

# Peter Derleder/Guntram Schwotzer

## Die europäische Keimfreiheit und das Kuh-Sharing

– Überlegungen zur Gestaltungsfreiheit ökologischer Initiativen im Milchrecht –

*Am Beispiel der Industriemilch wird exemplarisch dargestellt, wie weitgehend und kompromißlos europarechtliche Regulierung unsere Konsumformen standardisiert hat. Können sich z. B. ökologisch eingestellte Produzenten und Konsumenten noch gegen diese Standardisierung behaupten? Die Autoren bezeichnen – bei aller Skepsis gegenüber Sinn und Augenmaß europäischer Lebensmittelregulierung – Handlungsspielräume für Alternativen.*

*D. Red.*

### *I. Einleitung*

Während Motor-Deutschland mit immer mehr schadstoffärmeren Fahrzeugen seine Spitzenstellung in der Vergiftung der Atmosphäre von Jahr zu Jahr ausbaut, seine Werbestrategen sich als Öko-Champions gebärden und alternative Lebensweisen für hysterisch erklärt werden, gibt es unter den Konsumenten unspektakuläre, stille Bemühungen um ökologische Verifikation. Nehmen wir einfach einmal exemplarisch die Menschen in Augenschein, die keine Industriemilch trinken wollen, und die Schwierigkeiten, die ihnen von Rechts wegen in Europa und speziell in deutschen Landen gemacht werden. Kann der Kampf um die frische Milch von der Kuh noch gewonnen werden? Das Studienobjekt lohnt sich für die juristische Analyse schon wegen der überwältigenden rechtlichen Verdichtung des Lebensmittelkonsumsektors, innerhalb dessen das vergleichsweise archaische Produkt begrifflich, hygienisch, technisch und sozial bis zum Verlust seiner Identität überformt wird. Dazu ist es notwendig, die Akteure und ihre Ziele vorzustellen (Teil II), die milchrechtliche Lage zu erörtern (Teil III), den Konflikt im Ideenhaushalt zu skizzieren (Teil IV), um dann die rechtlichen Handlungschancen auf ihre Details durchzusehen (Teil V).

### *II. Die Akteure und ihre Ziele*

Ende der achtziger Jahre waren die ökologisch gesinnten Verbraucher, nennen wir sie kurz Ökokonsumenten, in den westdeutschen Großstädten spätestens für den Status einer organisationsfähigen Minderheit reif. Überwiegend handelte es sich um junge Leute, die nicht bloß Milch vom Bauern holen und ihren Kindern etwas von den Tieren zeigen wollten, die diese aus der Werbung kannten, sondern die die Absicht hatten, von einem Ökobauern Obst und Gemüse, Milch und Wurst zu

beziehen. Der Direktkontakt zwischen Erzeuger und Verbraucher unter Umgehung des gesamten industriellen Verarbeitungs- und Verteilungssystems schien das richtige Mittel, um Verbraucherwünsche an eine landwirtschaftliche Produktion ohne übermäßigen Einsatz von Agrochemie zu erfüllen und die Erwartungen an der Realität eines Bauernhofs unter EG-Bedingungen auszurichten.

Solcherlei Konsumpraxis entsprang aber weniger der Anziehungskraft kuhwarmer Milch, aromatischer Strauchtomaten und hormonfreier Hähnchenschenkel, zumal auch die Qualität der Ökoprodukte naturgemäß von Anbieter zu Anbieter schwankt. Getragen wurde die Präferenz für Ökoprodukte nicht nur durch höhere Geschmackswerte, sondern vor allem auch von der Überzeugung, daß durch ihren Verzehr Gesundheits- und Naturvorsorge betrieben werden kann. Daran glaubten und glauben nicht nur Allergiker und Neurastheniker. Es war im Ausgangspunkt eher ein politisch und sozial alternatives Publikum, das ökomotiviert zur Selbstorganisation schritt.

Mehr oder weniger ausgearbeitet war auch seine theoretische Selbstanleitung. Beliebt war etwa das Theoriedreieck zwischen André Gorz, Schulze-Delitzsch und Rudolf Steiner. Mit ersterem<sup>1</sup> galt es, der Großen Industrie zu entkommen, mit ihren hochkonzentrierten Produktionsapparaten, ihrer strengen Höchstprofitausrichtung, ihren werblichen Herrschaftsmechanismen, und mit dem Slogan »small is beautiful« kleine Kreisläufe zwischen Produktion und Konsum zu bilden, die neben der wirtschaftlichen eine soziale und kulturelle Komponente enthalten konnten. Anzuknüpfen war insofern an die Genossenschaftsvorstellungen<sup>2</sup> um die Jahrhundertwende, mit denen die Konsumenten ihre Versorgung selbst in die Hand nehmen, Einfluß auf die Produktion gewinnen, Demokratie bei der Warengestaltung und -auswahl wagen konnten. Anthroposophen und anthroposophisch Angehauchte konnten mit Ganzheitlichkeitsvorstellungen<sup>3</sup> vor allem den Produktionsprozeß angehen, zugunsten eines geschlossenen Betriebskonzepts unter Betonung der Werte bäuerlicher Tradition, für Getreideanbau, Milchwirtschaft, Fleischerzeugung und Gemüsepflanzung ohne Chemie, ohne Abhängigkeit von den Großmärkten, mit einer Existenzsicherung durch Direktvermarktung unter Konsumentenmitarbeit, etwa bei der Heuernte, der Weinlese, dem Sauerkrautstampfen, mit Hoffesten voller Abnehmerfamilien, mit teilweise höheren Preisen als die industriellen Erzeugnisse, die für die zusätzlichen Dimensionen der Ökoware auch meist gern gezahlt wurden. So wurden zahlreiche Genossenschaften gegründet, in denen bäuerliche Betriebe, kleine Verarbeitungsbetriebe und auch ihre Ökokonsumenten unter sich waren.

Selbstverständlich gab es eine Vorgeschichte. Schon seit 1962 propagiert eine Stiftung Ökologie und Landbau (SÖL) biologische Produkte als schmackhafter, bekömmlicher und rückstandsärmer, nimmt die Schonung von Böden, Gewässern und Landschaft in Anspruch, weist die Massentierhaltung zurück und sucht, die Abhängigkeit von Importen und Subventionen zu mindern. Der Dachverband, die Arbeitsgemeinschaft ökologischer Landbau (AGÖL), vereinigt die regionalen und produktbezogenen Verbände und gibt in vielen Auflagen Rahmenrichtlinien zum ökologischen

<sup>1</sup> Zum Verhältnis makrosozialer heteronomer zu mikrosozialer kooperativer Arbeit s. z. B. Gorz, *Wege ins Paradies*, Berlin 1983, S. 93 ff.

<sup>2</sup> Siehe zur gedanklichen Grundlage Schulze-Delitzsch, *Die arbeitenden Klassen und das Associationswesen in Deutschland als Programm zu einem deutschen Kongress*, 2. Aufl. 1863; zu den Gründungsaktivitäten Schulze-Delitzsch, *Die Genossenschaften im einzelnen. Praktische Anweisung zu ihrer Gründung und Einrichtung*, 1873; zur Rechtsform Schulze-Delitzsch, *Streitfragen im deutschen Genossenschaftsrecht*, 1880.

<sup>3</sup> Siehe insb. Rudolf Steiner, *Die Kernpunkte der sozialen Frage*, 1. Aufl. 1919, etwa mit dem Gedanken, die Arbeitskraft aus dem Wirtschaftsprozeß herauszunehmen, um ihr den Warencharakter zu nehmen (S. 14).

Landbau und zur Verarbeitung der Ökoprodukte heraus. Die bekannten Einzelverbände der ökologischen Landwirtschaft haben zum Teil auch recht unterschiedliche ideologische Wurzeln. Manche setzen auf mythische Signale wie Demeter mit Sitz in Darmstadt, gegründet in den 20er Jahren, mit betont anthroposophischen Wurzeln. Auch Gäa, Dresden, hat einen ähnlichen Hintergrund. Andere heißen »Bioland« (Göppingen), »Biokreis« (Passau), »Naturland« (Gräfelfing) und »Ökosiegel« (Hameln). Bioland und Naturland vor allem setzen auf neue agrarwissenschaftliche Verfahren in der landwirtschaftlichen Produktion. Auch um einzelne Produktlinien ranken sich Verbände wie die ANOG, die Arbeitsgemeinschaft für naturnahen Obst-, Gemüse- und Feldfruchtanbau (Bonn), und der Bundesverband Ökologischer Weinbau (BÖW) mit Sitz in Oppenheim.

SÖL bemüht sich um die Verarbeitung der Rechtsentwicklung, zuletzt insbesondere der EG-Bio-Regelungen. Ihre Aufklärungsschriften zur Vollwerternährung, zum ökologischen Landbau, zum Einkauf beim Bio-Bauern und zu den Ferien auf dem Bauernhof<sup>4</sup> sind auch im Buchhandel erhältlich. Weltweit sind die Verbände in der IFOAM, der Internationalen Föderation Ökologischer Agrikulturmethoden, verbunden, die Basisrichtlinien entwickelt hat und auch die englischsprachige Zeitschrift »Ecology and Farming« herausgibt. Trotz dieser verbandlichen Organisation ist die Suprematie der industriellen Landwirtschaft aber nicht gefährdet. Es ist sogar die Eigenart der Ökoszene, daß bislang eher die kleinen Einheiten, insbesondere die Genossenschaften als die zentralen Organisationen die gesellschaftliche Praxis prägen.

Greifen wir deswegen einmal eine Basisgenossenschaft einer minderheitenfreundlichen Großstadt (Bremen) heraus. Hier kooperiert u. a. zum Beispiel seit Ende der 80er Jahre eine Genossenschaft mit einem jungen Öko-Bauern, der einen Demeterbetrieb führt (anfangs u. a. mit 12 Milchkühen). Nach Jahren der Gründung ist die Genossenschaft seit 1992 eingetragen. Die Gründungsmitglieder (etwa 80) unterhielten zunächst einen Einzelhandelsladen, um nicht mit Auto, Straßenbahn oder Fahrrad zum Bauernhof fahren zu müssen. Im Laufe der Jahre kamen drei weitere Läden hinzu, die von den Genossenschaftsmitgliedern ehrenamtlich betrieben werden, heute für zusammen mehrere hundert Mitglieder. Verantwortlich ist jeweils der Vorstand, der auch für die Gewerbescheine gesorgt hat.

Zu 2/3 werden Waren von Mitgliedsbauern zu Erzeugerabgabepreisen verkauft, zu 1/3 vom Bio-Großhandel hinzugekauft. Für letztere werden Preise unter Einberechnung eines Aufschlags von 20 bis 30% berechnet. Mit den Aufschlägen und den Mitgliederbeiträgen der Genossenschaft werden die Allgemerkosten der Läden gedeckt. Die Beiträge betragen zur Zeit 15,- DM pro Person und 30,- DM pro Familie. Auf eine genaue Betriebskostenzuordnung und betriebswirtschaftliche Analyse wird verzichtet, solange der Laden läuft. Außerdem sind drei Bäckereien und zwei Schlachtereibetriebe Genossenschaftsmitglieder.

Die Konkurrenz zwischen den Lieferanten wird gedämpft, indem die Bestellungen einigermaßen gerecht verteilt werden. Individualbestellungen sind möglich, so wenn ein großer Hochzeitspflaumenkuchen benötigt wird. Auch die Landwirte (inzwischen 30) würden natürlich am liebsten alle ihre Kartoffeln und Möhren liefern, weil dabei der Ertrag am besten ist. Es wird jedoch eine Vielzahl von Produkten erwartet, so daß auch insoweit eine einigermaßen gerechte Verteilung besorgt werden muß. In den Genossenschaftsläden selbst ist kein Frischfleischverkauf möglich, da dafür Fleischfachverkäufer eingesetzt werden müßten. Was den Käse angeht, so gibt es bei

<sup>4</sup> Siehe etwa Kallenbach, *Vollwerternährung und Öko-Landbau*, 3. Aufl. 1991; Vogtmann (Hrsg.), *Ökologische Landwirtschaft – Landbau mit Zukunft*, 1991; SÖL (Hrsg.), *Ferien auf dem Ökohof*, 3. Aufl. 1993.

den mit der Genossenschaft verbundenen Erzeugern teilweise auch Hofkäseereien mit unterschiedlichen Schwerpunkten, so etwa für Rohmilch-, Schaf- und Ziegenkäse. Käsevielfalt in den Genossenschaftsläden ist allerdings nur über Zukäufe möglich. Ökowein aus Rheinhessen und Baden-Württemberg liefern drei Erzeuger, die gleichfalls Mitglieder der lokalen Genossenschaft sind und ein Lager bei einem der Landwirte unterhalten. In der beschriebenen Produktpalette spielt die Milch aber eine ganz besondere Rolle.

Im Vorstand der Genossenschaft arbeiten Erzeuger und Verbraucher zusammen, wobei Kompetenzkriterien und demokratische Wahlaspekte in einem arbeitsfähigen Ensemble aufgehen müssen. Die Frauenquote ist gleichfalls ein Thema. Alle zwei Monate findet ein Aufsichtsratsplenium statt, in dem die einzelnen Läden und die Produktlinien vertreten sind. Das Plenum macht dabei Vorgaben, die nicht rechtlich verbindlich sind, aber faktisch eingehalten werden. Dabei ist eine Fülle von rechtlichen Vorschriften zu beachten, vor allem auch milchrechtliche.

### *III. Die Milch und ihre rechtliche Regulierung*

1. Milch ist ein ganz besonderer Saft<sup>5</sup>. Sie ist ein Dorado für Mikroorganismen, insbesondere die Heimstatt der Milchsäurebakterien, die Milchzucker in Milchsäure verwandeln. Die Milch wird dann sauer oder dick: Sie ist leicht verderblich. Deswegen war sie historisch an relativ enge lokale und regionale Verarbeitungs- und Vertriebswege gebunden. Handwerkliche Verarbeitung und Konsum mußten sich dem Rhythmus der Kühe anpassen, etwa mit zweimaliger täglicher Anlieferung der Kannen. Die Jahreszeiten beeinflussten nicht nur die Spendierfreudigkeit der Kühe, sondern auch den Ausstoß der Milchwirtschaft.

Louis Pasteur<sup>6</sup> hat dann die Grundlage für eine industrielle Milchproduktion ohne Straßenhändler, Engpässe, regionale und nationale Schranken gelegt. Kurzzeitige Erhitzung schon ermöglicht (begrenzte) Haltbarkeit. Die Milchwirtschaft<sup>7</sup> geriet, wenn auch vergleichsweise spät, in den Sog der Rationalisierung, Automatisierung, Konzentration, Internationalisierung und Renditensteigerung. Ein Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg begann in der Bundesrepublik Deutschland eine sprunghafte Konzentration, so daß 1982 nur noch 562 Molkereibetriebe (1955: 1700) existierten. Die Anlieferungsmengen pro Betrieb stiegen ständig. 1982 betrug die Gesamtmenge in der Bundesrepublik bereits 55 Mio. Tonnen. Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft sorgte für grenzüberschreitenden Verkehr.

Mit diesem Prozeß war der Übergang vom diskontinuierlichen handwerksmäßigen zum kontinuierlichen automatischen Vertrieb verbunden. Milch wurde in Tanks gelagert. Mit Schichtbetrieb wurde der Umschlag des investierten Kapitals befördert. Mit Arbeitszeitregelungen konnte die Angleichung der Arbeitsplätze an die große Industrie durchgesetzt werden. Lagerfähigkeit aber erforderte strenge Hygiene, kontinuierliche Kühlung und entsprechende Kontrollen. Die damit mögliche Stan-

<sup>5</sup> Milch besteht zwar zu 82–87% aus Wasser, enthält aber auch wichtige Vitamine und Mineralstoffe, hochwertiges Eiweiß, MilCHFett und Milchzucker, und zwar in besonders günstiger Mischung. Nach Euripides gehört die Milch zu den Wundern des Dionysos.

<sup>6</sup> 1866 entwarf Louis Pasteur das nach ihm benannte Verfahren. Das Pasteurisieren der Milch wurde zunächst durch sog. Dauererhitzung vorgenommen, wobei die Milch in geschlossenen oder offenen Rührgefäßen 30 Minuten auf 62–65 Grad Celsius erhitzt wurde. Heute dominieren die Kurzzeit- und die Hoherhitzung. Im Gegensatz zur Sterilisation bleiben die Spuren jedoch beim Pasteurisieren keimfähig, so daß nur eine beschränkte Haltbarkeit erreicht wird.

<sup>7</sup> Siehe dazu zusammenfassend Andrea Finke, *Bauernstimme* 1992, H. 12, S. 6 ff.

dardisierung der Milch war der Ausgangspunkt wiederum für die Spezialisierung von Betrieben.

Doch Milch ist sensibel<sup>8</sup>. Sie reagierte auf die Veränderungen. Die Kühlung war zwar für viele Keime tödlich, begünstigte aber kältetolerante, eiweiß- und fettzersetzende Bakterien, die sich auch in Melkmaschinen, speziell Rohrmelkanlagen, wohlfühlen. Die Vermischung unterschiedlicher Milchmengen in ungekühlten Tanksammelwagen führte, wie die Kieler Bundesanstalt für Milchwissenschaft feststellte<sup>9</sup>, dazu, daß sich die Keime zwischen Hof und Molkerei um mehr als das Vierfache vermehrten, so daß die Grenze der Pasteurisierungsfähigkeit überschritten werden konnte. Entgegengewirkt werden mußte dem mit einer immer tieferen Milchkühlung. Auch die Reinigungsprozeduren wurden notgedrungen immer ambitionierter, so daß in einem erheblichen Teil der Milch Reste von Desinfektionsmitteln beanstandet werden mußten. Manche Keimarten schützten sich davor durch Schleimbildungen. Die Milcherzeuger verbrauchten annähernd 20 000 Tonnen alkalische und saure Reinigungs- und Desinfektionsmittel, überwiegend mit chlorabspaltenden Wirkstoffen. Die milchwirtschaftlichen Abwässer tragen diese zwar wieder davon, jedoch nicht ohne Reste und Folgeprobleme.

2. Die konzentrierte und internationale industrielle Milchwirtschaft hat aber nicht nur das Produkt verändert, sondern macht auch vielfältige Prüfungen notwendig. Deren key term ist (neben der Zellzahl) die Keimzahl. Keimzahlgrenzwerte sind der wichtigste Teil eines hygienischen Kontrollpakets, das sich auf die Tiergesundheit, die Einrichtung von Ställen und Melkkammern und die einzuhaltende Sauberkeit bezieht (mit Grenzwerten für Hemmstoffe und coliforme Keime<sup>10</sup>).

Die Keimzahl begann ihren unaufhaltsamen Aufstieg erst mit dem Einsetzen des Konzentrationsprozesses in der Milchwirtschaft. In den 50er Jahren durfte ein Milliliter Milch noch mehrere Millionen Keime enthalten; mittels Geruchsproben konnten nicht nur die professionellen Molkeristen feststellen, ob es sich bereits um ansaure, das heißt nicht mehr pasteurisierbare Milch handelte. Ende der 70er Jahre hatte die Milch durchschnittlich 630 000 Keime pro Milliliter<sup>11</sup>. In den 70er Jahren gab es aber, nachdem die europäische KonsummilchVO vom 29. 6. 1971<sup>12</sup> den Einstieg in den gemeinsamen Markt realisiert hatte, Auseinandersetzungen um die erforderlichen Grenzwerte im Hinblick auf die Verlängerung der Transportwege, die Milchemischung und -veränderung, Verbrauchererwartungen und Gesundheitsvorsorge, bis die Milchgüte-VO vom 9. 6. 1980<sup>13</sup> neue Grenzwerte festschrieb. Am 1. 1. 1981 sollte für die Güteklasse 1 ein Grenzwert von 500 000 Keimen, ab 1. 1. 1988 ein Grenzwert von 300 000 Keimen pro Milliliter gelten. Viele kleine Betriebe, die diese Werte nicht einhalten konnten, schieden deswegen und aus ökonomischen Gründen aus, so daß teilweise über 90% der Anlieferungen der Güteklasse 1 zuzurechnen waren. Das Durchschnittskeimniveau sank in den 80er Jahren dann auch ständig (1989 auf 128 000 pro Milliliter<sup>14</sup>).

Die 1985 verabschiedete Richtlinie 85/397/EWG zur Regelung gesundheitlicher und tierseuchenrechtlicher Fragen im EG-Handel mit wärmebehandelter Milch wurde

<sup>8</sup> Dies beruht auf der schnellen Vermehrung der Milchsäurebakterien, die unter günstigen Bedingungen rasch große Mengen von Milchsäure bilden können.

<sup>9</sup> Die diesbezüglichen Untersuchungen aus den 70er Jahren sind bislang nicht überholt, s. die Anfrage an die BReg., BT-Drucks. 12/4383, Frage Nr. 11, sowie die Antwort der BReg. vom 11. 3. 1993, BT-Drucks. 12/4552, S. 7.

<sup>10</sup> Meist milchzuckerspaltende Enterobakterien, zu denen auch gefährliche Krankheitserreger gehören. Prominenteste Art ist die *Escherichia coli* in der Darmflora.

<sup>11</sup> Finke (Fn. 7), S. 6.

<sup>12</sup> EWG-VO 1411/71 vom 29. 6. 1971, ABl. EG Nr. L 148/4.

<sup>13</sup> EWG-VO v. 9. 6. 1980, ABl. EG Nr. L 144/18.

<sup>14</sup> Finke (Fn. 7), S. 7.

mit VO vom 23. 6. 1989 (MilchVO<sup>15</sup>) in nationales Recht umgesetzt, wobei das Milch- und Fettgesetz<sup>16</sup> die nationale Ermächtigungsgrundlage war. In der MilchVO wurden zunächst die Begriffe bestimmt, wobei nach § 2 zwischen Rohmilch, thermisierter Milch und wärmebehandelter Milch unterschieden wurde. Rohmilch, also »das unveränderte Gemelk einer Kuh oder mehrerer Kühe, das nicht über die Gewinnungstemperatur erwärmt worden ist«, durfte nach § 3 MilchVO<sup>17</sup> nur von geprüften Kühen<sup>18</sup>, in einem geprüften Erzeugungsbetrieb<sup>19</sup> und nur unter Einhaltung genau präzisierter Verfahren gewonnen und behandelt<sup>20</sup> und nur von geprüften Milchsammelstellen<sup>21</sup> angenommen, gekühlt und zwischengelagert werden. Detailliert geregelt war auch das Herstellen und Behandeln von wärmebehandelter Milch<sup>22</sup>, wobei etwa die Kurzzeiterhitzung an einen kontinuierlichen Durchfluß auf 72 bis 75 Grad Celsius mit einer effektiven Heißhaltezeit von mindestens 15 und längstens 30 Sekunden und einen negativen Phosphatnachweis gebunden wurde. Dauererhitzung auf 62 bis 65 Grad Celsius, Hoherhitzung auf mindestens 85 Grad Celsius, Ultrahocherhitzung (UHT) auf 135 bis 150 Grad Celsius und Sterilisierung wurden gleichfalls im einzelnen geregelt. Von dieser Wärmebehandlung, die in § 5 Abs. 1 MilchVO für Konsummilch allgemein vorgesehen war, waren nur die Vorzugsmilch nach § 6 MilchVO und die Milch-Ab-Hof-Abgabe nach § 7 MilchVO ausgenommen. Die in den 80er Jahren geäußerten Verbraucherwünsche, möglichst naturbelassene Erzeugnisse direkt vom Produzenten zu beziehen, waren abgeschmettert worden<sup>23</sup>. Aufgrund der Milchverordnung galten zunächst bis zum 31. 12. 1992 die alten Grenzwerte für die mikrobiologische Beschaffenheit der Milch; ab 1. 1. 1993 durfte jedoch die Grenze von 100 000 Keimen pro Milliliter und von 400 000 sog. somatischen Zellen nicht mehr überschritten werden<sup>24</sup>.

In den 90er Jahren ist das Milchrecht einem weitgehenden Revirement unterworfen worden. Das Milch- und Margarinegesetz vom 25. 6. 1990<sup>25</sup> enthält breiteste Ermächtigungsgrundlagen für verbrauchererschützende Verordnungen und normiert das Erfordernis der Erlaubnis zum Betrieb eines milchwirtschaftlichen Unternehmens<sup>26</sup>. Die EG beschloß insbesondere<sup>27</sup> Richtlinien über Hygienevorschriften für die Herstellung und Vermarktung von Rohmilch, wärmebehandelter Milch und Erzeugnissen auf Milchbasis<sup>28</sup> sowie über die Gewährung von Ausnahmen für die Produktion und Vermarktung von Rohmilch und entsprechenden Erzeugnissen<sup>29</sup>. Der deutsche

15 BGBl. 1989 I 1140.

16 Das erste Milchgesetz von 1931 wurde am 31. 7. 1930 verkundet (RGBl. I, 421) und durch VO vom 22. 5. 1931 (RGBl. I, 149) zum 1. 1. 1932 in Kraft gesetzt. Es wurde dann durch das Milch- und Fettgesetz vom 28. 2. 1951 (BGBl. I, 135) ersetzt, das die Ermächtigungsgrundlage der späteren Milchverordnungen war.

17 Diese Norm bezieht sich auf die gesamte zur Abgabe an andere bestimmte Rohmilch.

18 Anlage 1 der VO definierte die Anforderungen an den Tierbestand.

19 Anlage 2 enthielt die Anforderungen an die Erzeugerbetriebe.

20 Siehe dazu Anlage 3.

21 Siehe Anlage 4.

22 Siehe Anlage 6.

23 Siehe den Antrag des Landes Hessen vom 22. Mai 1985, BR-Drucks. 237/85, der ohne Begründung abgelehnt wurde (BR-Drucks. 237/1/85 vom 25. 6. 1985).

24 Siehe § 5 Abs. 2 der MilchVO.

25 BGBl. I, 1471.

26 Die Erlaubnis setzt bei den verantwortlichen Personen gem. § 4 Abs. 4 Nr. 2 des Gesetzes den Sachkundenachweis voraus. Einer Erlaubnis bedarf nach § 4 Abs. 1 Satz 2 nicht die Abgabe von Kase, Butter, MilCHFett-, Milchstreichfett-, MilChzucker-, Trockenmilch-, Molkenpulver- und Milcherweißerzeugnissen sowie die Abgabe von Milch und Milcherzeugnissen in verkaufsfertig bezogenen Packungen.

27 Die Liste der insgesamt maßgeblichen Richtlinien und Entscheidungen der Kommission findet sich in der Fußnote zur MilchVO vom 24. 4. 1995 (BGBl. I, 544).

28 Richtlinie 92/46/EWG des Rates vom 16. 6. 1992 (ABl. EG Nr. L 268 S. 1), geändert durch Richtlinie 94/71/EG des Rates vom 13. 12. 1994 (ABl. EG Nr. L 268 S. 33).

29 Richtlinie 92/47/EWG des Rates vom 16. 6. 1992 (ABl. EG Nr. L 268 S. 33).

Gesetzgeber setzte die Richtlinien dann in der Verordnung über Hygiene- und Qualitätsanforderungen an Milch und Erzeugnisse auf Milchbasis (MilchVO) vom 24. 4. 1995<sup>30</sup> um und löste damit die alte MilchVO ab.

Das neue Recht, auf rund dreißig enggedruckten Seiten des Bundesgesetzblatts abgedruckt, beansprucht nicht zu Unrecht, eine umfassende Hygiene- und Qualitätsregulierung zu sein<sup>31</sup>, die prinzipiell am Schaltpult einer Großmelkerei ebenso zu beachten ist wie auf einem Bauernhof. Die Komplexität der Materie ermöglicht es heute, neben den lebenslangen Milchforscher den lebenslangen Milchrechtler treten zu lassen. Erstmals wird jetzt auch definiert, was überhaupt Milch ist, nämlich das »durch ein- oder mehrmaliges tägliches Melken gewonnene unveränderte Eutersekret von zur Milchgewinnung gehaltenen Kühen«<sup>32</sup>. Rohmilch ist nunmehr Milch, die nicht über 40 Grad Celsius erwärmt worden ist<sup>33</sup>. Die Kriterien für die Rohmilchgewinnung und -behandlung aus der Vorgängerverordnung sind übernommen, so daß überprüfte Tiere, Betriebe und Verfahren zusammenfinden müssen. Bauernhöfe, die sich daran halten und Vorzugsmilch in den Verkehr bringen oder die Milchab-Hof-Abgabe betreiben, können dem Zulassungszwang entgehen, der in § 20 der VO für Milchsammelstellen, Standardisierungsstellen und Be- und Verarbeitungsbetriebe verankert und auf große Betriebe zugeschnitten ist.

Was ein kleiner, ökologisch motivierter Bauernhof gewährleisten muß, geht auf keine Kuhhaut. Der Tierbestand darf keine Anzeichen von übertragbaren Krankheiten aufweisen. Er darf unter keiner Störung des allgemeinen Gesundheitszustands, der Geschlechtsorgane, des Magen-Darm-Trakts, unter keiner Entzündung des Euters und seiner Haut leiden, und kranke Tiere müssen abgesondert werden. Wunden am Euter dürfen nicht bestehen. Der Kuhbestand muß aufgrund amtlicher Anerkennung tuberkulose- und brucellosefrei sein. Jede Kuh muß mindestens zwei Liter Milch pro Tag geben. Werden andere Tiere mit Rindern zusammen gehalten, muß jede Art den gesundheitlichen Anforderungen genügen<sup>34</sup>. Die Höfe müssen Melkräume haben, die leicht zu reinigen und zu desinfizieren und so gelegen sind, daß die Milch nicht nachteilig beeinflusst wird. Eine Verfließung wäre dafür am besten geeignet. Die Melkräume müssen ferner entsprechende Wandflächen und Fußböden haben, ausreichende Einrichtungen zur Ableitung »flüssiger Abgänge« und von Abwasser sowie zur Entmistung und zur Aufbewahrung von Abfällen. Ausreichende Lüftungs- und Lichtverhältnisse werden ebenso vorausgesetzt wie eine geeignete und ausreichende Versorgung mit Wasser von Trinkwasserqualität. Die Melkräume müssen gegenüber Kontaminationsquellen wie Toiletten und Dungstätten abgetrennt sein. Auch die Einrichtungen und Beläge müssen leicht zu reinigen und zu desinfizieren sein<sup>35</sup>.

Bis ins letzte Detail sind die Anforderungen an die Melkräume und die mit dem Melken befaßten Personen geregelt. Nur wer sich dies konkret vorstellen will,

<sup>30</sup> BGBl. I, 544; s. die Begründung in BR-Drucks. 107/95.

<sup>31</sup> Siehe BR-Drucks. 107/95, S. 75.

<sup>32</sup> § 2 Nr. 1.

<sup>33</sup> § 2 Nr. 2.

<sup>34</sup> Siehe genauer Anlage 1 Nr. 3–5.

<sup>35</sup> Notwendig ist ferner eine Handwascheinrichtung. Die Melkplätze müssen zudem ausreichend von den Liegeflächen getrennt sein, wenn die Tiere nicht angebunden sind. Betriebe, in denen Milch mittels mobiler Melkeinrichtungen gemolken wird, brauchen zwar nicht alle diese Anforderungen zu erfüllen. Die Stellflächen für mobile Melkeinrichtungen dürfen jedoch zu Beginn des Melkens keine Ansammlung von Exkrementen oder anderen Abfällen aufweisen. Bei Einsatz eines fahrbaren Weidemelkschuppens sind ebenfalls erhebliche Anforderungen einzuhalten, so hinsichtlich der Reinigung und Desinfizierung und hinsichtlich einer geeigneten Versorgung mit Wasser von Trinkwasserqualität. Bei Milchkuh-Laufstallhaltung im Freien müssen im Betrieb Melkstände oder Melkplätze in ausreichender Weise von den Stallungen getrennt sein.

braucht diesen und den nächsten Absatz zu lesen: Räume, in denen Milch behandelt wird, müssen hell, frei von zweckfremden Gegenständen, leicht zu reinigen und zu desinfizieren und so gelegen sein, daß die Milch nicht nachteilig beeinflusst wird. Reinigungs- sowie Desinfektionsgeräte und -mittel sind in einem getrennten Raum oder separat in einem Schrank zu lagern. Die Räume müssen verfügen über Einrichtungen zur ausreichenden Ableitung von Abwässern, zur ausreichenden Beleuchtung, Be- und Entlüftung, zur ausreichenden Versorgung mit Trinkwasser sowie über Handwaschgelegenheiten und Schutzeinrichtungen vor unberechtigtem Zutritt. Die Räume müssen ferner gegen Ungeziefer geschützt sein und eine ausreichende Abschirmung gegenüber Räumen haben, in denen Tiere untergebracht sind. Räume, in denen Milch länger als zwei Stunden gelagert wird, müssen über eine Vorrichtung zur Kühlung der Milch verfügen. Die Oberfläche der Geräte und Gegenstände, die mit Milch in Berührung kommt, muß aus korrosionsbeständigem Material bestehen, das glatt, leicht zu reinigen und zu desinfizieren ist<sup>36</sup>.

Personen, die über die Milch Krankheiten übertragen können, dürfen nicht mit Milch umgehen. Das Euter von Tieren, von denen Milch als Lebensmittel gewonnen wird, muß zu Beginn des Melkens sauber sein. Personen, die melken, haben während des Melkens saubere, waschbare Oberkleidung zu tragen, sich vor dem Melken Hände und Unterarme mit Wasser und einem Handreinigungsmittel zu reinigen und dies nach Bedarf zu wiederholen. Die ersten Milchstrahlen aus jeder Zitze sind gesondert zu melken, um durch Prüfung des Aussehens die einwandfreie Beschaffenheit der Milch bei jedem Tier festzustellen. Tiere, die keine einwandfreie Milch geben, sind gesondert und nach den anderen zu melken. Nach dem Melken ist die Milch an einen sauberen Ort zu befördern. Wird die Milch nicht innerhalb von zwei Stunden nach dem Melken abgegeben, so muß sie im Falle der täglichen Abgabe auf eine Temperatur von mindestens 8 Grad Celsius und bei nicht täglicher Abgabe auf mindestens 6 Grad Celsius gekühlt werden. Nach dem Gebrauch müssen die Geräte und Gegenstände gereinigt, desinfiziert und mit Wasser von Trinkwasserqualität gespült werden. Selbstverständlich sind die Stallarbeiten so vorzunehmen, daß die Milch weder mittelbar noch unmittelbar Staub, Schmutz aller Art, Gerüchen oder Krankheitserregern ausgesetzt wird.<sup>37</sup>

Diese Anforderungen sind jedoch nur ein Kinderspiel im Vergleich zu denen, die für das Herstellen und Behandeln von wärmebehandelter Konsummilch nach § 5 der VO gelten. Darin und in den Anlagen hierzu<sup>38</sup> sind die zwingenden Erfordernisse einer industriellen Milchproduktion geregelt. Bauernhöfe, die Ökokonsumenten beliefern wollen, müssen, um diesen für sie unerfüllbaren Anforderungen zu entgehen, entweder Vorzugsmilch gemäß § 7 der VO liefern oder sich auf die Milch-ab-Hof-Abgabe gemäß § 8 der VO beschränken.

Vorzugsmilch darf nach § 7 Abs. 3 MilchVO nur ein Erzeugerbetrieb herstellen, behandeln und in Verkehr bringen, der von der zuständigen Behörde dafür zugelassen worden ist. Die Zulassung wird auf Antrag erteilt, wenn gewährleistet ist, daß die beschriebenen Anforderungen eingehalten werden, zusätzlich aber auch noch weitere strenge Anforderungen<sup>39</sup>. Danach sind die Kühe vor der ersten Vorzugsmilchgewinnung auf ihren Gesundheitszustand zu untersuchen, ferner monatlich auf Krankheiten, die die Beschaffenheit der im Betrieb gewonnenen Milch nachteilig beeinflussen können. Bei der monatlichen klinischen Untersuchung, die bakteriolo-

<sup>36</sup> Siehe dazu und zum Vorigen Anlage 2 Nr. 1-4 der VO.

<sup>37</sup> Anlage 3 zu § 3 Abs. 1 Nr. 3 und § 7 Abs. 3 der VO.

<sup>38</sup> Siehe insb. die Anlage 6.

<sup>39</sup> Siehe dazu Anlage 9 mit den Anforderungen an die Gewinnung und Behandlung sowie an die Beschaffenheit von Vorzugsmilch.



gisch sowie zytologisch anhand von Einzelmilchproben vorzunehmen ist, ist zu sichern, daß ein Zellgehalt von 400 000 pro Milliliter nicht überschritten wird. Eben- sowenig darf bei 30 Grad Celsius eine Keimzahl von 50 000 überschritten werden. In Räumen, in denen Vorzugsmilch behandelt wird, muß eine Einrichtung vorhanden sein, die eine Kühlung der Milch innerhalb von zwei Stunden auf mindestens 4 Grad Celsius und eine Kühllhaltung bei dieser Temperatur gewährleistet. Die Stichproben- untersuchungen müssen außer der Keimzahl und der Zahl der somatischen Zellen die coliformen Keime, Staphylokokken und Streptokokken, Salmonellen, pathogene Mikroorganismen, eine sensorische Kontrolle und den Phosphatasenachweis<sup>40</sup> um- fassen. In der Zeit von der Abfüllung bis zur Abgabe darf eine Temperatur von 8 Grad Celsius nicht überschritten werden<sup>41</sup>. Auf der Fertigpackung mit Vorzugsmilch muß ein Hinweis enthalten sein, daß es sich um Rohmilch handelt, die bis zu einem bestimmten Datum zu verbrauchen und bei höchstens 8 Grad Celsius aufzubewah- ren ist, wobei das späteste Verbrauchsdatum eine Frist von 96 Stunden nach der Gewinnung nicht überschreiten darf. Außerdem müssen die für die Vorzugsmilch- herstellung und den Vertrieb zugelassenen Erzeugerbetriebe eine ausführliche Do- kumentation führen<sup>42</sup>. Die hohen Anforderungen an die Vorzugsmilchbetriebe sind nach der Begründung der Bundesregierung gerechtfertigt, um das gesundheitliche Risiko durch den Verzehr von Rohmilch soweit wie möglich zu begrenzen.

Auch die Vorschriften für die Milch-ab-Hof-Abgabe stellen eine Ausnahme vom Wärmebehandlungsgebot des § 5 Abs. 1 der VO dar. Danach entfällt die Wärmebe- handlung für Konsummilch, die als Rohmilch im Erzeugerbetrieb unmittelbar an Verbraucher abgegeben wird, wenn die genannten Prüfungskriterien an den Tierbe- stand, den Erzeugerbetrieb und das Gewinnungsverfahren eingehalten werden. Die Grenzwerte liegen bei einer Keimzahl von 100 000 pro Milliliter (gemessen bei 30 Grad Celsius) und einem Gehalt an somatischen Zellen von 400 000 pro Milliliter. Die Abgabemilch muß am Tag der Abgabe oder am Tag zuvor gewonnen worden sein. An der Abgabestelle muß der Hinweis »Rohmilch, vor dem Verzehr abkochen« angebracht sein. Die Abgabe von Rohmilch muß zuvor der zuständigen Behörde angezeigt werden. Ein Privileg gibt es nur für die Abgabe von Rohmilch an Fami- lienangehörige des Milcherzeugers, an Beschäftigte und an deren Familienangehö- rige und für die Abgabe durch Alm- oder Alpbetriebe an Wanderer und Berghütten. Auch gegenüber diesen privilegierten Abnehmergruppen müssen jedoch die be- schriebenen Anforderungen an den Tierbestand sowie die genannten Grenzwerte eingehalten werden.

Wer die in den §§ 7 und 8 der VO gestellten Anforderungen an die Herstellung und Lieferung von Vorzugsmilch und die Hofabgabe nicht erfüllt, darf die Milch nicht ohne Wärmebehandlung in den Verkehr bringen. Tut es ein Bauer oder eine Bäuerin dennoch, begeht er bzw. sie eine Straftat gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 2 der VO, weil dem Hitzebehandlungsgebot in § 5 Abs. 1 MilchVO nicht genügt<sup>43</sup> ist.

3. Einer gesonderten Erörterung bedarf noch der Grenzwert für somatische Zellen. Die Zellzahl wurde erstmals 1980 durch die Milchgüte-VO zum Güteindikator ge- macht, mit einem Grenzwert von zunächst 750 000 Zellen pro Milliliter, der ab 1. Januar 1989 auf 500 000 und zum 1. Januar 1993 auf 400 000 pro Milliliter gesenkt wurde. Die somatischen Zellen sind Epithelzellen der Drüse, vor allem Leukozyten, also Abwehrzellen, von denen 500 000 und mehr aus einem Euterviertel als Krank-

40 Er betrifft Enzyme, die Phosphorsäureester spalten. Der Nachweis betrifft die Inaktivierung dieser Enzyme.

41 § 7 Abs. 1 Nr. 3 der VO.

42 § 7 Abs. 4 der VO.

43 Dies ist in der Begründung zu § 8 verdeutlicht, siehe BR-Drucks. 107/95, S. 84.

heitszeichen genommen werden. Die Krankheit, um die es typischerweise geht, ist die Mastitis, d. h. die Euterentzündung, die »Berufskrankheit der Hochleistungskühe«<sup>44</sup>. Ob die Zellzahlen einen verlässlichen diagnostischen Wert haben, ist immer noch umstritten; ihre Feststellung wird aber überwiegend als das wirtschaftlichste Verfahren zur Ermittlung der Mastitis angesehen. Durch die Vergrößerung der Milchviehherden hat das Problem eher noch an Bedeutung zugenommen. Die penicillinempfindlichen Erreger sind -unempfindlichen gewichen, insbesondere Umwelterregern wie den coliformen Keimen. Gerade bei Kühen mit besonders hoher Milchleistung treten mehr akute und chronische Mastitiserkrankungen auf. Es liegt sogar nahe, daß bei besonders geringem Zellgehalt die Gefahr der Entzündung besonders hoch ist. Von vielen, insbesondere auch den Verfechtern des ökologischen Landbaus wird der Verzicht auf Hochleistung empfohlen, um die Abwehrkräfte (und damit auch die Zellzahlen) zu steigern und die Mastitis zu vermeiden. Aber der Grenzwert gilt, er ist auch von jedem Ökobauernhof einzuhalten.

4. Was folgt nun aus all diesen Regelungen für eine Genossenschaft, deren Mitglieder keine Industriemilch trinken wollen? Sie müssen in erster Linie Ökolandwirte finden, die Vorzugsmilch liefern können, um diese dann innerhalb von vier Tagen über die Genossenschaftsläden zum Verbrauch zu bringen. Ob die Landwirte in der Lage sind, alle insoweit bestehenden milchrechtlichen Anforderungen unter Einhaltung der Grenzwerte mit wirtschaftlich tragbarem Aufwand zu erfüllen, ohne die allgemeine Milchpreisstruktur zu sprengen, das überläßt der Gesetzgeber großzügig der Praxis. Soweit die Landwirte das Ziel nicht erreichen, können sie nur mittels Milchab-Hof-Abgabe die Ökokonsumenten erreichen. Da insoweit nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 der VO praktisch nur gut ein Tag zwischen Gewinnung und Abgabe liegen darf, kann so nur ein Vertrieb an wenige gelingen. Eine Ausweitung des zeitlichen Spielraums ist nur für privilegierte Gruppen möglich. Ob dazu auch die Mitglieder einer großstädtischen Genossenschaft gehören können, das ist eine Existenzfrage des Ökomilchkonsums. Bevor eine Antwort auf sie versucht wird, sollen hier jedoch noch die maßgeblichen Grundgedanken des Milchrechts angesprochen werden.

#### *IV. Der Konflikt im milchrechtlichen Ideenhaushalt*

1. *Verbraucherschutz im Dienste der Volksgesundheit:* Das ist die Legitimationsformel des europäischen Milchrechts. Die in den letzten Jahrzehnten entscheidend verschärften Anforderungen an die mikrobiologische Beschaffenheit der Milch mit den Grenzwerten für Keimzahl und Zellgehalt werden erklärt mit den »im gesamten Lebensmittelbereich steigenden Ansprüchen des Verbrauchers«<sup>45</sup> an hochwertige und möglichst gering belastete Nahrungsmittel und Rohstoffe für die Be- und Verarbeitung. Das Ordnungssymbol ist dabei die Hygiene, die in den gefliesten Räumen landwirtschaftlicher Großbetriebe und den blitzenden Nirostbehältern der Milchkonzerne allemal größer zu sein scheint als auf der Weide oder im Stall. Nun leidet allerdings die Masse der Verbraucher nicht an einer sozialpathologischen Keimfurcht, wie sie zum Teil um die letzte Jahrhundertwende grassierte, und kann es kaum verstehen, warum Rohmilch, die bis zum 31. Dezember 1992 in der höchsten Güteklasse 1 einzustufen war, nach der Richtlinie 92/46/EWG ab 1. Januar 1998

<sup>44</sup> Finke, Bauernstimme 1993, H. 1, S. 14.

<sup>45</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Abgeordneten des Bundestages am 11. 3. 1993, BT-Drucks. 12/4552, S. 2.

überhaupt nicht mehr konsumiert werden darf<sup>46</sup>. Das Konsumenteninteresse richtet sich eher zunächst einmal auf den Geschmack, der bei pasteurisierter und dauerhaft haltbar gemachter Milch keineswegs besser ist. Die Verschärfung der Hygieneanforderungen führt die Bundesregierung dann auch auf Erfahrungen über das mit vertretbarem Aufwand Erreichbare zurück und betont zusätzlich, daß ein Verharren bei nicht mehr allgemein akzeptierten Standards (ein Hygienerückstand) mit Sicherheit nachhaltig kontraproduktiv auf die deutsche Milchwirtschaft wirken würde<sup>47</sup>.

z. Damit ist aber wenigstens klandestin der landwirtschaftliche Industrialismus als Ursache bezeichnet, der sich in der internationalen Konkurrenz mittels bestmöglicher Renditensicherung behaupten muß. Was den Erzeugern der anderen europäischen Länder zugetraut wird, muß von vornherein die eigene Lösung sein: die weitere Expansion auch über nationale Grenzen hinaus, mit hochautomatisierten Betrieben, die nur bei genügender Kapitalkonzentration möglich ist. Hier wird sich zeigen, wer in der Milchwirtschaft den gestiegenen europarechtlichen Investitionsaufgaben am besten gewachsen ist.

Der Industrialismus hat seinen Rohstoff so gründlich verändert, daß die ursprünglichen Toleranzschwellen für Milch in der Tat nicht mehr ausreichen. Die Hochzüchtung der Kühe zur Maximalleistungsbereitschaft, die Transportkilometer, die heute die Milch im Vergleich zur ersten Nachkriegszeit zurücklegen muß, die Vieldimensionalität des Mischens, Bearbeitens, Reinigens und Verpackens, die Lagerung der Milchseen und Pulverberge haben zu einem großen Teil erst die Probleme erzeugt, deren Bewältigung sie nun als Steigerung des Verbraucherstandards deklarieren. Am pointiertesten kommt dies in der Konjunktur der Zellzahlen zum Ausdruck. War es noch eine naturwissenschaftlich und ökonomisch plausible Aussage, daß eine Vermehrung der Leukozyten als Abwehrzellen einen klinischen oder subklinischen Krankheitsbefund signalisiert, so war die Instrumentalisierung des Zellgehalts für die Kontrolle der Erzeugerbetriebe geeignet, diese methodisch zur Senkung des Zellgehalts und damit zur Reduzierung der Abwehrkräfte, zur Erhöhung der Anfälligkeit der Kuhbestände zu veranlassen. Naturwissenschaft und rechtliche Regulierung haben insofern zu einer Fehlprogrammierung zusammengewirkt, in deren Folge die Herden in erheblichem Umfang einer routinemäßigen Antibiotikabehandlung ausgesetzt werden. Insofern schafft aber nicht das Gute (Gesundheitsvorsorge) das Böse (Anfälligkeit), sondern verantwortlich ist die falsche Logik der Abwehr des Abwehrsystems, mit der Folge der Minimierung der körpereigenen Immunkräfte.

Dieser Denkfehler schließt nicht einmal die Operationalität der entsprechenden Kontrollen aus. Es ist durchaus denkbar, daß Zellzahlen über dem Grenzwert einen Mastitisbefall anzeigen und daß bei Zellzahlen darunter Mastitis kaum oder gar nicht anzutreffen ist. Jedenfalls ist insoweit eine empirische Klärung möglich. Auch wenn die Verhältnisse so sein sollten, Grenzwerteinhalten also Mastitisvermeidung verbürgt, kann aber die Bilanz der zellzahlenkennenden Maßnahmen negativ sein, etwa wenn es infolge erhöhter Anfälligkeit zu mehr Erkrankungen und Absonderungen von Tieren kommt oder dies nur durch routinemäßige Antibiotikabegabe vermieden werden kann. Eine auf solche Bilanzierung gerichtete Forschung fehlt bislang. Die ökonomische Bilanz, die Tiergesundheitsbilanz und die Rückständigbilanz für den Konsumenten können zudem ganz auseinanderfallen, so etwa, wenn die Erträge einer Milchwirtschaft mit Hochleistungskühen bei einer erheblichen Mastitis- und Aussonderungsquote insgesamt höher sind als bei Verzicht auf Hochleistung, weniger Mastitis und weniger Penicillin.

<sup>46</sup> So auch die Frage der Abgeordneten des Bundestages an die Bundesregierung, BT-Drucks. 12/4383.

<sup>47</sup> BT-Drucks. 12/4552, S. 2.

Die dunkle Seite der herrschenden Milchwirtschaft sollte freilich nicht ihre Vorzüge verdecken. Die Produktionsmenge reicht für eine Versorgung weit über die nationalen Bedürfnisse hinaus aus. Rohstoffstandardisierung und Produktvielfalt haben ein historisch unbekanntes Ausmaß erreicht. Der Preisanstieg im Lauf der Jahrzehnte hält sich in den für ein Grundnahrungsmittel angemessenen Grenzen. Die Automatisierung und die Verstärkung der Produktion haben auch zur Normalisierung der Arbeitsplätze in den Erzeugerbetrieben beigetragen, insbesondere auch zur Reduzierung harter und schwerer körperlicher Arbeit. Die ökonomischen Prozesse der Kapitalverwertung und Konzentration haben sich somit nicht ohne systematische Vorteile für Arbeit und Konsum vollzogen. Die Volksgesundheit ist im ganzen nicht erheblich, jedenfalls nicht dramatisch durch Defizite der industriellen Milchwirtschaft beeinträchtigt, auch wenn der Milch eine Qualitätssteigerung für die letzten Jahrzehnte nicht zugebilligt werden kann<sup>48</sup>. Insgesamt steht das industrielle Milchsystem deswegen und dennoch zunehmend auf dem Prüfstand vor allem von Seiten einzelner Verbrauchergruppen.

3. Auch die Verbraucherschaft hat sich beträchtlich ausdifferenziert. Neben den Verbrauchern ohne spezielle Ernährungstrends stehen Gruppen wie diejenigen mit einer bewußten Ernährungsentscheidung oder mit der Bereitschaft zur Aufnahme von Trends, wobei insbesondere ökologische Motive dominant werden. Aber auch die Gruppe der bereits gesundheitlich belasteten Verbraucher hat zugenommen, auch derjenigen, die Gesundheitsprobleme mit Milch- und Milchprodukten haben. Vor allem die von einer Generation zur anderen sprunghaft gestiegene Zahl der Allergiker wird weitgehend auch auf Schadstoffe in Lebensmitteln zurückgeführt. Die Tendenz zum *Ökokonsum* hat danach ebenfalls objektivierbare gesellschaftliche Ursachen, auch wenn sie mit subjektiven Geschmacksempfindungen, ideologischen Grundhaltungen und Präventionsperspektiven verbunden wird.

4. In den Konzepten der Ökoproduzenten und -konsumenten wird auch deutlich, daß es sich insoweit nicht um *Eskapismus* handelt, der den Rahmen industriellen Wirtschaftens gänzlich verlassen zu können meint oder sich gar schon als paritätischer Gegenpart der industriellen Milchwirtschaft aufspielt. Aber die ökologische Idee reicht durchaus nicht nur bis zu den Geschmacksnerven der Haushaltsmitglieder, die sich eine etwas teurere Milch leisten können als die Industriemilch. Sie bezieht die möglichen kleinen Kreisläufe zwischen Produktion und Konsum ein, setzt auf demokratische Selbstorganisation und die Bereitschaft zum Engagement auch bei Produktion und Vertrieb. Der ökologische Landbau und die Ökokonsumenten fordern auch nicht einfach die Befreiung von den Anforderungen des Milchrechts, sondern nur einen gewissen Spielraum für die Entfaltung ihrer Aktivitäten.

Natürlich besteht die Sorge, daß die Betriebe des ökologischen Landbaus die verschärften Anforderungen der Milchhygiene-EG-Richtlinie 92/46/FWG nicht erfüllen können. Die Bundesregierung ist der entsprechenden Frage mit der Antwort ausgewichen, es bestehe kein Grund zu der Annahme, daß Betriebe des ökologischen Landbaus spezielle Probleme beim »Hygienemanagement« und der Eutergesundheit der Milchviehherden hätten<sup>49</sup>. Es versteht sich, daß Bestände mit einer Größenstruktur von 11 bis 20 Kühen, wie sie für den ökologischen Landbau durchaus noch typisch sind, die Investitionen für die Einhaltung der neuen Grenzwerte

<sup>48</sup> Allerdings ist der Verbrauchergeschmack keineswegs homogen. Die Gewohnung an die industriell bearbeitete Milch ist teilweise soweit vorangeschritten, daß schon ein Fetttage auf dem Kaffee, wie es bei Rohmilchverwendung zu erwarten ist, Abwehrreaktionen auslösen kann.

<sup>49</sup> BT-Drucks. 12/4552, S. 6.

schwerer aufbringen können als Betriebe mit größeren Viehbeständen<sup>50</sup>. Was den Direktvertrieb durch Bauernhöfe angeht, ist der nationale Gesetzgeber wenigstens nicht durch die EG-Richtlinie gebunden<sup>51</sup>. Insofern steht eine darauf aufbauende Existenzgrundlage der Ökolandwirte wenigstens noch zur nationalen Disposition.

5. Die ökologische Orientierung kann sich freilich auch nicht ohne weiteres den Gesetzmäßigkeiten der Rationalisierung und Renditensicherung entziehen. Demgemäß ist die Gefahr nicht gebannt, daß die kleinen Kreisläufe sich als unterlegen erweisen, auch gegenüber größeren mit ökologischer Zielrichtung. Eine Genossenschaft mit allzu vielen Mitgliedern, zu vielen Lieferanten und Verträgen kann wieder auf mehr Arbeitsteilung, mehr Effektivität, weniger Mitarbeit, niedrigere Preise, weniger Selbstorganisation hinauslaufen. So besteht die Gefahr der Verwässerung der ökologischen Grundgedanken. Der *Selbstaufhebungsmechanismus*, der schon den alten Konsumgenossenschaften ökonomisch eingeschrieben war, könnte auch für die ökologische Kooperation gelten. Andererseits sind es gerade die industriellen Großorganisationen, die den Bedarf nach kleinen Kreisläufen, nach Genossenschaften von Erzeugern und Konsumenten wieder geweckt haben. Dieser Bedarf ist in den ökologischen Initiativen greifbar, wo die engagiertesten Produzenten und Verbraucher kooperieren. Welche Handlungschancen diese nach den Statuten des Milchrechts haben, soll noch am juristischen Detail verfolgt werden.

#### V. Die Handlungschancen einer Genossenschaft von Ökokonsumenten aufgrund der MilchVO 1995

Kann der Ökolandwirt die besonders strengen Anforderungen für die Anerkennung als Lieferant von Vorzugsmilch erfüllen, so kann diese in Genossenschaftsläden vertrieben werden, für die eine Erlaubnis nach § 4 Abs. 4 des Milch- und MargarineG<sup>52</sup> erwirkt werden kann. Dafür muß der Genossenschaftsvorstand die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen, die verantwortlichen Personen müssen einen Sachkundennachweis mit Bestätigung eines Veterinäraufsichtsamtes führen und Gesundheitszeugnisse vorlegen. Ladenräume, Einrichtungen und Gegenstände müssen ferner für den Milchvertrieb geeignet sein.

Die in geschlossenen Milchkannen angelieferte Milch kann über eine sog. eiserne Kuh in loser Form abgegeben werden, das heißt eine Milchzapfanlage, die mit einer Kühlung und einem Rührwerk versehen ist, aus welcher durch Betätigung einer Schlauchklemme die gewünschte Milchmenge in ein mitgebrachtes Gefäß gefüllt werden kann. Soweit die Genossenschaftsmitglieder als Kunden die Abfüllung selbst vornehmen wollen, dürfte dies allerdings unzulässig sein. Auch bei einem solchen Vertrieb darf in der Zeit von der Abfüllung bis zur Abgabe eine Temperatur von 8 Grad Celsius nicht überschritten werden<sup>53</sup>. Ferner ist auch hier für die Behältnisse ein Etikett erforderlich, das auf das späteste Verbrauchsdatum 96 Stunden nach der Gewinnung hinweist.

Kann nun der Landwirt die verschärften Grenzwerte für Keimzahlen und Zellgehalt wegen der klinischen oder subklinischen Erkrankung oder auch wegen eines sonstigen Anstiegs der Anzahl somatischer Zellen über den Grenzwert von 400.000 pro

<sup>50</sup> So auch die BReg, ebd., S. 7.

<sup>51</sup> Dies verdeutlicht die BReg, ebd., S. 6.

<sup>52</sup> Gesetz vom 25. 7. 1990 (BGBl. I, 1471). Dieses ist an die Stelle des Milch- und Fettgesetzes getreten.

<sup>53</sup> § 7 Abs. 1 Nr. 3 und 4 MilchVO.

Milliliter nicht mehr einhalten, dann kann ihm die Zulassung nach § 7 Abs. 3 MilchVO entzogen werden. Die Gründe für den Anstieg somatischer Zellen können vielfältig sein. Auch die Futtermittelumstellung kann zu erhöhten Werten führen. Bei den verschiedenen Proben differieren oft die Ergebnisse auch ohne ersichtlichen Grund. Nicht immer ist die Aussonderung von Kühen oder die Verbesserung des hygienischen Rahmens im Rahmen der Wirtschaftlichkeit möglich. Deswegen ist es von erheblichem Gewicht, ob und in welchem Umfang eine Milch-ab-Hof-Abgabe möglich ist, wenn eine Anerkennung als Vorzugsmilchbetrieb nicht (mehr) in Betracht kommt. Wie bereits dargelegt, ist diese nach § 5 Abs. 1 MilchVO nur mit der engen zeitlichen Beschränkung zwischen Gewinnung und Abgabe auf gut einen Tag möglich, so daß ein Vertrieb über Läden auf diese Norm nicht gestützt werden kann. Ein weiterer zeitlicher Rahmen besteht dagegen für die Abgabe von Rohmilch nach § 8 Abs. 2 MilchVO, durch die drei Vertriebswege privilegiert werden. Sieht man von der Abgabe durch Alm- oder Alpbetriebe ab, bleibt nur die Abgabe an Familienangehörige des Milcherzeugers, Altenteiler und Verpächter des Betriebes (1. Alternative) oder an Personen, die im Betrieb des Milcherzeugers beschäftigt sind, und an deren Familienangehörige (2. Alternative). Momentan bemühen sich einzelne Genossenschaften, die Voraussetzungen für die Erfüllung einer dieser Alternativen zu schaffen.

Wenn Familienangehörige des Milcherzeugers bei der Abgabe privilegiert werden, gilt dies natürlich auch für den Milcherzeuger selbst. Es taucht daher die Frage auf, ob nicht die Genossenschaftsmitglieder selbst Milcherzeuger werden können. Die sachenrechtliche Voraussetzung dafür könnte durch Kuh-Sharing geschaffen werden. Da nicht sicherzustellen ist, daß ein Miteigentumsanteil an einer Kuh mit der Abgabe der Milch gerade dieser Kuh an den betreffenden Anteilsberechtigten verknüpft werden kann, bedarf es in jedem Fall sogar der Bildung relativ komplexer Miteigentumsgemeinschaften, bei denen sich bestimmte zuordnungsfähige Miteigentumsanteile an einer Einzelkuh mit Miteigentumsanteilen an der Herde verbinden. Auch wenn in diesem Sinne eine Miteigentümergeinschaft nach den §§ 741 ff., 1008 ff. BGB gebildet wird, ist damit noch nicht gesichert, daß die Miteigentümer sämtlich als Milcherzeuger im Sinne des § 8 Abs. 2 Nr. 1 MilchVO anerkannt werden. Es liegt nahe, daß die Behörden im Kuh-Sharing einen Umgehungstatbestand vermuten werden, da der Kreis der Bezieher nach dieser Konstruktion erheblich größer werden könnte als eine bäuerliche Großfamilie des 19. Jahrhunderts. Außer der bloßen Eigentumsberechtigung könnten die Genossenschaftsmitglieder aber auf ihre Mitwirkung beim Vertrieb und gelegentlich auch auf dem Bauernhof verweisen.

Die andere Legitimation einer Milch-ab-Hof-Abgabe könnte darin bestehen, daß die Genossenschaftsmitglieder Beschäftigungsverhältnisse mit dem Ökolandwirt eingehen. Dabei braucht es sich aber keineswegs um eine Fiktion von Aktivitäten zu handeln, da die ohnehin vorgesehene Beteiligung an der Ernte durchaus systematisch erfaßt werden kann, etwa in der Weise, daß sämtliche Genossenschaftsmitglieder einen Tag der Mithilfe versprechen und dafür entsprechende Rabatte beim Milchbezug erhalten. Eine gewisse Flexibilität des Modells könnte sich daraus ergeben, daß bei einem wichtigen Grund (etwa einer Schwangerschaft oder Krankheit) die Mitarbeit erlassen werden kann. Das Kuh-Sharing- und das Arbeitsmodell können aber auch in sehr verschiedener Weise ausdifferenziert werden<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Wenig aussichtsreich dürfte es allerdings sein, diese Modelle mit so großen Genossenschaften zu erproben, daß nur verschwindend geringe Anteile am Eigentum bzw. marginale Beschäftigungsvolumina entstehen.

Für die behördliche und gerichtliche Anerkennung eines derartigen Modells ist es in jedem Fall maßgeblich, ob die Einsicht in die Notwendigkeit kleiner Kreisläufe, in den gesellschaftlichen Nutzen eines ökologischen Landbaus und Vertriebs weiterhin wächst. Ohnehin sind auch bei einer Erweiterung des Abnehmerkreises nach § 8 Abs. 2 MilchVO die Anforderungen an den Tierbestand weiterhin streng<sup>55</sup>. Salmonellen werden gar nicht, Staphylokokken nur in marginalem Umfang, Keime nur weit unter den Zahlen früherer Jahrzehnte geduldet. Zudem spricht der Geschmack eher dafür, die unbehandelte Rohmilch als Feinmilch zu qualifizieren. Wenn trotz dieser Gesundheits- und Qualitätsstandards der genossenschaftseigene Vertrieb an einer engen gerichtlichen Auslegung des § 8 Abs. 2 MilchVO scheitern sollte, dann wäre in jedem Fall die verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprüfung aufgerufen. Verlöre die industrielle Milchwirtschaft auch noch die kleinen Gegenspieler im ökologischen Landbau und den angeschlossenen Kooperativen, dann wäre damit auch der Verlust der Maßstäbe für die Veränderung ihrer Produktion und Produkte verloren. Der Kampf um die frische Milch kann und muß noch gewonnen werden.

Susanne Baer

## Würde oder Gleichheit?

Zur angemessenen grundrechtlichen Konzeption von Recht gegen Diskriminierung am Beispiel sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in der Bundesrepublik Deutschland und den USA

Die Diskussion um die Defizite und dogmatischen Konturen rechtlicher Gleichheitssätze hält in Deutschland wie auch in den USA an. Gleichzeitig häufen sich kritische Stellungnahmen zum Recht gegen sexuelle Gewalt. Werden beide aufeinander bezogen, läßt sich daraus eine angemessene Interpretation von Gleichheit entwickeln. Demgegenüber zeigt die Konzeption und Implementation geltenden Rechts in Deutschland, daß auf Diskriminierung bislang unangemessen reagiert wird. Sie läßt sich machttheoretisch als soziale Praxis nicht unter »Würde«, sondern unter »Gleichheit« im Sinne eines asymmetrischen Hierarchisierungsverbotes fassen. Das verdeutlicht die Rechtsprechung in den USA, die auf die Perspektive, die Verschuldensunabhängigkeit, den Gruppenbezug und die Ausrichtung angemessenen Rechts auf Prävention und Schadensausgleich verweist.

Das Buch, dessen Ertrag weit über den Beispielsfall hinaus reicht, ist für die rechtspolitische, beratende und rechtsprechende Praxis ebenso interessant wie für die Rechts- und Sozialwissenschaften.

1995, 352 S., brosch., 88,- DM, 651,50 öS, 88,- sFr, ISBN 3-7890-4073-8  
(Schriften zur Gleichstellung der Frau, Bd. 13)



Nomos Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden



<sup>55</sup> § 8 Abs. 2 i. V. m. Anlage 1 Nr. 1–3 und Anlage 4 Nr. 1.1 MilchVO.