/433 des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch (ABl. Nr. 121, S. 2012) und in der „Mindestanforderungen-Verordnung" niedergelegt seien.

2. Die getroffenen Maßnahmen seien nicht geeignet, eine Gesundheitsgefährdung auszuschließen, da das Risiko, daß die Verarbeitungserzeugnisse lebende Trichinen enthielten, — diese Gefahr einmal unterstellt — das gleiche sei, ob nun das Verarbeitungserzeugnis ausschließlich aus Fleisch hergestellt werde, das in demselben Mitgliedstaat gewonnen worden sei, in dem es verarbeitet werde, oder ob der Verarbeitungsbetrieb und der Schlachthof in verschiedenen Mitgliedstaaten gelegen seien. Dadurch, daß das Fleisch eine innergemeinschaftliche Grenze passiere, steige die Gefahr der Verseuchung mit Trichinen nicht.

3. Zwischen dem angestrebten Erfolg und dem benutzten Mittel — ein Teil der Fleischerzeugnisse werde vom Import ausgeschlossen — bestehe ein deutliches Mißverhältnis. Es hätte ausgereicht, vom Herstellungsland eine Bescheinigung darüber zu verlangen, daß das Erzeugnis frei von Trichinen sei.

In ihrer Klagebeantwortung beruft sich die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* in vollem Umfang auf Artikel 36 Satz 1 EWG-Vertrag, weil von den betroffenen Fleischwaren eine Gefahr für die Gesundheit ausgehe und die getroffenen Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahr geeignet seien.

Zur Rechtfertigung ihrer Maßnahmen macht die Bundesregierung zunächst geltend, daß die Kontrolle der Frischfleischimporte in die Gemeinschaft unzureichend sei und somit Einfuhrbeschränkungen auch für Fleischerzeugnisse aus Mitgliedstaaten notwendig blieben. Aufgrund des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache 70/77 (EuGH 28. Juni 1978 — Simmenthal Slg. 1978 1453), wonach die Richtlinie 72/462 vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen und von frischem Fleisch aus Drittländern (ABl. 1972, L 302, S. 28) noch nicht anwendbar sei, vertritt die Bundesregierung die Ansicht, daß den einzelnen Mitgliedstaaten nichts anderes übrigbliebe, als die Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern vorläufig nach nationalem Recht zu regeln. Angesichts der Unterschiede der maßgeblichen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten und aufgrund der Tatsache, daß es unmöglich sei, die Nämlichkeit von aus anderen Mitgliedstaaten oder aus der Bundesrepublik Deutschland stammendem Verarbeitungsfleisch zu gewährleisten, sei die Bundesregierung gezwungen gewesen, im Interesse des Gesundheitsschutzes die Einfuhr von Fleischwaren aus anderen Mitgliedstaaten zu untersagen, wenn sie aus nach dort importiertem fremdem Verarbeitungsfleisch hergestellt worden seien.

Beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts sei die Verarbeitung von Frischfleisch aus einem anderen Mitgliedstaat mit Gefahren in all den Fällen verbunden, in denen die Gewinnung des frischen Fleisches und die Herstellung des Fleischerzeugnisses jeweils in verschiedenen Staaten erfolgten, da keine der zuständigen nationalen Behörden in der Lage sei, die ganze und ungeteilte Verantwortung für sämtliche Herstellungsvorgänge zu übernehmen. Diese unerläßliche einheitliche Verantwortung für die Überwachung der Fleischerzeugnisse werde erst ab dem 1. Juli 1979 mit der Anwendung der Richtlinie 77/99 vom 21. Dezember 1976 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen (ABl. 1977, L 26, S. 85) auf die Kommission übertragen. Angesichts der noch bestehenden Lücken in der Rechtsangleichung im veterinärrechtlichen Bereich vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Richtlinie 77/96 des Rates vom 21. Dezember 1976 über die Untersuchung von frischem Schweinefleisch auf Trichinen bei der Einfuhr aus Drittländern (ABl. 1977, L 26, S. 67) und ihre für den 1. Januar 1979 vorgesehene Anwendung nichts an dieser Lage ändere.

Es bestehe die Gefahr, daß nicht auf Trichinen untersuchtes Schweinefleisch aus Drittländern in die Gemeinschaft gelange. Durch die Novellierung der Einfuhruntersuchungsverordnung sowie der bereits erwähnten Mindestanforderungen-Verordnung (vgl. Verordnung vom 27. 7. 1978, BGBl. I S. 1140), die am 1. Januar 1979 wirksam geworden seien, habe die Bundesregierung dafür gesorgt, daß nur noch im Versandland auf Trichinen untersuchtes Schweinefleisch in die Bundesrepublik Deutschland verbracht werden dürfe.

Zur Behauptung der Kommission, die Bundesregierung habe keine Maßnahmen ergriffen, um der Stellungnahme nachzukommen, entgegnet die Bundesregierung, daß sie bereit sei, das Fleischbeschaugesetz zu ändern, weil mit der Durchführung der Richtlinie 77/99 zum 1. Juli 1979 die zentrale einheitliche Verantwortung durch die Kommission gegeben sein werde.

Die *Kommission* erwidert, hier gehe es nicht um die Regelung für Frischfleisch aus Drittländern, worauf die Beklagte

ihre Verteidigung aufbaue. Aus der Klage ergebe sich mit aller Deutlichkeit, daß die vorgeworfene Vertragsverletzung ausschließlich die Einfuhr von aus den Mitgliedstaaten stammenden Erzeugnissen aus Fleisch betreffe, das seinerseits aus anderen Mitgliedstaaten komme. Hinsichtlich der von der Bundesrepublik Deutschland zu erlassenden Maßnahmen meint die Kommission, die Ankündigung, die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu ändern — was im übrigen die Richtlinie 77/99 vorschreibe —, könne nicht einer Maßnahme gleichgeachtet werden, durch die der Empfänger der begründeten Stellungnahme nachkomme.

Die von der Beklagten angeführte Statistik hält die Kommission für wenig aussagekräftig, da die Zahlenangaben erstens alle Fleischarten umfaßten, die für gesundheitsgefährdend gehalten würden, und nicht nur trichinenhaltige Fleischerzeugnisse; zweitens beziehe sich diese Zahl auf die jährlichen Gesamteinfuhren von Fleischerzeugnissen aus Mitgliedstaaten sowie Drittländern in die Bundesrepublik und schließlich sei nicht zu erkennen, weshalb die Beklagte meine, daß noch mehr Beanstandungen zu erwarten seien, wenn Mitgliedstaat der Fleischgewinnung und Mitgliedstaat der Fleischverarbeitung nicht identisch seien. Außerdem seien am gesamten Herstellungsprozeß nur von der Bundesrepublik anerkannte Betriebe beteiligt.

Nach Auffassung der Kommission sind die Maßnahmen nicht geeignet, die Gesundheitsgefährdung abzuwehren, denn das Importverbot für die fraglichen Erzeugnisse gestatte es nicht, den deutschen Verbraucher vor der behaupteten Gefährdung durch Trichinen zu schützen, weil eine solche Gefährdung auch von Verarbeitungserzeugnissen ausgehen müßte, die in dem Mitgliedstaat hergestellt worden seien, in dem das verwendete Fleisch gewonnen wurde.

Zu dem die einheitliche Verantwortung betreffenden Vorbringen legt die Kommission dar, es gehe nicht darum, wer für Hygienemängel verantwortlich gemacht werden könne, sondern allein darum, ob die Zuständigkeit verschiedener nationaler Überwachungsbehörden zur Entstehung einer Gesundheitsgefahr führe.

Der Gemeinsame Markt ermögliche den Herstellungsprozeß eines Erzeugnisses in mehreren Phasen in verschiedenen Mitgliedstaaten; in diesem Fall sei der Lieferant des Endprodukts für dessen Qualität gegenüber dem Verbraucher verantwortlich. Unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Gerichtshofes in der Rechtssache *Eggers* EuGH 12. Oktober 1978 — 13/78 — Slg. 1978, 1935) vertritt die Kommission die Ansicht, der Gesichtspunkt der „einheitlichen Verantwortung" rechtfertige keine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung.

Die *Bundesregierung* hebt in ihrer Gegenerwiderung hervor, bei der Produktion von Fleischerzeugnissen werde Drittlandsfleisch mit aus der Gemeinschaft stammendem Fleisch vermischt und es sei unmöglich, Drittlandsfleisch nach der Vermischung noch zu identifizieren und seine Beschaffenheit zu kontrollieren. Diese Umstände rechtfertigten die bisherige Regelung des § 12 c des Fleischbeschaugesetzes.

Zum Vorbringen der Kommission, die getroffenen Maßnahmen gingen über das verfolgte Ziel hinaus, vertritt die Bundesregierung die Ansicht, eine andere Maßnahme als die Einfuhrbeschränkung sei zum Schutz der Bevölkerung nicht denkbar, da jede unter diesem Schutzniveau bleibende Regelung wirkungslos sei.

Schließlich gehe die Verweisung der Kommission auf das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 13/78 (Eggers,

a. a. O.) fehl, da dieses Urteil sich ausdrücklich nur auf den Gesichtspunkt der „einheitlichen Verantwortung" für Qualitätskontrollen beziehe und daher nicht Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und des Lebens der Verbraucher betreffe. Hier müßten die zum Schutz der Gesundheit erlassenen Vorschriften Vorrang haben vor dem Grundsatz des freien Warenverkehrs.

B — Zur willkürlichen Diskriminierung und verschleierten Beschränkung (Art. 36 Satz 2 EWG-Vertrag)

Die *Kommission* führt aus, wenn entgegen ihrer Auffassung Artikel 36 Satz 1 doch anwendbar sein sollte, so sei die Möglichkeit, sich auf diese Vorschrift zu berufen, jedenfalls durch Satz 2 dieses Artikels versperrt, wonach die Beschränkung weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen dürften.

Die Maßnahmen seien diskriminierend, weil sie zu einer Ungleichbehandlung von vergleichbaren Sachverhalten führten. So könne ein Wurstfabrikant aus dem Mitgliedstaat A seine Erzeugnisse nur deshalb nicht nach der Bundesrepublik Deutschland einführen, weil er beispielsweise Schweinezungen verarbeite, die aus dem Mitgliedstaat B kämen, während der Wurstfabrikant im Mitgliedstaat B, der die gleichen, aus den selben Schlachthöfen stammenden Schweinezungen verarbeite, seine Erzeugnisse nach Deutschland einführen dürfe. Die deutschen Maßnahmen bildeten auch eine verschleierte Handelsbeschränkung: Einerseits werde der Handel mit frischem Fleisch zwischen anderen Mitgliedstaaten eingeschränkt, weil die Lieferung von Ausgangsprodukten an den im anderen Mitgliedstaat für den Export nach Deutschland produzierenden Verarbeitungsbetrieb unmöglich sei; andererseits werde der Handel mit Verarbeitungserzeugnissen zwischen anderen Mitgliedstaaten und der Bundesrepublik Deutschland eingeschränkt. In ihrer Erwiderung merkt die Kommission zur Auslegung von Artikel 6 der Richtlinie 64/433 an, daß diese Vorschrift nur in bestimmtem Umfang die Weitergeltung von die Einfuhr beschränkenden nationalen Vorschriften zulasse. Wenn aber ein Mitgliedstaat trotz dieser Möglichkeit die Einfuhr zulasse, müsse das Fleisch gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a letzter Satz den in Artikel 3 der Richtlinie gemeinschaftsrechtlich festgelegten Anforderungen genügen. Es bestehe also kein sachlicher Grund dafür, den Verarbeiter von aus einem anderen Mitgliedstaat eingeführtem und den Bedingungen der Frischfleischrichtlinie entsprechendem Fleisch anders zu behandeln als den Verarbeiter von im Verarbeitungsmitgliedstaat selbst gewonnenem Fleisch.

In der Sitzung vom 5. Juni 1979 haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Götz zur Hausen, und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Ministerialdirigenten im Bundesministerium für Wirtschaft Rudolf Morawitz, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 20. Juni 1979 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat beim Gerichtshof mit Schriftsatz vom 6. Juli 1978 nach Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben, um feststellen zu lassen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 des EWG-Vertrags verletzt hat, daß sie die Einfuhr von Fleischerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten verbietet, die unter Verwendung von Fleisch hergestellt worden sind, das nicht im Fabrikationsland des Enderzeugnisses gewonnen wurde".

2 Die Einfuhr von Fleischzubereitungen auch aus anderen Mitgliedstaaten in die Bundesrepublik Deutschland ist nach §§ 12 a, 12 b und insbesondere 12 c Fleischbeschaugesetz nur zulässig, wenn — neben anderen Voraussetzungen — das Erzeugnis in einem Betrieb hergestellt worden ist, der vom zuständigen Bundesminister anerkannt wurde und der außerdem in dem Land liegt, in dem die Tiere, deren Fleisch zur Herstellung dieses Erzeugnisses verwendet worden ist, geschlachtet wurden. Nach diesen Bestimmungen in Verbindung mit der zu ihrer Durchführung ergangenen „Mindestanforderungen-Verordnung" wird für jede Einfuhrsendung die Vorlage einer amtlichen Bescheinigung verlangt, anhand deren die Zollbehörde überprüfen kann, ob die genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

3 Die Klage betrifft die Frage, ob das Erfordernis der Schlachtung und Zubereitung in einem und demselben Mitgliedstaat mit den Bestimmungen des Vertrages über den freien Warenverkehr vereinbar ist. Die Kommission hat klargestellt, daß es in diesem Verfahren allein um Tiere geht, die in einem Schlachthof der Gemeinschaft geschlachtet wurden und deren Fleisch in einem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gelegenen Betrieb zubereitet worden ist, während das Problem des Verkehrs von Erzeugnissen aus Fleisch von Drittländern geschlachteten Tieren ganz ausgespart bleibt. Beide Parteien haben außerdem anerkannt, daß die bestandene Regelung eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Artikel 30 des Vertrages darstellt.

4 Die deutsche Regierung hält die fragliche nationale Bestimmung, obschon sie eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstelle, gemäß Artikel 36 des Vertrages aus Gründen des Schutzes der Gesundheit von Menschen für gerechtfertigt. Die Kommission ist hingegen der

Ansicht, Artikel 36 könne im vorliegenden Fall nicht herangezogen werden, weil eine Gefahr für die menschliche Gesundheit ausgeschlossen sei und weil außerdem die umstrittene Maßnahme, sollte eine solche Gefahr bestehen, nicht geeignet sei, diese zu beseitigen. Jedenfalls stehe die fragliche Bestimmung außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel, weshalb sie als eine willkürliche Diskriminierung und als eine verschleierte Beschränkung des Handels im Sinne von Artikel 36 Absatz 2 des Vertrages zu betrachten sei.

5 Wie der Gerichtshof wiederholt, unter anderem in seinen Urteilen vom 15. Dezember 1976 *(Simmenthal,* 35/76 — Slg. 1976, 1871), 5. Oktober 1977 *Tedeschi,* 5/77 — Slg. 1977, 1555) und 12. Oktober 1978 *(Eggers,* 13/78 — Slg. 1978, 1935), festgestellt hat, soll Artikel 36 nicht bestimmte Sachgebiete der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorbehalten, vielmehr läßt er nur Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs durch innerstaatliche Normen insoweit zu, als dies zur Erreichung der in diesem Artikel bezeichneten Ziele gerechtfertigt ist und weiterhin gerechtfertigt bleibt. Da die nach Artikel 36 zulässigen Beschränkungen Ausnahmen von dem grundlegenden Prinzip des freien Warenverkehrs darstellen, sind sie allerdings mit dem Vertrag nur insoweit vereinbar, als sie „gerechtfertigt", das heißt nötig sind, um insbesondere den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen zu sichern.

6 Die deutsche Regierung zieht jedoch aus Artikel 6 der Richtlinie 64/433 des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch (ABl. 1964, S. 2012; offiziöse Kodifikation in ABl. 1975, C 189, S. 31) den Schluß, daß die Mitgliedstaaten bei fehlender Harmonisierung der Gesundheitsvorschriften im Sektor Fleischerzeugnisse berechtigt seien, ihre eigenen Vorschriften, wie restriktiv sie auch sein mögen, aufrechtzuerhalten; diese fehlende Harmonisierung ergebe sich daraus, daß die Mitgliedstaaten den Bestimmungen der Richtlinie 77/99 des Rates vom 21. Dezember 1976 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen (ABl. 1977, L 26, S. 85) erst am 1. Juli 1979 nachkommen müßten.

7 Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Zunächst ist zu bemerken, daß die Richtlinie 64/433 den Handelsverkehr mit frischem Fleisch und nicht mit Fleischerzeugnissen betrifft. Sodann kann der erwähnte Artikel 6, wonach die nationalen Bestimmungen der Mitgliedstaaten über bestimmte Sorten frischen Fleisches „von dieser Richtlinie unberührt bleiben", unterstellt, er

wäre auf den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischzubereitungen anwendbar, keine Änderung der Tragweite der den Mitgliedstaaten durch die Artikel 30 und 36 des Vertrages auferlegten Verpflichtungen bezwecken oder bewirken.

8 Somit stellt sich nur die Frage, ob die in § 12 c Fleischbeschaugesetz genannte Vorausetzung im Sinne von Artikel 36 des Vertrages gerechtfertigt, das heißt zum Schutze der Gesundheit oder des Lebens von Menschen in der Bundesrepublik Deutschland „nötig" ist.

9 Hierzu macht die Beklagte in erster Linie geltend, die umstrittene Maßnahme solle dem Risiko vorbeugen, daß die in einem anderen Mitgliedstaat hergestellten Fleischerzeugnisse in Wirklichkeit von außerhalb der Gemeinschaft geschlachteten Tieren stammten; zum einen ergebe sich nämlich aus dem Urteil des Gerichtshofes vom 28. Juni 1978 *(Simmenthal,* 70/77 — Slg. 1977, 1453), daß die Richtlinie 72/462 des Rates vom 12. Dezember 1972 zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen unter anderem bei der Einfuhr von frischem Fleisch aus Drittländern (ABl. 1972, L 302, S. 28) noch nicht angewandt werden könne, weil die Gemeinschaftsorgane die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen noch nicht erlassen hätten, und zum anderen erkenne die Kommission an, daß es den Mitgliedstaaten freistehe, Schutzmaßnahmen im Hinblick auf Fleischerzeugnisse zu treffen, die von in Drittländern geschlachteten Tieren stammten.

10 Die Möglichkeit, daß Fleischerzeugnisse aus Fleisch von in Drittländern geschlachteten Tieren hergestellt sind, kann tatsächlich nicht völlig ausgeschlossen werden; sie ist aber nicht dazu angetan, die fragliche Beschränkung zu rechtfertigen. Dieses Risiko ist durch den Nachweis auszuschalten, daß sowohl die Schlachtung des Tieres als auch die Zubereitung seines Fleisches im Gebiet der Gemeinschaft stattgefunden haben. Dagegen spielt es in diesem Zusammenhang keine Rolle, ob die Schlachtung und die Zubereitung in einem und demselben Mitgliedstaat vorgenommen worden sind oder ob der erste Vorgang in einem Mitgliedstaat und der zweite in einem anderen erfolgt ist. Darüber hinaus muß frisches Fleisch, damit es zwischen den Mitgliedstaaten gehandelt werden kann, nach Artikel 3 und 4 der angeführten Richtlinie 64/433 über den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch von Tieren stammen, die in Schlachthöfen geschlachtet worden sind, welche nach einem Gemeinschaftsverfahren zugelassen und überwacht wurden. Jeder Mitgliedstaat kann die Qualität der zugelassenen Anla-

gen im Hinblick auf die Wirksamkeit der von ihnen gewährten hygienischen Garantien überprüfen. Jeder Fleischverarbeiter in der Gemeinschaft, der in die Bundesrepublik Deutschland exportieren will, hat daher die Möglichkeit, zu kontrollieren, ob das von ihm zubereitete Fleisch von Tieren stammt, die in einem zugelassenen Schlachthof eines Mitgliedstaats geschlachtet worden sind; die Bundesrepublik Deutschland kann verlangen, daß dies durch eine geeignete Bescheinigung nachgewiesen wird. Das Erfordernis der Schlachtung des Tieres und der Zubereitung seines Fleisches in einem und demselben Mitgliedstaat ist folglich nicht nötig, um dem genannten Risiko zu begegnen.

11 Die deutsche Regierung macht zweitens geltend, das Überschreiten einer Grenze bringe eine Erhöhung des Risikos mit sich, daß das — anschließend zu Fleischzubereitungen verarbeitete — frische Fleisch hygienisch unzuträglich sei. Diesem Vorbringen kann ebenfalls nicht zugestimmt werden. Zwar kann sich bei einer Beförderung von frischem Fleisch das Risiko einer durch Ansteckung, Manipulation oder eine Änderung der Beförderungsbedingungen herbeigeführten hygienischen Unzuträglichkeit aufgrund der Länge der Beförderungsstrecke oder der Dauer der Beförderung erhöhen; der Umstand, daß das Fleisch während der Beförderung eine innergemeinschaftliche Grenze überschritten hat, hat aber auf dieses Risiko keinen Einfluß. Dies gilt um so mehr, als die zitierte Richtlinie vom 26. Juni 1964 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit frischem Fleisch in ihrer Anlage I Kapitel X und XIII besonders strenge Verpackungs- und Beförderungsbedingungen aufstellt.

12 Die deutsche Regierung macht drittens geltend, die in § 12 c Fleischbeschaugesetz genannte Vorausetzung solle für den Fall, daß eine hygienisch mangelhafte Zubereitung in die Bundesrepublik Deutschland eingeführt werde, die Begründung einer „einheitlichen Verantwortung" für das ganze Herstellungsverfahren von der Schlachtung bis zur Zubereitung ermöglichen. Eine derartige Erwägung kann jedoch die umstrittene Maßnahme nicht rechtfertigen. Wie der Gerichtshof bereits in seinem Urteil vom 12. Oktober 1978 *(Eggers,* a. a. O.) ausgeführt hat, zielt der Wunsch, eine „einheitliche Verantwortung" einzuführen, nur darauf ab, die für erforderlich gehaltenen Verwaltungskontrollen zu erleichtern; er bietet dagegen keine Gewähr für eine bessere hygienische Zuträglichkeit der Erzeugnisse und kann daher eine so erhebliche Abweichung vom Grundsatz des freien Warenverkehrs, wie sie sich aus der Verpflichtung ergibt, das gesamte Verfahren zur Herstellung eines Erzeugnisses in einem einzigen Mitgliedstaat ablaufen zu lassen, nicht rechtfertigen.

13 Die deutsche Regierung hebt besonders die Gefahr des Vorhandenseins von Trichinen in den Zubereitungen aus Nebenprodukten der Schweineschlachtung sowie die fehlende Harmonisierung der gesundheitspolizeilichen Kontrollen auf diesem Gebiet hervor, denn die Mitgliedstaaten müßten die in der Richtlinie 77/96 des Rates vom 21. Dezember 1976 über die Untersuchung von frischem Schweinefleisch auf Trichinen bei der Einfuhr aus Drittländern (ABl. 1977, L 26, s. 67) vorgesehenen Maßnahmen erst vom 1. Januar 1979 an durchzuführen, also von einem Zeitpunkt an, der nach der begründeten Stellungnahme liege, die die Kommission der Bundesrepublik Deutschland am 4. Januar 1978 übersandt habe.

14 Auch in dieser Hinsicht kann sich der Gerichtshof der von der Beklagten vertretenen Auffassung nicht anschließen. Abgesehen davon, daß die umstrittene Voraussetzung sämtliche Fleischzubereitungen und nicht nur Schweinefleischerzeugnisse betrifft, besteht kein Grund zu der Annahme, daß sich die Gefahr des Vorhandenseins von Trichinen in Fleischerzeugnissen allein deshalb erhöht, weil das frische Fleisch vor seiner Verarbeitung zu Fleischzubereitungen eine Grenze in der Gemeinschaft passiert hat, oder daß durch diesen Umstand die Festlegung von Trichinen im Zeitpunkt der Einfuhr in die Bundesrepublik Deutschland schwieriger oder mehr vom Zufall abhängig würde. Ferner ist zu bemerken, daß die deutschen Bestimmungen über die Trichinenuntersuchung nicht danach unterscheiden, ob die Fleischerzeugnisse aus einem Betrieb in dem Mitgliedstaat, in dem das Tier geschlachtet worden ist, oder aus einem Betrieb in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Schlachtung stammen.

15 Aus alledem folgt, daß in § 12 c Fleischbeschauungsgesetz aufgestellte Voraussetzung weder nötig ist, um das Risiko einer hygienischen Unzuträglichkeit der in die Bundesrepublik Deutschland eingeführten Fleischerzeugnisse aus einem anderen Mitgliedstaat gelegenen Betrieb zu vermindern noch um die Wirksamkeit der gesundheitspolizeilichen Kontrolle dieser Erzeugnisse bei ihrer Einfuhr zu sichern. Diese Voraussetzung stellt daher eine unnötige und jedenfalls zu dem angestrebten Ziel außer Verhältnis stehende Behinderung des freien Verkehrs mit Fleischzubereitungen dar und zugleich eine Diskriminierung derjenigen Fleischherstellungsbetriebe, die im Gegensatz zu ihren Konkurrenten, die sich bei den Schlachthöfen ihres eigenen Staates mit frischem Fleisch eindecken, ihr Rohmaterial aus einem anderen Mitgliedstaat einführen. Die umstrittene Bestimmung ist folglich mit Artikel 30 des Vertrages unvereinbar und nicht durch die Ausnahmevorschrift des Artikels 36 gedeckt.

16 Hieraus ergibt sich, daß die Bundesrepublik Deutschland ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag verletzt hat, indem sie für die Einfuhr solcher Fleischerzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten verbietet, die in einem dieser Staaten aus Fleisch von Tieren hergestellt worden sind, die in einem anderen Mitgliedstaat geschlachtet wurden.

Kosten

17 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Beklagte ist mit ihrem Vorbringen unterlegen; sie ist daher zu verurteilen, die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag verletzt, indem sie die Einfuhr solcher Fleischerzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten verbietet, die in einem dieser Staaten aus Fleisch von Tieren hergestellt worden sind, die in einem anderen Mitgliedstaat geschlachtet wurden.**

2. **Die Beklagte wird verurteilt, die Kosten des Verfahrens zu tragen.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juli 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher