

## Die Auswirkung von Imitationsprodukten auf den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Bundesrepublik Deutschland\*)

H. EBERHARD BUCHHOLZ

Institut für landwirtschaftliche Marktforschung

### Einleitung

Hochwertige Nahrungsmittel haben immer zur Nachahmung angeregt. Die sogenannten Imitationsprodukte unterscheiden sich in wesentlichen Bestandteilen vom Originalerzeugnis. In charakteristischen Eigenschaften und in der beabsichtigten Verwendung sowie im Aussehen und in der Aufmachung wird jedoch große Übereinstimmung angestrebt. Solchen Nachahmungsversuchen ist mit Reinheitsgeboten und -gesetzen entgegengewirkt worden. Die hierbei getroffenen unterschiedlichen Regelungen in der Lebensmittelgesetzgebung der Mitgliedsländer haben nun im gemeinsamen Markt der EG zu Problemen geführt. Im besonderen Maße ist dies der Fall auf den Märkten für Bier, Fleischwaren und Milchprodukte. Auch auf dem Markt für Süßungsmittel besteht ein erheblicher Wettbewerb zwischen Rüben- und Rohrzucker (Saccharose) einerseits und Isoglucose und anderen Süßungsmitteln andererseits. Hierbei geht es allerdings weniger um Imitation als um eine eigenständige Profilierung der neuen Produkte.

Im folgenden wird zunächst kurz auf die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen bei Herstellung und Absatz von Bier, Milch- und Fleischerzeugnissen eingegangen. Dann werden die durch EG-Regelungen entstandenen Konflikte aufgezeigt. Die im Rahmen der Gemeinschaft sich abzeichnenden Lösungen der bestehenden Konflikte werden Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Erzeugung haben. Der größere Teil des Beitrages wird sich mit einer Abschätzung solcher möglichen Auswirkungen befassen. Das erfordert eine Beurteilung der mengenmäßigen Verbrauchsveränderungen bei den in Frage stehenden Produkten. Da es vergleichbare Vorgänge noch kaum gegeben hat und es sich zum Teil um sehr spezielle Teilmärkte handelt, ist dies ein recht schwieriges Unterfangen. Die Ergebnisse sind dementsprechend als vorläufige Schätzungen mit der Zielsetzung einer ersten Ermittlung relevanter Größenordnungen zu betrachten. Abschließend werden einige Überlegungen dahingehend angestellt, ob ein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht und welche Art von Maßnahmen unter Umständen in Erwägung zu ziehen wären.

### 1 Lebensmittelrechtliche Bestimmungen in der Bundesrepublik Deutschland

Die in der Bundesrepublik Deutschland gültigen lebensmittelrechtlichen Gesetze finden sich in einschlägigen Gesetzessammlungen und -kommentaren (vgl. z.B. Z i p f e l) zusammengefaßt. Auf diese wird hier Bezug genommen.

Für Milch und Milchprodukte findet sich der entscheidende Passus in § 36 des Milchgesetzes vom 31. Juli 1930. Dieser bezieht sich auf das Nachmachen von Milch und Milcherzeugnissen und lautet: „§ 36 (1) Es ist

verboten, Milch und Milcherzeugnisse zur Verwendung als Lebensmittel nachzumachen oder solche nachgemachten Lebensmittel anzubieten, feilzuhalten, zu verkaufen oder sonst in den Verkehr zu bringen.

(2) Dieses Verbot bezieht sich nicht auf die Herstellung von Margarine.“

Als nachgemachte oder verfälschte Milch gilt gemäß § 8 Abs. 5 der Ausführungsverordnung zum Milchgesetz vom 15. Mai 1931 „Milch, der fremdartige Stoffe zugesetzt sind, sofern diese nicht für diätetische Zwecke bestimmt sind“. Für Milcherzeugnisse sind eine Anzahl von Zusatzstoffen zugelassen. Pflanzliches Eiweiß und pflanzliche Fette gehören nicht dazu.

Für die Einhaltung der Vorschriften sorgen entsprechende Sanktionen. So kann, wer den Vorschriften des § 36 zuwiderhandelt, mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 180 Tagen bestraft werden (§ 44).

Für Fleisch und Fleischwaren gilt die Fleischverordnung in der Fassung vom 21. Januar 1982. Im § 4 der Verordnung wird zum Ausdruck gebracht, daß Fleischerzeugnisse nur dann gewerbsmäßig in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn strikte Herstellungsvorschriften eingehalten werden. Insbesondere sind eine Reihe von Zusatzstoffen benannt, die in Fleischerzeugnissen nicht enthalten sein dürfen. Außerdem sind in einer Anlage diejenigen Zusatzstoffe spezifiziert, die zugelassen sind. Dabei handelt es sich vorwiegend um Gewürze und Stabilisatoren. Milch- und Hühnereiweiß darf bis zu gewissen geringen Höchstmengen und nur bei bestimmten Erzeugnissen zugesetzt werden. Pflanzliches Eiweiß darf nicht verwendet werden.

Zuwiderhandlungen werden ebenfalls bestraft. Straftatbestände und Strafmaß sind im § 52 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-Gesetzes gelegt.

Die Rechtsgrundlage für das Reinheitsgebot beim Bier findet sich noch heute im Biersteuergesetz (Neufassung vom 15.4.1986). Die Vorschriften der §§ 9 und 10 sind jedoch Bestimmungen gleichgestellt, wie sie in Verordnungen nach § 5 Nr. 5 des Lebensmittelrechts enthalten sind. Im § 9 ist die Bierbereitung wie folgt geregelt:

„§ 9 (1) Zur Bereitung von untergäurigem Bier darf – abgesehen von den Vorschriften in den Absätzen 4 bis 6 – nur Gerstenmalz, Hopfen, Hefe und Wasser verwendet werden.

(2) Die Bereitung von obergäurigem Bier unterliegt derselben Vorschrift; es ist hierbei jedoch auch die Verwendung von anderem Malz und die Verwendung von technisch reinem Rohr-, Rüben- oder Invertzucker sowie von Stärkezucker und aus Zucker der bezeichneten Art hergestellten Farbmitteln zulässig.“

Die Ausnahmen beziehen sich auf Hopfenpulver, Hopfenauszüge und Klärmittel.

\*) Überarbeitete Fassung eines am 26. Februar 1987 in der Technischen Universität München-Weihenstephan gehaltenen Vortrags.

Den Verkehr mit Bier regelt § 10:

„§ 10 (1) unter der Bezeichnung Bier – allein oder in Zusammensetzung – oder unter Bezeichnungen oder bildlichen Darstellungen, die den Anschein erwecken, als ob es sich um Bier handelt, dürfen nur solche Getränke in Verkehr gebracht werden, die gegoren sind und den Vorschriften im § 9 Abs. 1, 2 und 4 bis 6 entsprechen.“

Die Nichtbefolgung kann mit Geldbußen bis zu 10 000 DM geahndet werden (§ 18).

## 2 Divergenzen nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen

Andere Länder in der Europäischen Gemeinschaft haben lebensmittelrechtliche Bestimmungen ähnlicher Art. Diese regeln zwar auch Herstellungsverfahren und Bezeichnungen, enthalten in der Regel aber nicht so umfassende Verkehrsverbote wie in der Bundesrepublik Deutschland. Am wenigsten restriktiv ist das Vereinigte Königreich, das sich mit Kennzeichnungspflicht und Gesundheitsschutz begnügt (vgl. Gaull, 1987, S. 10).

Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1958 wurde nicht nur das Ziel verfolgt, einen gemeinsamen Agrarmarkt, sondern einen europäischen Binnenmarkt zu schaffen. Dementsprechend hat die EG-Kommission seit Gründung der Gemeinschaft auch im Bereich der Lebensmittelgesetzgebung verschiedene Anläufe unternommen, um das in den einzelnen Mitgliedstaaten geltende Recht zu harmonisieren. Diese Bemühungen zielten anfangs darauf ab, die nationalen Lebensmittelgesetze durch ein einheitliches europäisches Lebensmittelrecht zu ersetzen. Sie ist mit diesen Bemühungen allerdings nicht weit gekommen. Es konnten nur wenige Richtlinien mit begrenztem Umfang verabschiedet werden (nach Angaben der Kommission etwa 2/5 des vorgesehenen Programms; vgl. KOM (85) 603 endg., S. 3). Die einzelnen Mitgliedsländer setzten der Vereinheitlichung erhebliche Widerstände entgegen, weil sie um den Fortbestand nationaler Sonderregelungen fürchteten, die sich aufgrund historischer, geographischer und wirtschaftlicher Bedingungen in den einzelnen Ländern herausgebildet hatten. Die Kommission scheint daraufhin ihre diesbezüglichen Bemühungen weitgehend aufgegeben zu haben.

Bei diesem Sachstand ist das Problem nun weitgehend auf die gerichtliche Ebene verlagert worden. Die bestehenden Verkehrsverbote wirken sich als Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel aus und verstoßen damit gegen Artikel 30 des EWG-Vertrages. Das führte zu entsprechenden Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof. Der Gerichtshof hat in dem berühmt gewordenen Rewe-Urteil zu dem Likör Cassis de Dijon entschieden, daß ein Erzeugnis, welches in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wird, auch in anderen Mitgliedstaaten zum freien Verkehr zugelassen werden muß – auch dann, wenn die Vorschriften der importierenden Mitgliedstaaten dem entgegenstehen. Zurückgewiesen werden können solche Produkte nur, wenn Rechtfertigungsgründe nach Artikel 36 EWG-Vertrag vorliegen. Das ist uneingeschränkt nur beim Gesundheitsschutz der Fall. Diesem ersten Urteil sind weitere Entscheidungen gefolgt, so daß der Beurteilungsmaßstab heute die Cassis de Dijon Rechtsprechung ist (Kommission der EG, 1980).

Solche punktuellen Gerichtsentscheidungen und die daraus abgeleiteten Grundsätze und Konsequenzen sind allerdings wenig befriedigend.

Der Cassis de Dijon-Fall war eine verhältnismäßig einfache Angelegenheit. Es ging nur um unterschiedlichen Alkoholgehalt bei einem Produkt ohne größere Marktbedeutung. Die Beweggründe, die bei anderen Produkten wie Fleischwaren, Milch und Milchprodukten zu Verkehrsverboten geführt haben, sind vielschichtiger. So lassen es die Mitgliedstaaten nun im Einzelfall darauf ankommen, gerichtlich nachprüfen zu lassen, ob es Gründe gibt, die eine Rechtfertigung ihrer Beschränkungen zulassen. Als ein solcher Rechtfertigungsgrund gilt uneingeschränkt der Schutz der öffentlichen Gesundheit. Unter gewissen Bedingungen können auch andere Tatbestände wie der Schutz der Verbraucher vor Täuschung und Irreführung oder der Schutz vor unlauterem Wettbewerb als Rechtfertigungsgründe angesehen werden. Doch gilt hierbei das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Das heißt, wenn diese Ziele auch mit weniger restriktiven Maßnahmen erreicht werden können, sind diese zu wählen.

Aus solchen Gründen hat die EG-Kommission im Jahre 1984 die Bundesrepublik Deutschland daraufhin verklagt, daß die Vorschrift des § 36 Abs. 1 des Milchgesetzes den freien Warenverkehr in der Gemeinschaft behindert und somit gegen die Verpflichtungen aus Artikel 30 des EG-Vertrages verstoßen wird. Eine ähnliche Klage wurde auch gegenüber Frankreich erhoben. Das Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wurde bis zum 15. Juli 1987 ausgesetzt. Seine Wiederaufnahme dürfte nach der sich abzeichnenden Verhandlungslage (vgl. Agra Europe 25/87 vom 22.6.1987, Europa-Nachrichten, S. 1) jedoch zu einem Urteil gegen das Importverbot führen.

Inzwischen sind aber auch neue Tatbestände eingetreten, die eine Anpassung der lebensmittelrechtlichen Grundlagen zur Folge haben können. So ist nach über dreijähriger Beratung am 1. Juli 1987 die Verordnung (EWG) Nr. 1898/87 „über den Schutz der Bezeichnung der Milch und Milcherzeugnisse bei ihrer Vermarktung“ in Kraft gesetzt worden. Neben den detaillierten Bezeichnungsvorschriften enthält die Verordnung einen Absatz, der die befristete Beibehaltung von bestehenden Verkehrsverboten für Imitationsprodukte ermöglicht. Vor einer weiteren Entscheidung soll die EG-Kommission einen Bericht über die Entwicklung auf dem Markt für Milcherzeugnisse und konkurrierende Substitutionserzeugnisse vorlegen.

Im übrigen haben die Mitgliedsländer die sogenannte Einheitliche Europäische Akte ratifiziert, die im Verlauf des 1. Halbjahres 1987 in Kraft getreten ist. Auf dieser Grundlage soll bis zum 31.12.1992 der europäische Binnenmarkt schrittweise errichtet werden. Dieser wird in der Einheitlichen Europäischen Akte wie folgt definiert: Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist. Diese Definition wird als eine der Grundlagen in den EWG-Vertrag aufgenommen.

Die EG-Kommission hat bereits im Juni 1985 ein Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarktes mit einem sehr detaillierten Kalender vorgelegt. Im November desselben Jahres führte sie auf der Grundlage des Weißbuches in einer speziellen Mitteilung (KOM (85) 603 endg., 8.11.1985) aus, welche Vorstellungen sie für das zukünftige Europäische Lebensmittelrecht hat. Dabei bezieht sie sich weitge-

hend auf das Cassis de Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofes. Dementsprechend soll das künftige gemeinschaftliche Lebensmittelrecht nur Regeln enthalten, die wie folgt gerechtfertigt sind:

- Schutz der öffentlichen Gesundheit,
- Bedürfnis der Verbraucher nach Unterrichtung und deren Schutz in nichtgesundheitlichen Bereichen,
- lauterer Wettbewerb,
- Notwendigkeit der amtlichen Überwachung.

Die Durchführung soll nach Maßgabe eines Zeitplanes erfolgen, der die im Weißbuch vorgeschlagenen Zeiträume berücksichtigt.

### 3 Zunehmender Wettbewerb durch Imitationsprodukte

Reinheitsgebote dienten ursprünglich dem Schutz der Verbraucher vor Verfälschungen und Betrug. Das war wie bekannt beim Bier offenbar recht früh erforderlich. Bei Milch- und Fleischprodukten ergab sich die Notwendigkeit dafür erst, als mit zunehmender Verstärkung der unmittelbare Kontakt zwischen Erzeuger und Verbraucher mehr und mehr verloren ging. Die heute gültigen lebensmittelrechtlichen Vorschriften für die Herstellung von Milch- und Fleischprodukten sind im wesentlichen in den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts entstanden. Die strikte Anwendung und Einhaltung von Reinheitsgeboten stellt zugleich aber auch eine gewisse Marktzugangsbeschränkung dar und gewährt dadurch Schutz vor Konkurrenzprodukten. Bis zu welchem Grade ein solcher Produzentenschutz wirksam wird, ist bei den einzelnen Produkten und Branchen unterschiedlich. Er nimmt in dem Maße zu, wie ernstzunehmende Substitutions- und Imitationsprodukte am Markt erscheinen. Die Entwicklung von Substitutions- und Imitationsprodukten hat in letzter Zeit aus folgenden Gründen stark an Bedeutung gewonnen:

- Fortschritte in der Verarbeitungstechnologie haben dazu geführt, daß die Synthese von neuen Produkten aus unterschiedlichen Ausgangssubstanzen in großtechnischem Maßstab möglich ist.
- Die ungleiche Preisstützung für verschiedene landwirtschaftliche Produkte hat bewirkt, daß es einen wirtschaftlichen Anreiz gibt, teure Rohstoffe durch billigere zu ersetzen.
- Imitationsprodukte können daher den Verbrauchern vielfach zu niedrigeren Preisen angeboten werden als die Originalprodukte.
- Die Auswirkungen von Über- und Fehlernährung sowie das Bedürfnis nach Vielseitigkeit und Abwechslung in der Ernährung geben vielen Verbrauchern Veranlassung, ihr Ernährungsverhalten zu ändern und nach neuen Produkten Ausschau zu halten.

Wie immer ist das Preisargument unter diesen Einflußfaktoren von hohem Gewicht. Wenn bei vergleichbarer Qualität das Imitationsprodukt billiger als das echte Produkt verkauft werden kann, dann hat es gute Chancen, größere Marktanteile zu erobern. Allerdings ist es so, daß vergleichbare Qualitäten bei den hier betrachteten Produkten Bier, Fleisch und Milchprodukte von den Imitationsprodukten nur schwer oder gar nicht erreicht werden. Das ist auch daran erkennbar, daß die Hersteller in Aufmachung und Werbung stets die Nähe der echten Produkte suchen. Inso-

fern könnten die landwirtschaftlichen Erzeuger der zu erwartenden stärkeren Konkurrenz durchaus zuversichtlich entgegenstehen. Dennoch ist mit Absatzeinbußen zu rechnen, denn nicht alle Verbraucher geben der Qualität die höchste Priorität und sind dementsprechend bereit, bei billigeren Erzeugnissen auch Qualitätsseinbußen hinzunehmen. In einem schrumpfenden Sektor wie der Landwirtschaft zählen aber auch schon geringe Absatzverluste, weil kaum Ausweicheralternativen für die landwirtschaftliche Produktion bestehen.

Die Annahme, daß die Absatzverluste nur gering sein werden, wird sich auch nicht auf Dauer aufrechterhalten lassen. Zwar ist es richtig, daß zunächst noch anhaltende Unsicherheit über die Rechtslage besteht. Auf kürzere Sicht wären außerdem auch folgende Gründe anzuführen:

- Die Einführung neuer Produkte am Markt erfordert Zeit und Geld. Zwar können Importe relativ kurzfristig auf dem deutschen Markt erscheinen. Über die Verbraucherakzeptanz liegen jedoch noch kaum Erfahrungen vor. Entwicklungen, die in anderen Ländern beobachtet werden, sind nicht immer auf die hiesigen Verhältnisse übertragbar.
- Die Ernährungsgewohnheiten der Verbraucher sind recht stabil und ändern sich nur langsam. So dürften die Imitationsprodukte zuerst mit Skepsis aufgenommen werden, insbesondere dann, wenn eine strikte und eindeutige Kennzeichnungspflicht befolgt wird.
- Zumindest anfangs ist mit einer gewissen Solidarität der Hersteller zu rechnen, die es verhindern dürfte, daß eine eigene Produktion der Imitationsprodukte aufgenommen wird.

Auf längere Sicht werden jedoch Anpassungen in Richtung auf stärkere Differenzierung und größere Wettbewerbsintensität stattfinden, die eine zunehmende Dynamik der Entwicklung erwarten lassen.

### 4 Zur Situation bei den einzelnen Produkten

#### 4.1 Bier

In seinem am 12. März 1987 verkündeten Urteil hat der Europäische Gerichtshof in dem mit dem deutschen Reinheitsgebot verbundenen Verkehrsverbot auf einen Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag erkannt und entschieden, daß von nun an Bier von Anbietern aus anderen EG-Staaten, welches nicht dem Reinheitsgebot entspricht, in der Bundesrepublik Deutschland in den Verkehr gebracht werden darf. Die von der Bundesregierung vorgetragene Argumente des Gesundheits- und Verbraucherschutzes wurden als nicht ausreichend angesehen, ein absolutes Verkehrsverbot zu rechtfertigen.

Unter Verwendung chemischer Zusätze bei der Bierherstellung kann Braugerste durch andere billigere Ausgangsstoffe wie z.B. Mais, Reis, Tapioka u.a. ersetzt werden. Der Preisunterschied zwischen dem nach Reinheitsgebot erzeugten Bier und den sog. Billigbieren kann beträchtlich sein. Besonders groß sind sie in bezug auf die teuren Markenbiere. Es entsteht somit ein verstärkter Preiswettbewerb. Infolge weitgehender Verbrauchssättigung ist nicht mit steigenden Verkäufen zu rechnen. Durch einen zunehmenden Absatz von importierten Billigbieren auf dem deutschen Markt werden daher die Verkäufe von eigenerzeugter Braugerste

abnehmen. Der Absatz von Hopfen dürfte dagegen weitgehend unverändert bleiben.

Die deutschen Brauereien haben das Urteil des Europäischen Gerichtshofes bislang gelassen aufgenommen. Die in den Verbänden zusammengeschlossenen Brauer wollen die Verbreitung von Billigbieren solidarisch ablehnen. Von einzelnen Verbänden werden bei Zuwiderhandlung sogar Vertragsstrafen angekündigt (Lebensmittelzeitung, 1./2. Januar 1987, S. 8). Der Bierverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland ist durch lokale und regionale Besonderheiten geprägt, so daß eine solche Strategie zunächst Erfolg versprechen dürfte. Das deutsche unter dem Reinheitsgebot gebraute Bier, dessen Konsum mengenmäßig zu 37 % und wertmäßig zu 67 % über die Gastronomie erfolgt, die stark an die Brauereien gebunden ist, wird in diesem Absatzweg seinen festen Platz behaupten. Etwa zwei Drittel des mengenmäßigen Bierabsatzes erfolgt jedoch über andere Absatzwege. Hier sind die Discountgeschäfte, Verbrauchermärkte, Getränkeabholmärkte und die traditionellen Lebensmittel-einzelhandelsgeschäfte zu nennen. Die Spannen des Bierabsatzes in diesen Handelskanälen sind gering, und die beim Bier erzielbare Umsatzrendite liegt erheblich unter der anderer Lebensmittel (LZ, Nr. 45, 7.11.1986, S. 713). Billigbiere können hier somit durchaus einen Einstieg finden. Wenn der Absatz von Billigbier dann größere Marktanteile erlangt, stellt sich auch für die deutschen Brauereien die Frage, ob das unbedingte Festhalten am Reinheitsgebot zu den effektivsten Unternehmensstrategien gehört.

In Erwartung solcher Entwicklungen wird der Absatzrückgang von Braugerste aus deutscher Erzeugung kurzfristig auf etwa 21 000 t pro Jahr und längerfristig auf etwa 105 000 t geschätzt. Das entspricht einer Anbaufläche von rd. 5 250 bzw. 26 250 ha. Im Vergleich mit der gesamten Getreideanbaufläche in der Bundesrepublik von rd. 5 Mill. Hektar mag dies wenig erscheinen. Andererseits trägt in der gegenwärtigen Situation auf den Agrarmärkten jeder Hektar, der sinnvoll genutzt werden kann, zur Marktentlastung bei.

In der Schätzung ist berücksichtigt, daß die Bundesrepublik stets einen Importbedarf bei Braugerste und Malz gehabt hat. Die Importe wirken zum Teil als Puffer, da Verarbeiter das deutsche Angebot bevorzugt abnehmen, solange die angebotene Qualität in Abhängigkeit von den Wachstums- und Erntebedingungen in den einzelnen Jahren dies zuläßt. Außerdem ist unterstellt, daß mit keiner Auswei-

Tabelle: **Geschätzte Absatzeinbußen landwirtschaftlicher Produkte durch Verwendung von Imitationsprodukten**

Landwirtschaftliche Produkte	Menge (1 000 t)		Wert (Mill. DM)	
	kurzfristig	langfristig	kurzfristig	langfristig
Braugerste	21	105	11	53
Schweinefleisch (LG)	20	100	70	350
Rindfleisch (LG)	13	65	48	240
Milch (Vollmilchäquivalent)	540	1 281	324	768
Insgesamt	.	.	453	1 411

Quelle: Eigene Berechnungen.

zung des Bierkonsums zu rechnen ist. Der Verbrauch pro Kopf beträgt in der Bundesrepublik bereits 148 l mit einer großen Schwankungsbreite (der durchschnittliche Verbrauch je trinkfähigem Einwohner beträgt 177 l, aber im Süden sind es 200 l und im Norden 124 l (LZ, Nr. 45, 7.11.1986, S. 74).

Die Aufhebung des Reinheitsgebotes bei Bier wird für die Brauereiwirtschaft größere Probleme als für die Landwirtschaft mit sich bringen. Im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern ist die Biererzeugung in Deutschland durch eine kleinbetriebliche Struktur gekennzeichnet. Es gibt in der Bundesrepublik noch etwa 12 000 Braustätten, in denen etwa 5 000 Biere und Biermarken produziert werden. Der durchschnittliche Bierausstoß je Braustätte in der Bundesrepublik ist innerhalb der EG und im Vergleich zu anderen wichtigen biererzeugenden Ländern am niedrigsten. Die Konkurrenz der Billigbiere wird hier den Strukturwandel weiter forcieren.

#### 4.2 Fleisch- und Wurstwaren

Bei der Herstellung von Fleisch- und Wurstwaren stellt das Reinheitsgebot, wie es in § 4 der Fleischverordnung zum Ausdruck kommt, sicher, daß nur tierisches Eiweiß in den Fleischprodukten enthalten ist. Nach Ansicht des Fleischerverbandes verläßt sich der deutsche Verbraucher uneingeschränkt auf die Wirksamkeit des Reinheitsgebotes. Damit dienen die Bestimmungen der Fleischverordnung nicht nur der Qualitätserhaltung, sondern sie stellen in erster Linie den Produktcharakter aller Fleischerzeugnisse sicher (Wershofen und Kern, 1985).

Es ist schwer abzuschätzen, ob diese Beurteilung des Verbandes in vollem Umfang zutreffend ist. Es gibt auch Anhaltspunkte dafür, daß der Verbraucher durchaus problembewußt und kritisch einkauft. Sowohl das Angebot aus Fleisch und Fleischprodukten wie auch die Verbraucherswünsche weisen eine sehr große Vielfalt auf. Schließlich ist noch kaum abzusehen, welche Art neuer Produkte nach einer Einschränkung oder Aufhebung des Reinheitsgebotes angeboten wird. Aus allen diesen Gründen ist eine Abschätzung der Auswirkungen recht problematisch.

In der Beurteilung ist jedoch davon auszugehen, daß die Qualität der Fleisch- und Wurstwaren ein wichtiges Kriterium der Käuferentscheidung ist und daß die Verbraucher in der Lage sind, die Qualität zutreffend zu beurteilen. Nicht umsonst gibt es in der Bundesrepublik etwa 1 500 verschiedene Wurstsorten. Für die Herstellung dieses überaus vielfältigen Angebots gibt es zudem umfangreiche und präzise Vorschriften im Lebensmittelbuch. Die Beispiele aus dem Ausland, wie im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten, denen zufolge Imitationsprodukte unter Verwendung von Soja erhebliche Zuwachsraten aufweisen, dürften für den deutschen Markt kaum zutreffend sein. Die bekannt schlechten Qualitäten, die unter den weit gefaßten Vorschriften im Vereinigten Königreich produziert werden, dürften eher abschreckend wirken. Sicherlich dürfte bei der Herstellung von Würstchen aller Art am ehesten die Zumischung von pflanzlichem Eiweiß erfolgen, und es mag auch richtig sein, daß gerade bei diesen Produkten eine Kennzeichnungspflicht nicht zum gewünschten Ergebnis führt, da ein technologischer Nachweis von Falschdeklarationen schwierig ist. Die Verdrängung von tierischem durch pflanzliches Eiweiß in der Wurst dürfte sich dennoch mengenmäßig in Grenzen halten. Das pflanzliche Eiweiß dürfte auch langfristig nur einen Anteil von 5 % erreichen. Das würde bedeuten, daß kurzfristig etwa eine Menge von etwa

13 000 t (Lebendgewicht) Rindfleisch und von 20 000 t (Lebendgewicht) Schweinefleisch durch die Imitationsprodukte verdrängt würden, und daß diese Mengen auf längere Sicht auf etwa 65 000 t bzw. 100 000 t ansteigen werden. Der Erlösausfall für die Landwirtschaft würde demnach auf kurze Sicht 118 Mill. DM und langfristig 590 Mill. DM betragen.

#### 4.3 Milch und Milchprodukte

Milch und Milchprodukte sind der Konkurrenz von Imitations- und Ersatzprodukten am längsten und bisher am intensivsten ausgesetzt. Margarine hat sich zu einem qualitativ hochstehenden Ersatzprodukt für Butter entwickelt, das in bezug auf Streichfähigkeit der Butter sogar überlegen ist. Trotzdem lehnt sich die Margarineindustrie in Aufmachung und Werbung für ihr Produkt stark an die Butter an. Das liegt daran, daß die Margarine im Geschmack nicht an die Butter heranreicht. In dieser Hinsicht wird Butter auch von anderen Imitationsprodukten ungefährdet bleiben. Von daher erklären sich die starken Bestrebungen, die bisher nicht erlaubte Mischung von pflanzlichem Fett und Butterfett rechtlich durchzusetzen. Aus der Sicht der Molkereiwirtschaft dürften davon kaum Vorteile zu erwarten sein. Es wird jedoch wesentlich auf das Mischungsverhältnis ankommen. Wenn der Butteranteil in einer Butter-Margarine-Mischung gering bleibt, dürfte der Butterabsatz insgesamt eher geschädigt werden, insbesondere weil dann mit allen positiven Eigenschaften der Butter für das Produkt geworben werden kann. Denkbar wäre allerdings auch, daß die Molkereiwirtschaft Verfahren entwickelt, bei denen mit geringem Anteil pflanzlicher Fette die Streichfähigkeit der Butter entscheidend verbessert wird. Dann würde die Butter Absatzvorteile über die Margarine erringen können – vorausgesetzt, daß auch die Preisrelationen stimmen.

In Imitationsprodukten für Käse kann sowohl die Fettkomponente wie auch die Eiweißkomponente durch andere Rohstoffe ersetzt bzw. ergänzt werden. Der Anwendungsbereich ist vorerst jedoch begrenzt. Er beschränkt sich bisher auf die Herstellung von Tiefkühlgerichten und Käsezubereitungen. In einigen Ländern haben solche Erzeugnisse nach ihrer Einführung erhebliche Zuwachsraten erzielt und damit Anteile von bis zu 5 % der Gesamtkäseerzeugung erreicht. Bisher wurden nur die Fettbestandteile durch pflanzliches Fett ersetzt, welches im Enderzeugnis rd. 25 % ausmacht. Die Eiweißbestandteile dieser Käsesubstitute von ebenfalls etwa 25 % bestehen im allgemeinen aus Kaseinen, die aus Magermilchpulver hergestellt werden. Die Eiweißtechnologie ist noch nicht genügend fortgeschritten, um ein Käsesubstitut auf Sojabasis herstellen und erfolgreich vermarkten zu können. Dem Kaseinabsatz werden sich somit neue Absatzchancen eröffnen (vgl. Schmidt, 1987).

Für Milch und Milchprodukte insgesamt dürfte allerdings unter dem Strich mit Absatzeinbußen zu rechnen sein. In der Presse sind hierzu Angaben veröffentlicht worden, die besagen, daß für die EG der Absatzverlust auf etwa 160 000 t Butter, 330 000 t Käse und 160 000 t Trinkmilch und damit auf etwa 5,5 Mill. t Milchäquivalent zu veranschlagen sei. Hierbei sind bei Butter und Käse wohl Einbußen von jeweils etwa 10 % unterstellt worden. Diese und andere Schätzungen, die von 6-10 Mill. t Milch sprechen, dürften für die Bundesrepublik Deutschland reichlich hoch gegriffen sein.

Bei Trinkmilch und Frischmilchprodukten ist der Fettanteil, der zu ersetzen wäre, gering, und der Ersatz durch pflanzliche Fette stellt kaum einen wirtschaftlich nutzbaren

Anreiz dar, zumal auch der Absatz solcher zusammengesetzter Produkte (Filled milk) kaum einem echten Bedürfnis entspricht. Für Sahne gibt es bereits Ersatzprodukte wie Kaffeeweißer, Schlagfit u.ä. Was hier an Substitution möglich war, dürfte weitgehend bereits erfolgt sein. Für den Bereich Frischmilch und Frischmilchprodukte einschließlich Sahne dürfte es somit keine oder nur geringe zusätzliche Konkurrenz durch Imitationsprodukte geben.

Bei Butter wird es in der Situation wie oben dargelegt kurzfristig Absatzverluste von etwa 4 % geben, die längerfristig auf bis zu 10 % ansteigen können. Beim Käseabsatz dürften in der Bundesrepublik Deutschland die Imitationsprodukte Absatzanteile in etwa der gleichen Größenordnung wie in anderen Ländern erreichen. Dabei ist kurzfristig von etwa 2,5 % und langfristig von 5 % auszugehen.

Der mögliche Ersatz von Magermilch und Magermilchpulver durch Imitationsprodukte müßte in einer gesonderten Rechnung erfaßt werden. Dabei wäre allerdings wohl zu erwarten, daß wegen des zunehmenden Kaseinbedarfs eher mit steigendem Absatz zu rechnen wäre. Dieser Aspekt soll hier nicht vertieft werden.

Bezogen auf den Absatz des Jahres 1986 und ausgedrückt in Vollmilchäquivalent ergibt sich aus den angegebenen Prozentzahlen eine geschätzte Absatzminderung von kurzfristig etwa 540 000 t und langfristig 1,281 Mill. t. Mit dem gegenwärtigen durchschnittlichen Milchauszahlungspreis bewertet wären das 324 bzw. 768 Mill. DM.

#### 4.4 Gesamtergebnis

Die in DM ausgedrückten Schätzungen der Absatzeinbußen für Braugerste, Fleischwaren und Milchprodukte zusammengerechnet ergeben die in der Tabelle genannten Summen von kurzfristig 453 Mill. DM und langfristig 1,4 Mrd. DM. Die geeignete Vergleichsgröße für diese Angaben ist der Produktionswert der Landwirtschaft, der derzeit bei etwa 62 Mrd. DM liegt. Der Einfluß der Imitationsprodukte dürfte sich somit zunächst mit 0,7 % und dann zunehmend auf etwa 2,3 % Minderung des Produktionswertes der Landwirtschaft belaufen. Anders als für die verarbeitenden Betriebe und den Handel haben die landwirtschaftlichen Erzeuger kaum Ausweichmöglichkeiten auf andere Produkte. Im Gegenteil, die Absatzeinbußen, die durch zunehmenden Verbrauch von Imitationsprodukten entstehen, ergeben sich zusätzlich zu den Absatzeinschränkungen, die ohnehin aufgrund der Überversorgung des Gemeinschaftsmarktes erforderlich sind.

#### 5 Schlußfolgerungen

Absatzverluste für die inländische bzw. innergemeinschaftliche Landwirtschaft bei hoher nichtabsatzbarer Überschüßerzeugung wichtiger Produkte stellen für Agrarpolitiker ein starkes Motiv dar, die Ausbreitung von Imitationsprodukten zu begrenzen oder zu untersagen. Dies allein reicht in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung als Begründung jedoch nicht aus. Hinzu kommt, daß die derzeitigen Probleme auf den Agrarmärkten im wesentlichen auf Fehlleistungen der Agrarpolitik selbst zurückgehen. Auch in den bisherigen nationalen Lebensmittelgesetzen stehen die Belange der öffentlichen Gesundheit, des Verbraucherschutzes und des lautereren Handels im Vordergrund und nicht der Schutz der Produzenten. Die EG-Kommission und einige der Mitgliedsländer sind nun der Auffassung, daß es zur Wahrung der berechtigten Interessen beim heutigen Stand der Verarbeitungs- und Informationstechnologie der strikten Her-

stellungs- und Verkehrsverbote nicht mehr bedarf. Es läge vielmehr im Interesse der Verbraucher und der Allgemeinheit, die Entwicklung neuer Produkte auf dem wichtigen Gebiet der Ernährung nicht zu behindern. Mit der Entscheidung über Kauf oder Nichtkauf habe es der Verbraucher in der Hand, seine Prioritäten zu artikulieren und so dafür zu sorgen, daß das gewünschte Angebot zur Verfügung steht. Es käme im wesentlichen darauf an, einheitliche Verhaltensregeln für die am Markt Beteiligten zu setzen und die Einhaltung dieser Regeln zu überwachen. Diese Argumentation beruft sich auf die tragenden Prinzipien der geltenden marktwirtschaftlichen Ordnung, die sich nach bisheriger Erfahrung anderen Ordnungsprinzipien überlegen gezeigt hat. Weil das so ist, wird sich die EG-Kommission mit ihrer Auffassung in dieser Frage letztlich durchsetzen. Das heißt, wenn es zu einer verbindlichen Regelung von Reinheitsgeboten und Imitationsprodukten für die gesamte EG kommt, dann werden sie liberaler ausfallen als die, die bisher in einigen der Mitgliedstaaten gelten.

Wesentliche Merkmale der gemeinsamen Regelung werden eine umfassende Kennzeichnungspflicht über die Zusammensetzung und möglicherweise Vorschriften über die Aufmachung der Imitationsprodukte sein. Dem geforderten Verbraucherschutz würde dadurch hinreichend Genüge getan. Hierüber steht die EG-Kommission mit den Mitgliedstaaten in Verhandlungen.

Weitere Maßnahmen könnten sich darauf erstrecken, für solche Produkte, die im Wettbewerb mit Agrarprodukten stehen und die einer Quotenregelung unterliegen, ebenfalls Herstellungsquoten einzuführen. Ähnliches ist im Zuckermarkt durch die Einbeziehung von Isoglukose in die Zuckermarktordnung ja erfolgt. Im Hinblick auf die Vielfalt möglicher Imitationsprodukte bei Fleischwaren und Milchprodukten dürften solche Bestrebungen jedoch kaum durchführbar sein. Auch die Möglichkeit, die billigeren Rohstoffe (z. B. Soja) durch Einfuhrbeschränkungen zu verteuern oder zu begrenzen, hätte wenig Aussicht auf Erfolg. Zum einen ist Soja nicht der einzige Rohstoff, der zur Herstellung von Imitationsprodukten zur Verfügung steht. Zu erwarten ist darüber hinaus, daß durch neue Verfahren der Biotechnologie ganz neue Verwendungsbereiche eröffnet werden. Zum anderen stehen internationale Verpflichtungen, wie aus der Diskussion über die Einfuhr von Getreidesubstituten hinlänglich bekannt, einer Änderung der Einfuhrregelungen von Soja entgegen. Ebenso wie bei den Getreidesubstituten ist es natürlich auch bei den Imitationsprodukten zutreffend, daß die zunehmenden Diskrepanzen in den Preisen von Marktordnungsprodukten und Nichtmarktordnungsprodukten ihre Verwendung zunehmend interessant gemacht haben. Einer unbeschränkten Preisanhebung im Rahmen der Marktordnungen werden dadurch Grenzen gesetzt.

Der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum in der Frage der Behandlung von Imitationsprodukten ist somit relativ eng begrenzt. Es bleibt daher zu fragen, welche Möglichkeiten Handel, Verarbeiter und Erzeuger selbst haben, sich auf die veränderte Lage einzustellen. Auf eine vereinfachte Formel gebracht ist hierzu zu sagen, daß ein verstärktes und zielgruppenspezifisches Marketing für Nahrungsmittel gefordert ist. Solche Marketingmaßnahmen umfassen Qualitätsproduktion, Produktpflege, Produktdifferenzierung, Werbung und Ernährungsberatung. Sie verlangen eine enge Zusammenarbeit zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern, Verarbeitungsbetrieben und dem Groß- und Einzelhandel. Die landwirtschaftlichen Erzeuger stellen in dieser Kette aufgrund der gegebenen Angebotsstruktur zweifellos das

schwächste Glied dar. Um so größer müßten die Anstrengungen der Landwirtschaft werden, über geeignete Institutionen wie Erzeugergemeinschaften, Genossenschaften, CMA und Berufsverbände dahin zu wirken, noch stärkeren Einfluß auf die Gestaltung von Marketingmaßnahmen zu erhalten.

#### **Imitation of food products and its consequences for agricultural production**

Imitation of high quality food has become an important food policy issue. In order to protect consumer from fraud or from health hazards most countries have enacted strict regulations in their respective food laws. The European Economic Community so far has not established a common food law. Differences in food law regulations in the member countries have increasingly led to restrictions of trade flows in intracommunity trade. In following the judgement of the European Court in the famous case of Cassis de Dijon excessive food law regulation more and more is considered as an unfair trade restriction.

The paper discusses the consequences to West German agricultural production in a situation where existing German "purity" laws for beer, milk and milk products and meat products could no longer be applied to keep out food imports from member countries that do not fully conform with these regulations. It is to be expected that imitation products based on vegetable protein and vegetable fat will then increase in consumption and the demand for the traditional products will be reduced. An estimate was made concerning the share of demand imitation products may reach. On this basis the resulting loss of gross production value in agriculture is computed.

#### **Literatur**

Deutscher Brauer Bund: Bericht 1982-1984. — Bonn 1985.

Kommission der EG: Imitationserzeugnisse für Milch und Milchprodukte. Bericht und Änderungsvorschlag der EG-Kommission für den Ministerrat. — Milch-Fettwaren-Eier-Handel 38, Nr. 93 (9. August 1986), S. 465-468 und Nr. 96 (16. August 1986), S. 483-484.

Kommission der EG: Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Cassis de Dijon). — Amtsblatt der EG Nr. C 256 vom 3.10.1980, S. 2-3.

Kommission der EG: Vollendung des Binnenmarktes: Das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht. KOM (85) 603 endg. Microfiche.

Kommission der EG: Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. — Luxemburg 1985.

Kommission der EG: Verordnung (EWG) Nr. 1898/87 des Rates vom 2. Juli 1987 über den Schutz der Bezeichnung der Milch und Milcherzeugnisse bei ihrer Vermarktung. Amtsblatt der EG, Nr. L 182, 3.7.1987, S. 36-38.

LZ-Journal: Bier. — Lebensmittel-Zeitung (LZ) Nr. 45 vom 7. November 1986, S. F1-I17.

S c h m i d t , E.: Der EG-Markt für Kasein unter dem Einfluß der gemeinsamen Agrarpolitik. – Agrarwirtschaft 36 (1987), H. 2, S. 33-43.

W e r s h o f e n , T. und K e r n , J.: Gefährdet Kommissionspolitik deutsches Reinheitsgebot bei Fleischerzeugnissen? – Fleischwirtschaft 65 (9), 1985, S. 984-994.

Z i p f e l , W. (Hrsg.): Lebensmittelrecht. Loseblatt-Textsammlung (Beck'sche Textausgaben). – München.

Verfasser: B u c h h o l z , Hans Eberhard, Prof. Dr. sc. agr., Leiter des Instituts für landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL).