

Vortrag

**Der Vertrag von Lissabon –
Auswirkung und Folgen der Reform**

Prof. Dr. Werner Schroeder

Universität Innsbruck Institut für Europarecht und
Völkerrecht

22. April 2010

Haus der Deutschen Wirtschaft, Berlin

Der Vertrag von Lissabon – Inhalt und Auswirkungen der Reform auf die Lebensmittelwirtschaft¹

I. Wieder ein Reformvertrag für die EU

1. Endlich in Kraft ...

Seit dem 1. Dezember 2009 ist der 2 Jahre zuvor unterzeichnete Vertrag von Lissabon endlich in Kraft. Dieses Datum war von den Organen der Europäischen Union (EU) und den meisten Mitgliedstaaten herbei gesehnt worden, denn die Ratifizierung dieses Vertragswerks hat sich wegen des anhaltenden Widerstands einiger weniger Mitgliedstaaten erheblich verzögert. Die Hysterie um diesen Vertrag, zu beobachten in diesen Mitgliedstaaten, in denen die EU zum Teil als gefährlicher europäischer Superstaat betrachtet wird, hat es zum Glück in Deutschland nie gegeben. Hierzulande wurde eine weitgehend rationale Diskussion über Lissabon geführt.

Hier soll eine Bewertung dieses Vertrages aus praktischer Sicht erfolgen: was sind der Inhalt und die Auswirkungen dieses Vertrages, und zwar soweit sie - im weitesten Sinne – die Lebensmittelwirtschaft betreffen?

2. Der Anspruch des Vertrages

In der Politik wurde immer wieder betont, wie wichtig das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ist. Ich zitiere beispielhaft eine Stellungnahme der Union zu diesem Vertrag:

„Europa hat sich in 50 Jahren verändert – die Welt aber auch. Europa muss sich mehr als je zuvor neuen Herausforderungen stellen. Die Globalisierung der Wirtschaft, die demografische Entwicklung, der Klimawandel, die Energieversorgung oder die neuen Bedrohungen unserer Sicherheit – genug Probleme, die Europa im 21. Jahrhundert anpacken muss. Die Mitgliedstaaten können all diese neuen Herausforderungen nicht mehr allein bewältigen. Eine Modernisierung Europas ist dringend notwendig.“ Nichts weniger als das soll der Vertrag von Lissabon gewährleisten.

Soweit der Anspruch – lässt man den euphemistischen EU-Jargon, der hier angeschlagen wird, außen vor und schaut auf den Inhalt des Vertrages, dann fragt man sich, was dieser wirklich leisten kann.

II. Die Transparenz

Transparenz und Verständlichkeit stehen ja seit einiger Zeit bei jedem Reformprojekt der EU ganz oben. Auch beim Vertrag von Lissabon. Zu Recht möchte man sagen, wenn man auch nur oberflächlich mit europäischem Lebensmittelrecht befasst ist. Allerdings verspricht der Vertrag mit

¹ Vortrag auf der Jahrestagung des BLL e.V. in Berlin am 22.4.2010 in Berlin

diesen Stichworten keineswegs eine bessere europäische Gesetzgebung, die man als leidgeprüfter Lebensmittelrechtler nun wirklich gerne einfordern möchte, sondern strukturelle Änderungen der EU und ihrer rechtlichen Grundordnung.

1. Abschied von der EG und dem Gemeinschaftsrecht

Und hier zeichnen sich durchaus Verbesserungen ab: Zunächst wird die unübersichtliche Säulenstruktur der EU abgeschafft. Es gibt die Unterscheidung zwischen EU und Europäischer Gemeinschaft (EG) und EU-Recht und EG-Recht nicht mehr, womit endlich die durch den Vertrag von Maastricht vor fast 20 Jahren geschaffene Verwirrung beseitigt wird. Künftig existiert nur noch eine „Union“, sie ist die Rechtsnachfolgerin der EG (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 3 neugefasster EU-Vertrag [EUV n.F.]), und nur noch das „Unionsrecht“. Diese terminologischen Änderungen bedeuten aber zugleich den endgültigen Abschied von der gemütlichen EWG, die noch Assoziationen zu der erfolgreichsten Sendung des unvergessenen Hans-Joachim Kulenkampff aufkommen ließen.

2. Verschlankung des Unionsrechts?

Ganz konsequent war der Vertrag bei der Herstellung von Transparenz dann aber doch nicht. Leider gibt es auch in Zukunft nicht nur einen europäischen Vertrag, wie ursprünglich mit dem Projekt einer Europäischen Verfassung geplant war, sondern nach Art. 1 Abs. 3 EUV n.F. zwei gleichrangige Verträge: (1) den EUV n.F. als verfassungsrechtlichen Grundlagenvertrag und (2) den Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) als konkreteren, operationellen Vertrag, der das bisherige Gemeinschaftsrecht und damit auch die für die Lebensmittelwirtschaft maßgeblichen Regelungen enthält.

Auch von wesentlichen „Verschlankung“ des Unionsrechts kann keine Rede sein: EUV und AEUV enthalten zusammen über 400 Artikel, hinzu kommen die Grundrechtecharta, 13 Protokolle, die gleichrangiger Bestandteil der Verträge sind, sowie 65 Erklärungen als Interpretationshilfe. Die meisten Beobachter sind sich allerdings einig, dass es mit weniger Vorschriften kaum geht, dass man also das Verschlanken auch nicht übertreiben darf. Man kann die Unionsverträge damit nicht – wie gefordert – in eine Westentasche stecken, aber doch immerhin unter dem Arm tragen – um den Ausspruch des früheren Bundesinnenministers Hermann Höcherl zu verwenden, der allerdings auf das deutsche GG gemünzt war.

Und etwas klarer gegliedert werden die Verträge nun auch. Eher lästig für die praktische Arbeit ist allerdings der Umstand, dass die Verträge trotz teilweise gleich bleibenden Inhalts neu nummeriert werden, man muss sich also neu orientieren. Aus der bisherigen Binnenmarktkompetenz in Art. 95 EG-Vertrag (EGV), die für das Lebensmittelrecht von zentraler Bedeutung ist, wird z.B. jetzt der Art. 114 AEUV. Gut sind solche Änderungen freilich für die juristischen Verlage und für Kollegen, die Textsammlungen für das Europarecht heraus geben.

III. Die Kompetenzen

Wichtiger als die formalen Modifikationen sind allerdings die inhaltlichen Änderungen durch den Vertrag von Lissabon.

1. Ein Kompetenzkatalog für die Union

So alt wie die europäische Integration selbst ist die Diskussion über die ausgreifende Wahrnehmung von Kompetenzen erst durch die EWG später durch die EU. Die Aussage eines deutschen Europarechtlers, dass sich diese ihren Kompetenzbestand offenbar „nach Art einer in ständiger Ausdehnung begriffener Galaxie vorstellt“, ist dreißig Jahre alt. Was die EU-Organe als effektive Handhabung der Befugnisse verstehen, frustriert viele Mitgliedstaaten. Ihre eigenen Möglichkeiten zur Politikgestaltung schwinden damit zusehends.

Der Europäische Rat, der im Jahre 2001 den Rahmen für den Reformprozess absteckte, der nun im Vertrag von Lissabon mündete, ersuchte damals deshalb die Reformer zu prüfen, "wie wir die Aufteilung der Zuständigkeiten transparenter gestalten können" und „ob die Zuständigkeiten nicht neu geordnet werden müssen“.

Tatsächlich listet der Vertrag von Lissabon nun in Art. 2 – 6 EUV n.F. erstmals alle Sachkompetenzen der EU (z.B. gemeinsame Handelspolitik, Agrarpolitik, Umwelt etc.) auf und ordnet sie dann einzelnen Kompetenztypen (ausschließliche, geteilte, unterstützende bzw. koordinierende Kompetenz) zu. Kann dieser Kompetenzkatalog dazu führen, dass die ausgreifende Kompetenzpolitik der EU domestiziert wird? Über diese Frage wird in der Wissenschaft intensiv diskutiert.

2. Das Kompetenzproblem des Lebensmittelsektors

Was aber wird diese Neuerung in Bezug auf die Zuständigkeiten der Union im Lebensmittelsektor bewirken?

Um diese Frage beantworten zu können, muss man sich kurz die kompetenzielle Ausgangslage des Lebensmittelrechts vor Augen halten: Obwohl der Lebensmittelsektor weitgehend durch EU-Recht determiniert wird, kommen die Begriffe „Lebensmittelrecht“ oder „Lebensmittelpolitik“ in den Verträgen interessanterweise überhaupt nicht vor. Es handelt sich bei diesem Rechtsbereich vielmehr um eine Querschnittmaterie, den die Union bisher auf der Grundlage der Binnenmarktkompetenz geregelt hat. Die Begründung hierfür leuchtet ein: Aus unterschiedlichen nationalen Lebensmittelgesetzen können sich Hemmnisse für den Handel mit Lebensmitteln und ergeben - womit die Voraussetzungen für eine Harmonisierung des Lebensmittelrechts im Binnenmarkt gegeben sind.

So bleibt es auch in Zukunft, denn auch der Lissabonner Vertrag schafft keine spezielle Befugnis der Union für den Lebensmittelsektor. Das bedeutet, dass die Binnenmarktkompetenz für die Lebensmittelpolitik weiterhin die maßgebliche Rechtsgrundlage ist. Die Union darf daher wie bisher diese Materie an sich ziehen - und diese Möglichkeit nutzt sie auch weidlich aus.

Ich möchte jedoch diese durch den Vertrag von Lissabon bestätigte Rechtslage zum Anlass nehmen und grundsätzlich hinterfragen, ob es in der neueren Lebensmittelgesetzgebung der Union wirklich immer um den Binnenmarkt für Lebensmittel geht und nicht stattdessen teilweise um eine Gesundheitspolitik, die nur nach außen als Binnenmarktpolitik verkauft wird. Das lässt sich an der umstrittenen Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben

über Lebensmittel (Health claims-Verordnung) illustrieren. Im Grünbuch der Kommission von 1997 werden erstmals Health claims erwähnt, und zwar mit dem Ziel ihrer Vereinheitlichung in der EU. Dafür bestand vielleicht ein Bedürfnis, denn nicht alles, was in Österreich oder Deutschland als „fettarm“ gilt, wird auch in Frankreich oder Italien so verstanden. Auch besteht Konsens darüber, dass nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben nicht falsch oder irreführend sein dürfen. Eine Vereinheitlichung derartiger national unterschiedlicher Vorschriften ist daher keineswegs negativ zu bewerten. Sie beseitigt Handelshemmnisse und ist für sich genommen aus Perspektive des Binnenmarktes völlig in Ordnung.

Die letztendlich von der Union erlassene Regelung ging jedoch über diesen Ansatz weit hinaus. Nun sollte die Verordnung auf einmal die Verbraucher vor einer Beeinflussung durch nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben schlechthin und vor allem vor den daraus folgenden Auswirkungen auf ihre Ernährungsgewohnheiten schützen. In den Erwägungsgründen der claims-Verordnung war dann plötzlich von „vernünftigen Ernährungsgewohnheiten“ die Rede und von „positiven Eigenschaften“ eines Lebensmittels, die mit Hilfe der Verordnung gefördert werden sollen.

Ich will dieses Thema hier nicht vertiefen, sondern das Beispiel lediglich nutzen, um zu zeigen, dass die Union der Sache nach im Lebensmittelsektor mitunter keine Binnenmarktpolitik, sondern Gesundheitspolitik betreibt. Schaut man sich die Vorschriften des EU-Vertrages näher an, wird schnell klar, warum sie das tut. Sie verfügt aufgrund der EU-Verträge über keine Kompetenz zur Harmonisierung der Gesundheitspolitik und bedient sich daher der Binnenmarktpolitik als bloßes Hilfsmittel.

An dieser Kompetenzsituation ändert der Vertrag von Lissabon nichts. Es ist daher auch weiterhin damit zu rechnen, dass die Union gesundheits- und verbraucherschutzpolitisch motivierte Verbote, z.B. Werbeverbote oder –beschränkungen für Lebensmittel, immer wieder augenzwinkernd mit dem vermeintlich notwendigen Abbau von Handelshemmnissen begründet. Das ist und bleibt problematisch - und hier gilt es auch in Zukunft, den Finger auf diese Wunde des Europäischen Lebensmittelrechts zu legen. Ich bin mir sicher, dass der BLL dies weiterhin tun wird, so wie er es in der Vergangenheit getan hat.

3. Stärkung des Subsidiaritätsprinzips

Eine weitere Neuerung des Vertrages von Lissabon betrifft das Subsidiaritätsprinzip. Dieses Prinzip soll im Binnenmarktbereich bewirken, dass die Union eine ihre zustehende Kompetenz nur dann auch ausüben darf, wenn (1) die Mitgliedstaaten das betreffende Problem durch nationale Regelungen nicht selber lösen können und (2) daher eine Lösung durch eine Regelung der Union besser zu verwirklichen ist (Art. 5 Abs. 3 EUV n.F.).

Der Erfolgswert des schon seit fast 20 Jahren im EU-Recht verankerten Prinzips war bisher äußerst gering. Es führte ein Schattendasein, weil seine Anwendung weitestgehend im Ermessen des europäischen Gesetzgebers liegt.

Nun wird daran etwas substantiell geändert, in dem der Vertrag von Lissabon aufgrund des neugefassten „Subsidiaritätsprotokolls“, das den Verträgen beigefügt ist, eine spezielle

Subsidiaritätskontrolle von Unionsrechtsakten durch die nationalen Parlamente ermöglicht. Diese können bereits im Vorfeld bei der Kommission rügen, dass ein geplanter Rechtsakt der Union gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Die Kommission muss ihren Vorschlag in diesem Fall noch einmal überdenken. Außerdem können die nationalen Parlamente nachträglich gegen den letztendlich erlassenen Rechtsakt beim EuGH klagen.

Das klingt auf den ersten Blick gut und nach einer effektiven Kontrolle der Unionsgesetzgebung. Bevor man jedoch applaudiert, sollte man sich fragen, ob Subsidiarität im Lebensmittelsektor wirklich sinnvoll ist. Es mag regionale oder nationale Ernährungsgewohnheiten geben, denen das Lebensmittelrecht auch Rechnung tragen soll. Dennoch denke ich, dass eine Aufsplitterung des Lebensmittelrechts in national unterschiedliche Vorschriften aus Gründen der Subsidiarität nicht sinnvoll ist. Das wäre ein Bärenienst für einen Wirtschaftssektor, der exportorientiert und dazu noch erheblich von mittelständischen Unternehmen geprägt ist. Freude an einer Renationalisierung des Lebensmittelrechts hätten nur die Rechtsanwälte, denn der rechtliche Beratungsbedarf der Lebensmittelunternehmen würde in einem solchen Fall erheblich wachsen. Letztlich würde dies auch zu einem Zustand der Rechtsunsicherheit im Lebensmittelsektor führen.

IV. Die Handlungsfähigkeit der Organe

Geht man also davon aus, dass im Lebensmittelbereich die Union immer stärker den nationalen Gesetzgeber ablöst und dass dies prinzipiell auch richtig ist, dann stellt sich zwangsläufig die Frage, wie die diesbezüglichen Machtverhältnisse auf der Unionsebene nach Lissabon verteilt sind.

1. Machtzuwachs für das Europäische Parlament

Zunächst stärkt der Vertrag von Lissabon - wie übrigens jeder Reformvertrag zuvor - das Europäische Parlament: seine Kompetenzen werden in zahlreichen Bereichen erweitert. Dadurch wird das Parlament noch mehr als bisher ein fast ebenbürtiger Partner des Ministerrates der Union.

Aber welche Auswirkungen hat das für die Europäische Lebensmittelpolitik? Vordergründig keine, denn schon bisher wurden die wichtigsten lebensmittelrechtlichen Vorschriften im sogenannten Mitentscheidungsverfahren erlassen. Bei diesem Verfahren bestimmt das Parlament gemeinsam mit dem Ministerrat das Ergebnis der Rechtssetzung und kann dabei vom Rat praktisch nicht überstimmt werden. Dieses Verfahren gilt auch künftig für das Lebensmittelrecht.

Es gibt allerdings eine terminologische und mE psychologisch wichtige Änderung. Diese besteht darin, dass das Mitentscheidungsverfahren in „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 289 und 294 AEUV) umbenannt wird. Das sollte man nicht einfach als Etikettenaustausch abtun. Ich bin davon überzeugt, dass durch diese sprachliche Anerkennung des parlamentarischen Einflusses auf das Unionsrecht und durch den Kompetenzzuwachs des Parlaments in anderen Bereichen sein Selbstbewusstsein als gesetzgebende Körperschaft weiter gestärkt werden wird. Das wird sich auch auf das Selbstverständnis des für das Lebensmittelrecht zuständigen Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit auswirken. Das Europäische Parlament ist bereits jetzt in Lebensmittelfragen ein entscheidender Ansprechpartner – dies hat es zuletzt

deutlich gezeigt, als es der von der Kommission geplante Verbraucherinformationsverordnung einige Zähne gezogen hat. Und diese Rolle wird es nach Lissabon noch stärker ausüben.

2. Europäische Bürgerinitiativen

Neu im Vertrag verankert ist auch eine stärkere Beteiligung der Unionsbürger an der Unionsgesetzgebung. Dank der neuen europäischen Bürgerinitiative gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV n.F. haben Unionsbürger aus „einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten“ die Möglichkeit, die Kommission aufzufordern, neue Gesetzgebungsvorschläge zu unterbreiten. Die hierzu erforderlichen 1 Mio. Unterschriften dürften kein allzu hohes Quorum sein.

Die Bürgerinitiative darf nun nicht als Chance einer europäischen Volksgesetzgebung missverstanden werden. Sie führt nicht zu einem Bürgerentscheid über einen konkreten Unionsrechtsakt, sondern ist lediglich Anlass für die Kommission überhaupt Vorschläge für einen solchen zu machen. Allerdings kann eine solche Bürgerinitiative durchaus politischen Druck auf die Kommission ausüben oder von dieser als genutzt werden, um bestimmte Projekte durchzusetzen.

Ist das Lebensmittelrecht ein Bereich, der dafür in Frage kommt? Ich meine, es gibt durchaus Fragen, wie z.B. die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen in Lebensmitteln, die emotional besetzt sind und zur Mobilisierung der Verbraucher durch solche Initiativen genutzt werden können. Man sollte dabei an den Erfolg des bayerischen Volksbegehrens für ein Nichtrauchergesetz denken.

V. Die Rechte des Einzelnen

1. Verstärkung der Grundrechte durch eine Grundrechtecharta

Eine nicht zu unterschätzende Neuerung des Vertrages von Lissabon ergibt sich aus dem Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta, die den Schutz von Privatpersonen gegen rechtliche Maßnahmen der Union verbessern könnte. Nun existiert diese Grundrechtecharta, die ein Grundrechtekatalog der EU ist, bereits seit dem Jahre 2000 als unverbindliches Dokument. Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ist sie gemäß Art. 6 Abs. 1 EUV n.F. für die Unionsorgane verbindlich geworden.

Was hat man sich davon zu erwarten? Optimistische Beobachter erhoffen sich von dieser Neuerung sowie von dem geplanten Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 6 Abs. 2 EUV n.F.) eine Verstärkung der Grundrechte. Bisher hatten die EU-Grundrechte keine wirklich machtbegrenzende Wirkung gegenüber dem Unionsgesetzgeber – sie konnten auch nicht sinnlose oder schikanöse Maßnahmen der Union im Lebensmittelsektor wie die Health Claims-Verordnung verhindern. Das könnte jetzt anders werden. Aber: vor Euphorie ist zu warnen. An Grundrechtsrhetorik war schon bisher kein Mangel. Leider in der Praxis ohne positiven Auswirkungen zugunsten des Einzelnen.

2. Rechtsschutz für den Einzelnen

Ähnliches gilt für den Rechtsschutz. Bisher standen Privatpersonen praktisch keine Rechtsmittel gegen Rechtsakte der Union zur Verfügung. Nichtigkeitsklagen Einzelner gegen Verordnungen oder

Richtlinien wurden nach der bisherigen Fassung des Art. 230 Abs. 4 EGV regelmäßig von den Unionsgerichten für unzulässig erklärt. Es existierte also keine Verfassungsbeschwerde zum EuGH bzw. zum EuG, die mit der Verfassungsbeschwerde zum BVerfG vergleichbar wäre – obwohl diese ein wichtiges Instrument zur Sicherung des Rechtsstaates ist.

Mit dem Vertrag von Lissabon werden immerhin Nichtigkeitsklagen von Privatpersonen zu den europäischen Gerichten etwas erleichtert. Nunmehr könnten diese nach der umformulierten Vorschrift über die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV direkt gegen Verordnungen der Union mit Verbots- oder Gebotscharakter klagen, sofern diese sie unmittelbar betreffen und keiner weiteren Vollziehung bedürfen. Lebensmittelrechtliche Ge- und Verbote wie aufgrund der Health Claims-Verordnung könnten daher künftig von Einzelnen direkt vor das EuG gebracht werden.

VI. Ergebnis

Ich denke also, dass vom Vertrag von Lissabon insgesamt positive Wirkungen in vielen Bereichen zu erwarten sind, weil die Union insgesamt rechtsstaatlicher, demokratischer und effektiver wird. Dies wird allen Unionsbürgern und auch der Lebensmittelwirtschaft zugutekommen. Schließen möchte ich allerdings mit zwei Anmerkungen:

Von der aktuellen europäischen Politik wird noch nicht unbedingt vermittelt, dass es die genannten positiven Strukturveränderungen gegeben hat. Das ist für die Politik aber nicht untypisch – gute Strukturen nützen nur dann etwas, wenn die Personen, die auf der Grundlage der Strukturen tätig werden, ebenfalls gut sind. Wenn also die im Rahmen der Union handelnden Personen die neugeschaffenen Strukturen nicht effektiv nutzen, dann werden auch der Vertrag von Lissabon oder weitere Reformprojekte nicht dazu beitragen, die Union handlungsfähiger zu machen - und diese werden in den Augen der Unionsbürger auch keine Legitimität erwerben.

Für die europäische Lebensmittelpolitik gilt zusätzlich: In einem Binnenmarkt scheint mir eine konsequente Europäisierung des Lebensmittelrechts unabdingbar, wie ich deutlich gemacht habe. Die entscheidende Frage ist daher nicht „ob“, sondern „wie“ diese Europäisierung vonstattengeht.

Hier scheint mir das Problem zu liegen: Ist das Europäische Lebensmittelrecht auch gutes Recht? Daran lässt sich durchaus zweifeln. Wir beobachten seit einiger Zeit eine regelrechte Proliferation von Europäischer Lebensmittelgesetzgebung. Man kann fast von einer Gesetzgebungshektik sprechen, die durchaus negativen Einfluss auf die Qualität des neugeschaffenen Rechts hatte. Die neuen Lebensmittelvorschriften der Union haben jedenfalls durch ihre komplexen Anforderungen eine Fülle neuer Probleme für die Lebensmittelindustrie geschaffen. Die bestehenden Probleme für den Verkehr von Lebensmitteln wurden hingegen nicht gelöst. Diese bestehen nämlich weniger in einem Bedürfnis nach neuen Lebensmittelgesetzen als in dem Wunsch nach einer konsequenten, gleichmäßigen und daher berechenbaren Vollziehung der bestehenden Vorschriften.