

M. Hagenmeyer¹ · A. Hahn²

¹ Krohn Rechtsanwälte, Hamburg

² Institut für Lebensmittelwissenschaft und Ökotrophologie,
 Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, Hannover

Nach der Flut

Vom europäischen zum deutschen Lebensmittelrecht

Nach 50 Jahren Europäischer Gemeinschaft (EG) ist es mehr als deutlich: Lebensmittelrecht ist Europarecht (vgl. [1, 2, 3, 4, 5]). So wie die Flut das Wattenmeer bedeckt, hat das europäische Lebensmittelrecht nach und nach das deutsche Lebensmittelrecht überspült. Mit Nachdruck und Beharrlichkeit ist es mittlerweile in die kleinsten Ritzen gedrungen und hat heimische Vorschriften überlagert, abgelöst und verdrängt. Wie viele andere Bereiche ist auch das Lebensmittelrecht inzwischen weitgehend harmonisiert, d. h. europaweit vereinheitlicht. Heute sind rund 90% aller lebensmittelrechtlichen Bestimmungen europäischen Ursprungs.

Die Folgen der Harmonisierung sind für jeden erkennbar, der mit Lebensmitteln zu tun hat, sie sind aber keineswegs immer leicht zu durchschauen. Verwirrende Begriffe, sich überschneidende und einander widersprechende Vorschriften, aber auch offenkundige konzeptionelle Schwächen mancher Gesetze führen dazu, dass das Lebensmittelrecht für viele Laien unübersichtlich wirkt und bisweilen Unverständnis hervorruft. Dabei ist ein Grundverständnis hiervon unabdingbar, sofern man Lebensmittel rechtmäßig herstellen, verarbeiten, kennzeichnen, bewerben oder in den Verkehr bringen will. Die Entwicklung des europäischen Lebensmittelrechts, seine wesentlichen Grundprinzipien und einige charakteristische Beispiele jüngerer Rechtsetzung in dieser Materie sollen hier vorgestellt werden.

Entwicklung

Der EG-Vertrag (EGV [6, 7]) bildet die Grundlage des europäischen Lebensmittelrechts. Er bezweckte schon ursprünglich die Schaffung einer Wirtschaftsgemeinschaft mit einem gemeinsamen Binnenmarkt. Nach der Einheitlichen Europäischen Akte sollte dieser eigentlich schon bis Ende 1992 vollendet sein. Zur Verwirklichung dieses Ziels war es vor allem erforderlich, Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten abzuschaffen, in erster Linie Zölle und Einfuhrbeschränkungen, aber auch andere Maßnahmen, die den freien Warenverkehr gleichermaßen behindern können. So besteht ein heute in Art. 28 EGV niedergelegtes generelles innergemeinschaftliches Diskriminierungsverbot für Waren, zu denen selbstverständlich auch Lebensmittel zählen. Im Grundsatz müssen Waren deshalb in allen europäischen Ländern gleichermaßen gehandelt werden können. Nationales Lebensmittelrecht gilt europarechtlich betrachtet als Ansammlung von Handelshemmnissen [8], weil es in den Mitgliedstaaten Anforderungen an die Verkehrsfähigkeit, die Beschaffenheit und die Kennzeichnung von Produkten stellt, an die sich Importeure halten müssen. Sie konnten in einem Mitgliedstaat verkehrsfähige Lebensmittel früher nicht ohne weiteres in einem anderen Mitgliedstaat in den Verkehr bringen. Deshalb bestand von Anfang an die Notwendigkeit, das Lebensmittelrecht in der Gemeinschaft zu harmonisieren. Obwohl mittlerweile tatsächlich viele Rechtsvorschriften

vereinheitlicht sind, können noch immer nicht alle Lebensmittel in Europa frei vertrieben werden. Produkte, die in einem Land zulässig sind, dürfen in einem anderen aber generell nur noch in Ausnahmefällen verboten sein. Das kommt dort vor, wo das Lebensmittelrecht noch unvollständig harmonisiert ist. Gleichzeitig war es stets auch Ziel des EGV, ein hohes Gesundheitsschutzniveau zu etablieren und den Verbraucherschutz zu verbessern.

Grundsatz des freien Warenverkehrs

Aus Sicherheitsgründen durfte und darf nämlich vom Grundsatz des freien Warenverkehrs in einzelnen Mitgliedstaaten ausnahmsweise dann abgewichen werden, wenn der nationale Gesetzgeber dafür zwingende Erfordernisse des Gesundheitsschutzes anführt. Die Rechtsgrundlage für derartige Ausnahmen ist heu-

Abkürzungen

BGH	Bundesgerichtshof
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht (Entscheidungssammlung)
EFSA	European Food Safety Authority (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch

te Art. 30 EGV; sie schwinden jedoch in der Praxis mit zunehmender Harmonisierung des Lebensmittelrechts. Wesentlich zur gegenseitigen Anerkennung der Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln innerhalb der Europäischen Gemeinschaft hat die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs speziell auch zu Lebensmitteln beigetragen. Sie ist bei Europarechtlern bekannt unter dem Namen „Cassis-Rechtsprechung“ (s. unten).

Harmonisierung im Lebensmittelrecht

Ursprünglich hatte die Gemeinschaft versucht, das Lebensmittelrecht vollständig zu harmonisieren, zuerst nur punktuell für einzelne Produktgruppen, später generell für alle Erzeugnisse. Als allerdings klar wurde, dass man sich hierbei völlig verzetteln und womöglich nie fertig werden würde, schwenkte die Gemeinschaft 1985 auf eine andere Strategie um, die „horizontale Harmonisierung“. Dabei wurde versucht, einzelne Regelungsbereiche anzugleichen, die für zahlreiche oder gar alle Lebensmittel gelten, z. B. die Zusatzstoffzulassung, die Lebensmittelkennzeichnung oder das Hygienerecht. Ausschlaggebend für diesen Umschwung war nicht zuletzt auch die Entscheidungspraxis des Europäischen Gerichtshofs, derzufolge Unterschiede in nationalen Regelungen der Vermarktung von Lebensmitteln prinzipiell hingenommen werden müssen [9]: Französische Johannisbeerliköre („Cassis“) durften in Deutschland auch mit niedrigerem Alkoholgehalt in den Verkehr gebracht werden, als das nach deutschem Lebensmittelrecht für Liköre zulässig gewesen wäre. Die Argumente der deutschen Bundesregierung, die einen höheren Alkoholgehalt für die französischen Liköre verlangte, konnten demgegenüber nicht überzeugen. Nationale Kennzeichnungsvorschriften [10] mussten sich in der Zwischenzeit ebenso an diesem Maßstab der gegenseitigen Anerkennung messen lassen wie einzelne Produktrezepturen – nicht zuletzt für das Lebensmittel „Bier“ [11]. Entsprechend findet sich auf dem deutschen Lebensmittelmarkt nicht mehr nur Bier, das dem weithin bekannten deutschen Reinheitsgebot von 1516 entspricht; rechtmäßig ver-

Ernährung 2007 · 1:4–10 DOI 10.1007/s12082-007-0004-8
© Springer Gesundheits- und Pharmazieverlag 2007

M. Hagenmeyer · A. Hahn

Nach der Flut. Vom europäischen zum deutschen Lebensmittelrecht

Zusammenfassung

50 Jahre Europa haben zu einer weitgehenden Vereinheitlichung des Lebensmittelrechts geführt. Diese Harmonisierung ist allerdings noch immer nicht vollständig, so dass zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten in Teilbereichen des Lebensmittelrechts weiterhin Unterschiede bestehen. Hintergrund der Vereinheitlichung war ursprünglich das Streben nach einem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt mit freiem Warenverkehr ohne Handelsbeschränkungen. Gleichzeitig war und ist es ein Ziel des gemeinschaftlichen Lebensmittelrechts, ein hohes Gesundheitsschutzniveau zu etablieren und die Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten. Dazu

dienen vor allem zwei Formen europäischer Rechtsetzung: Verordnungen und Richtlinien. Während erstere unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten, bedürfen letztere einer Umsetzung in nationales Recht. Beispiele der Rechtsetzung für Lebensmittel aus jüngerer Zeit sind die Lebensmittel-Basis-VO, die Lebensmittelhygieneverordnung, die Health-Claims-VO sowie die Richtlinien zu Nahrungsergänzungsmitteln und diätetischen Lebensmitteln.

Schlüsselwörter

Lebensmittelrecht · Europäische Gemeinschaft · Deutschland · Harmonisierung · Verordnung · Richtlinie

After the flood. From European to German food law

Abstract

Fifty years of Europe have led to extensive standardisation of food law. This harmonisation is not yet complete, however, so that some subsectors of food law still vary in individual member states. The background to the standardisation was originally the quest for a European common market with free movement of goods and with no trade restrictions. At the same time, a common food law was also intended to establish a high level of health protection and to guarantee food safety, which is still the intention today. This is served primarily by two types of Europe-

an legislation: Regulations and Directives. Whilst the former apply directly in all member states, the latter require implementation into the national law of each member state. Recent examples of legislation on food are the Regulation on General Principles of Food Law, the Food Hygiene Regulation, the Regulation on Health Claims and the Directives on Food Supplements and Foods for Particular Nutritional Uses.

Keywords

Food law · European Community · Germany · Harmonisation · Regulation · Directive

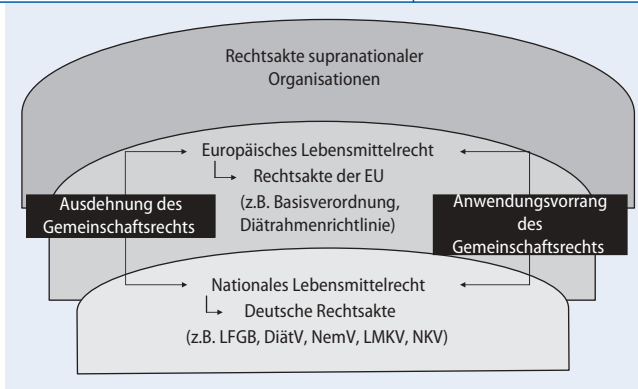


Abb. 1 ◀ Beziehungen zwischen europäischem und nationalem Lebensmittelrecht

kauf werden gleichermaßen Biere aus anderen Getreidearten als Gerste (oder Weizen), z. B. Reis, und auch solche mit Zusatzstoffen, z. B. Ascorbinsäure.

Kleinster gemeinsamer Nenner

Wer sich mit Fragen des Lebensmittelrechts beschäftigt, wird sehr schnell feststellen, dass gerade die kritischen Punkte oftmals gar nicht geregelt sind. Besonders deutlich wird das u. a. an den europarechtlichen Vorgaben für Nahrungsergänzungsmittel, einer in der Praxis schwierigen und umstrittenen Produktkategorie. So finden sich bis heute im Wesentlichen nur Vorgaben dazu, welche Vitamine und Mineralstoffe in den Produkten enthalten sein dürfen, dagegen weder Angaben über deren zulässige Höchstmengen noch über die Zulässigkeit anderer Stoffe. Europäisch geregelt ist damit letztlich nur das, was ohnehin recht unproblematisch erscheint – und genau das ist auch der Grund dafür. Europäische Gesetzgebung stellt immer einen Kompromiss dar, bei dem die oftmals erheblichen nationalen Interessenunterschiede und Auffassungen von inzwischen 27 Mitgliedstaaten berücksichtigt worden sind. In der Praxis resultieren daraus oftmals Gesetzeswerke, die den eben noch möglichen – und durch manchen „Kuhhandel“ besiegelten – Kompromiss darstellen. Dieser kleinste gemeinsame Nenner ist keineswegs immer das für jeden wünschenswerteste Gesetz!

Prinzip der gegenseitigen Anerkennung

Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, die immer wieder er-

neuert wurde, ergibt sich der Grundsatz, dass aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland eingeführte Lebensmittel hier zugelassen werden müssen, solange sie im Herkunftsland rechtmäßig hergestellt worden sind [12]. Notfalls können Abweichungen vom inländischen Recht durch Kennzeichnung, z. B. über das Zutatenverzeichnis, kenntlich gemacht werden. Das ist eine weniger einschneidende Maßnahme als ein Verkehrsverbot und entspricht dem juristischen Grundprinzip der Verhältnismäßigkeit. In der Folge hat die Gemeinschaft die europäische Lebensmittelrechtsgesetzgebung an diesen Prinzipien ausgerichtet. Vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung kann nur dann abgewichen werden, wenn es der Gesundheitsschutz zwingend verlangt. Hier allerdings haben die einzelnen Mitgliedstaaten einen erheblichen Ermessensspielraum und so kommt es häufiger vor, dass ein Produkt z. B. in den Niederlanden rechtmäßig in Verkehr ist, nach der Auffassung der deutschen Behörden für den inländischen Verbraucher aber ein Gesundheitsrisiko darstellt und deshalb nicht nach Deutschland eingeführt werden darf. Die gegenseitige Anerkennung von Lebensmitteln aus anderen Mitgliedstaaten hat allerdings eine Inländerdiskriminierung zur Folge. Während von nationalen Vorschriften abweichende Lebensmittel aus anderen Mitgliedstaaten nach Deutschland gebracht werden dürfen, ist es hiesigen Herstellern nicht erlaubt, von den inländischen Bestimmungen abzuweichen. Hersteller in Deutschland sind dann gegenüber solchen im Ausland benachteiligt. Es kann deshalb nicht verwundern, dass die Zulässigkeit dieser Inländerdiskriminierung umstritten ist.

Gesundheitsschutz und Lebensmittelsicherheit

Seit 1997 verfolgt der europäische Gesetzgeber im Lebensmittelrecht in verstärktem Maße den Gesundheitsschutz und die Lebensmittelsicherheit. Die Europäische Kommission wollte das geltende Lebensmittelrecht auf seine Eignung für die Praxis überprüfen, vereinfachen und rationalisieren. Dabei dachte sie nicht nur an den freien Warenverkehr, sondern vor allem auch an ein hohes Verbraucher- und Gesundheitsschutzniveau. Dementsprechend wurde versucht, die Gesetzgebung an (insbesondere natur-)wissenschaftlichen Erkenntnissen und Risikobewertungen zu verankern sowie die Verteilung bzw. Zuordnung der Verantwortlichkeiten transparent zu gestalten. In ihrem Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit im Jahr 2000 schlug die Kommission schließlich einen vermeintlich radikal neuen Ansatz vor [13]. In dessen Zentrum stand ein umfassendes und einheitliches Konzept der Lebensmittelsicherheit samt Zuordnung von Verantwortlichkeiten über die gesamte Produktionskette vom Erzeuger bis zum Verbraucher („from farm to fork“) einschließlich der Rückverfolgbarkeit aller Zutaten. Außerdem sollte das Lebensmittelrecht unter Berücksichtigung des Prinzips der Risikoanalyse sowie des Vorsorgeprinzips auf eine wissenschaftliche Grundlage gestellt werden. All diese Maßnahmen zielten darauf ab, den Verbraucher schon im Vorfeld vor möglichen Gesundheitsgefahren durch Lebensmittel zu bewahren und bei Bedarf vorsorglich eingreifen zu können. Dieses Gesetzgebungsvorhaben hat in der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 seinen vorläufigen Schlusspunkt gefunden. Weitere, sich anschließende Projekte sind z. B. das neue Hygienepaket, die Health-Claims-VO und die Anreicherungsverordnung, auf die weiter unten eingegangen wird.

Grundprinzipien

Das gesamte Rechtssystem ist hierarchisch aufgebaut (■ **Abb. 1**). Um die Ziele des europäischen Rechts zu verwirklichen, hat man ihm Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht eingeräumt. Dementsprechend müssen deut-

sche Behörden und Gerichte dem europäischen Lebensmittelrecht Geltung verschaffen. Europäisches Recht gilt genauso wie deutsches Recht und wird genauso angewendet. Zur Anwendung (in der Juristensprache „Vollzug“) befugt und zuständig sind in Deutschland zunächst der Bund und die Länder. Nationales Recht muss stets im Licht der europäischen Vorgaben ausgelegt werden. Widersprechen also deutsche Bestimmungen dem europäischen Recht, dann dürfen sie nicht beachtet werden [14]. Der Anwendungsvorrang des europäischen Rechts hat zugleich eine „Sperrwirkung“ zur Folge: Der nationale Gesetzgeber darf keine Gesetze verabschieden, die europäischen Vorgaben widersprechen.

Primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht

Gleichzeitig müssen nationale Gerichte darauf achten, dass nachrangiges Europarecht mit höherrangigem Europarecht übereinstimmt. Haben sie deswegen Zweifel, sind sie gehalten, solche Rechtsfragen dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen [15]. Insofern wird europarechtlich zwischen primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht unterschieden (■ **Abb. 2**). Zum primären Gemeinschaftsrecht gehören die vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union, die zwischen den Mitgliedstaaten u. a. im EG-Vertrag vereinbart sind. Das schließt insbesondere die europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten mit ein, zu denen auch der bereits erwähnte Grundsatz des freien Warenverkehrs zählt. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht wird von den Organen der Union erlassen. Es handelt sich im Wesentlichen um Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Europäisches Lebensmittelrecht ist im Allgemeinen sekundäres Gemeinschaftsrecht. Das Brüsseler Gesetzgebungsverfahren ist sehr viel komplizierter als das deutsche, da nicht nur das Parlament, sondern auch der Ministerrat und die Kommission sowie verschiedene Ausschüsse daran beteiligt sind. Regelmäßig geht die Initiative für neues Gemeinschaftsrecht von der Kommission aus; sie bringt ihre Vorschläge über den Rat in das Parlament, wo sie – zumeist un-

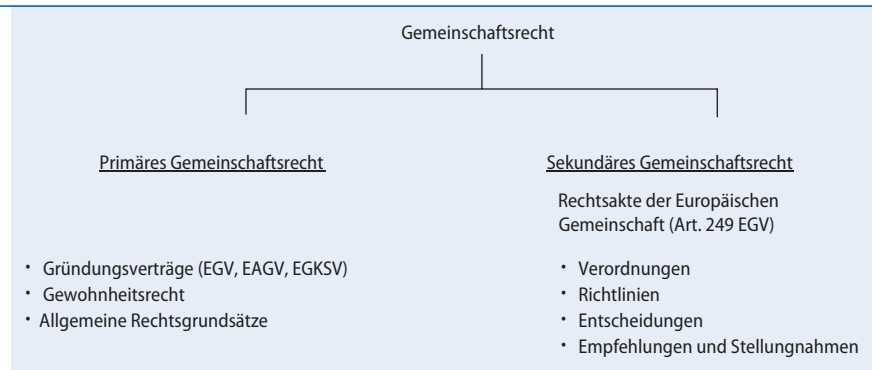


Abb. 2 ▲ Differenzierung des europäischen Rechts in Primär- und Sekundärrecht

ter Berücksichtigung von zahlreichen Änderungen durch den Rat und das Parlament – verabschiedet werden müssen.

EG-Verordnungen und EG-Richtlinien

Die einzelnen Arten des sekundären Gemeinschaftsrechts unterscheiden sich in ihrer Tragweite und Bedeutung. EG-Verordnungen gelten unmittelbar in allen Mitgliedstaaten und richten sich in der Regel ebenso an Staatsbürger wie an Behörden innerhalb der Union. Hierzulande haben sie damit praktisch dieselbe Qualität wie Gesetze und Verordnungen des deutschen Gesetzgebers. Die Kommission bedient sich gerne dieser Art der Gesetzgebung, weil sie keinerlei nationaler Anpassung bedarf und damit schnell zur gewünschten Harmonisierung führt. EG-Richtlinien hingegen richten sich in erster Linie an die Mitgliedstaaten und verlangen von ihnen eine inhaltliche Anpassung des nationalen Rechts an die europäischen Vorgaben. Diese Transformation wird als „Umsetzung“ bezeichnet. Dem deutschen Gesetzgeber bleibt es in solchen Fällen grundsätzlich überlassen, wie er eine Richtlinie implementiert. Zumeist wird die nationale Umsetzung in Deutschland durch Gesetze oder Verordnungen des Bundes durchgeführt. Schließlich kann die Gemeinschaft auch noch sekundäres Recht in Form von Entscheidungen schaffen, die hauptsächlich zur Regelung von Einzel- oder Sonderfällen genutzt werden. Bisher jedoch hat die Europäische Gemeinschaft in keinem Fall strafrechtliche Sanktionskompetenz, regelmäßig sind nur die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Einhaltung der europäischen Vorgaben zu gewährleisten. Infol-

gedessen muss das deutsche Recht sowohl für den Verstoß gegen EG-Verordnungen als auch für den Verstoß gegen Implementationsnormen gegebenenfalls Straf- oder Bußgeldvorschriften vorsehen.

Unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien

Europäische Richtlinien legen auch fest, bis zu welchem Zeitpunkt ihre Bestimmungen in nationales Recht integriert werden müssen. Kommt ein Mitgliedstaat seiner Umsetzungspflicht innerhalb der vorgesehenen Umsetzungsfrist nicht nach, dann kommt es zu einer Besonderheit mit weitreichenden Folgen. In diesem Fall nämlich können unter bestimmten Umständen einzelne Bestimmungen von EG-Richtlinien unmittelbare Wirkung entfalten. Das ergibt sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Er hat mehrfach entschieden, dass Personen oder Unternehmen, für die sich durch eine Richtlinie bestimmte Vorteile oder Rechte ergeben, sich nach Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie direkt auf diese Normen berufen können, auch wenn sie bis dahin nicht in nationales Recht umgesetzt worden sind [16]. Diese unmittelbare Wirkung von Richtlinien entfaltet sich unter bestimmten Voraussetzungen auch zwischen Personen und Unternehmen [17]. Sie gilt aber immer nur für begünstigende Teile einer Richtlinie, dagegen nicht für belastende Regelungen. Also müssen solche Bestimmungen zunächst immer in nationales Recht umgesetzt werden, bevor Verstöße dagegen geahndet werden können. Der wichtigste Grundsatz bei der Anwendung europäischen Rechts ist die europarechtsfreundliche, insbesondere die richtlini-

enkonforme Auslegung nationaler Umsetzungsbestimmungen. Der Europäische Gerichtshof verlangt, dass dem europäischen Recht auch national Geltung zu verschaffen ist. Bei fehlerhafter Umsetzung von EG-Richtlinien erkennt er Personen oder Unternehmen anderenfalls in bestimmten Konstellationen sogar Schadensersatzansprüche gegen Mitgliedstaaten zu [18].

Rechtsschutz im Europarecht

Rechtsschutz im Europarecht wird von deutschen Gerichten gewährt. Lebensmittelunternehmen können sich gegenüber den zuständigen Behörden auf die geltenden Bestimmungen des europäischen Lebensmittelrechts berufen. Falls sie also mit Verwaltungsakten deutscher Behörden, z. B. Untersagungsverfügungen bzw. Verkehrsverboten, nicht einverstanden sind, können sie solche Bescheide vor den zuständigen Verwaltungsgerichten anfechten. Selbstverständlich wenden auch die Zivilgerichte in wettbewerbsrechtlichen Auseinandersetzungen europäisches Lebensmittelrecht unmittelbar oder mittelbar an. Im äußersten Fall kann ein Lebensmittelunternehmer seine Ansprüche über verschiedene Instanzen bis hin zum Europäischen Gerichtshof geltend machen.

Verbraucherleitbild

Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist das Leitbild des verständigen Verbrauchers [19]. Hierbei handelt es sich um ein maßgebendes Modell, das zur Interpretation von zahlreichen lebensmittelrechtlichen Normen herangezogen wird, insbesondere im Rahmen der Produktabgrenzung (Lebensmittel/Arzneimittel) oder beim Verständnis von Werbeaussagen (Irreführung) [20]. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Verbraucher durchschnittlich informiert, aufmerksam und verständig ist und dementsprechend kritisch und bewusst urteilen kann. Das frühere Bild vom unmündigen bzw. flüchtigen und deshalb besonders schützenswerten Verbraucher ist also abgelöst. Dieser Wandel hat selbstverständlich auch für die nationale Rechtsprechung erhebliche

Konsequenzen, denn deutsche Gerichte müssen ihren Entscheidungen ebenfalls das europäische Verbraucherleitbild zugrunde legen. Deshalb kann es nicht verwundern und ist im europäischen Sinne nur folgerichtig, wenn dem Verbraucher – jedenfalls von Seiten der Rechtsprechung – verstärkt Eigenverantwortung auferlegt und nicht Bevormundung verschrieben wird.

Beispiele jüngerer Rechtsetzung

Langsam erreicht die europäische Flut also auch den letzten Winkel des Lebensmittelrechts. Dadurch wird ein Großteil der einstmaligen nationalen Gesetzgebung harmonisiert, auch wenn in einzelnen Mitgliedstaaten immer noch ein paar Nischen davon unberührt bleiben. Neben umfassenden Gesetzeswerken wie der Basisverordnung werden zunehmend auch einzelne Produktgruppen geregelt (z. B. Nahrungsergänzungsmittel) oder Gesetze zu speziellen Aspekten erlassen (z. B. Lebensmittelhygiene, Lebensmittelwerbung).

Basisverordnung

Mit der bereits erwähnten Basisverordnung (EG) Nr. 1831/2003 zur Festlegung allgemeiner Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts [21] hat der europäische Gesetzgeber versucht, für das Lebensmittelrecht eine Art Grundgesetz zu schaffen. Die Verordnung bezieht zahlreiche Definitionen und die Errichtung einer Europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde (EFSA, European Food Safety Authority mit Sitz in Parma) ein. Das ursprünglich als Richtlinie geplante Vorhaben wurde nach einem ersten Entwurf in eine Verordnung umgegossen, was die Vereinheitlichung des europäischen Lebensmittelrechts gewiss beschleunigt und verstärkt hat, weil diese Form von Gemeinschaftsrecht den nationalen Gesetzgebern eben keinen Umsetzungsspielraum mehr lässt. Folglich existiert in Deutschland auch kein Gesetz zur Implementierung der Basisverordnung. Das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) aus dem Jahr 2005 passt das nationale Lebensmittelrecht lediglich dort, wo die europäischen Vorgaben

noch Platz lassen, an die Basisverordnung an und ergänzt sie. Neben dem generellen gesetzgeberischen Trend weg von der Richtlinie und hin zur Verordnung kommen in dieser Rechtsetzung auch die übrigen Ziele der neuen europäischen Lebensmittelrechtsgesetzgebung zum Ausdruck.

Die Basisverordnung bezweckt ein hohes Gesundheitsschutzniveau und zwar auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen von Lebensmitteln. Deshalb schließt sie auch die Futtermittel in ihren Anwendungsbereich ein, welche von Tieren verzehrt werden, die ihrerseits zur Lebensmittelgewinnung dienen. Gleichzeitig will die Verordnung das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts gewährleisten. Sie beabsichtigt, das Lebensmittelrecht auf ein wissenschaftliches Fundament zu stellen und etabliert deswegen das Prinzip der Risikoanalyse, bestehend aus Risikobewertung, -management und -kommunikation. Daneben wird das Vorsorgeprinzip festgeschrieben, das bei wissenschaftlicher Unsicherheit vorläufige Risikomanagementmaßnahmen ermöglicht, also ein präventives Eingreifen der Behörden. Neben der Aufstellung strenger Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit verpflichtet die Basisverordnung schließlich die Lebensmittelunternehmer, Systeme und Verfahren zur Rückverfolgbarkeit ihrer Produkte einzurichten, und hält fest, dass sie für ihre jeweilige Tätigkeit verantwortlich sind (sog. Stufenverantwortung für Produzenten, Verarbeiter, Vertreiber etc.).

Mit der Basisverordnung hat auch eine neue Definition des Begriffes „Lebensmittel“ Einzug in das Recht gehalten. Waren Lebensmittel nach früherem deutschem Recht als Stoffe definiert, die überwiegend der Ernährung oder dem Genuss dienen, so spielen diese Charakteristika heute – jedenfalls von Gesetzes wegen – keine Rolle mehr. Die europäische Begriffsbestimmung des Lebensmittels ist sehr umfassend und schließt alle Stoffe ein, die „nach vernünftigem Ermessen vom Menschen aufgenommen“ werden können, wobei mit Aufnahme die orale Zufuhr, also ein Verzehr gemeint ist. Diese weit gefasste Norm macht es notwendig, bestimmte Stoffe explizit vom Lebensmittelbegriff auszunehmen, so z. B.

Arznei- und Futtermittel. Nach deutscher Rechtsprechung bleibt dabei die Ernährungsfunktion als wesentliches Charakteristikum von Lebensmitteln weiter von Bedeutung, insbesondere bei deren Abgrenzung von Arzneimitteln [22].

Diätetische Lebensmittel

Keine ganz junge Rechtsetzung mehr ist die Diät-Rahmenrichtlinie 89/398/EWG [23]. Sie ist jedoch ein anschauliches Beispiel für die Harmonisierung des jeweiligen nationalen Lebensmittelrechts der Mitgliedstaaten. Denn sie legt zwar die Grundlagen für eine Angleichung der Rechtsvorschriften über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, überlässt aber wesentliche Einzelheiten, vor allem hinsichtlich der Zusammensetzung, Kennzeichnung und Bewerbung diätetischer Lebensmittel, einer weiteren Gesetzgebung. Besondere Vorschriften für zunächst acht, später nur noch sechs einzelne Gruppen derartiger Produkte sollten nach dem Wortlaut der Rahmenrichtlinie erst durch weitere Einzelrichtlinien festgelegt werden. Das ist in einem mehr als 10-jährigen Gesetzgebungsverfahren mittlerweile durch die Richtlinien 91/31/EWG über Säuglingsanfangs- und Folgenahrung [24], 96/5/EG über Beikost für Säuglinge und Kleinkinder [25], 96/8/EG über Lebensmittel für kalorienarme Ernährung zur Gewichtsverminderung [26] und 1999/21/EG über diätetische Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke [27] auch weitgehend geschehen. Dagegen gibt es noch immer keine Einzelrichtlinie über Lebensmittel für Sportler. Ergänzt wurden die genannten Richtlinien durch eine weitere Richtlinie 2001/15/EG über Stoffe, die diätetischen Lebensmitteln zu besonderen Ernährungszwecken zugesetzt werden dürfen [28]. Alle diese Diätrichtlinien sind in Deutschland – nach Ablösung des zwischenzeitlich geltenden Säuglingsnahrungswerbegesetzes – durch die mehrfach überarbeitete und geänderte Diätverordnung in nationales Recht umgesetzt worden.

Nahrungsergänzungsmittel

Nahrungsergänzungsmittel wurden auf europäischer Ebene ebenso als Torso ge-

regelt. Die Nahrungsergänzungsmittelrichtlinie 2002/46/EG [29] ist ein typisches Beispiel dafür, wie man sich in Europa auf die Festlegung eines kleinsten gemeinsamen Nenners verständigt und umstrittene Aspekte ausgeklammert hat. So sieht die Richtlinie zwar eine weite Palette von Stoffen vor, die Nahrungsergänzungsmittel enthalten können, trifft aber Zulassungsbestimmungen nur für Vitamine und Mineralstoffe; Höchstmengen für diese Nährstoffe sollen später festgelegt werden, ebenso wie Regelungen über andere Substanzen. Nationale Umsetzung dieser Richtlinie ist die Nahrungsergänzungsmittelverordnung aus dem Jahr 2004. Daneben gelten, soweit die europäische Harmonisierung keine Anpassung des nationalen Rechts verlangt, die allgemeinen deutschen Vorschriften, insbesondere über die Gleichstellung bestimmter Stoffe mit zulassungspflichtigen Zusatzstoffen (gemäß § 2 Abs. 3 LFGB). Dabei handelt es sich um eine nach wie vor bestehende, oft kritisierte nationale Besonderheit des Lebensmittelrechts. Während nämlich auf europäischer Ebene nur solche Stoffe als zulassungspflichtige Zusatzstoffe gelten, die Lebensmitteln zu technologischen Zwecken zugesetzt werden, geht der deutsche Gesetzgeber hier weiter. Er stellt aus Gründen des vorbeugenden Verbraucherschutzes auch solche Stoffe den Zusatzstoffen gleich, die zu ernährungsphysiologischen Zwecken zugesetzt werden; sie sind nur unter ganz bestimmten Umständen vom Zusatzstoffbegriff ausgenommen. In der Praxis führt das – entgegen den Vorgaben des EG-Vertrags – zu erheblichen innergemeinschaftlichen Handelshemmnissen, denn viele Stoffe, die in anderen Mitgliedstaaten erlaubt sind, können in Deutschland verboten sein.

Hygiene- und Kontrollverordnungen

Erst seit Anfang 2006 gelten die neuen europäischen Regelungen über Lebensmittelhygiene und Lebensmittelkontrolle. Beide Gesetzgebungswerke wurden in Form von Verordnungen erlassen. Die neue Lebensmittelhygieneverordnung (EG) Nr. 853/2004 [30] und ihre Schwester, die Verordnung (EG) Nr. 853/2004 mit

spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs [31] haben das frühere europäische Hygienerecht abgelöst und vereinheitlicht, welches über 16 Richtlinien samt nationaler Umsetzungsnormen verteilt war. Die neuen Verordnungen knüpfen inhaltlich an die Basisverordnung an, indem sie die Verantwortung der Lebensmittelunternehmer für die Sicherheit ihrer Produkte auf ihrer jeweiligen Stufe der Lebensmittelkette festhalten und wissenschaftlich fundierte Hygieneanforderungen aufstellen. Ergänzend dazu hat der europäische Gesetzgeber inzwischen die Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 über mikrobiologische Kriterien [32] erlassen, die zur Erfüllung der Hygieneanforderungen einzuhalten sind.

Parallel zur Neuregelung des Hygienerechts ist auch die Verordnung (EG) Nr. 822/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittelrechts [33] in Kraft getreten. Auch sie knüpft an die Basisverordnung an und flankiert sie. Kontrollen der Lebensmittelunternehmen werden danach künftig „auf Risikobasis“ durchgeführt, d. h. abhängig vom Risiko, das vom jeweiligen Lebensmittelunternehmen für die betreffenden Lebensmittel ausgeht. Damit soll die amtliche Lebensmittelüberwachung auf eine wissenschaftliche Grundlage gestellt und zugleich effizienter gemacht werden.

Health Claims und Anreicherung

Die jüngsten und erst Ende Dezember 2006 veröffentlichten Produkte europäischer Lebensmittelrechtsetzung sind die beiden Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben [34] (auch als Health-Claims-VO bezeichnet) und (EG) Nr. 1925/2006 über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln [35] („Anreicherungsverordnung“). Die Health-Claims-VO wurde ursprünglich vor allem deshalb entwickelt, weil das allgemeine Krankheitswerbungsverbot für Lebensmittel aus der Etikettierungsrichtlinie 2000/13/EG in vielen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unterschiedlich umgesetzt worden ist, was Lebensmittelunternehmern eine europaweit einheitliche Lebensmittelwerbung erheblich erschwerte. Nun erlaubt

die neue Verordnung unter bestimmten Voraussetzungen Angaben über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos, unterwirft aber zugleich auch allgemeine gesundheitsbezogene Angaben – weltweit einmalig – einer Zulassungspflicht. Während gesundheitsbezogene Werbeaussagen samt der Voraussetzungen, unter denen sie im Einzelfall gemacht werden dürfen, auf einer Gemeinschaftsliste zugelassener Angaben veröffentlicht werden sollen, besteht für Krankheitsrisikovorbeugungsaussagen ein individuelles Genehmigungsverfahren. Gleichzeitig verbietet bzw. beschränkt die Health-Claims-VO bestimmte, vor allem wissenschaftlich nicht abgesicherte oder unverständliche Angaben und verpflichtet zu zusätzlichen Kennzeichnungselementen. Dieses Gesetzeswerk wird nach vollständigem Inkrafttreten Mitte 2007 und dem Ablauf einer Reihe von Übergangsfristen die Werbung mit Lebensmitteln nachhaltig beeinflussen. Die parallel verabschiedete Anreicherungsverordnung regelt zunächst – ähnlich wie die bereits erwähnte Nahrungsergänzungsmittelrichtlinie – nur die Anreicherung von Lebensmitteln mit Vitaminen und Mineralstoffen. Sie ist ebenfalls erkennbar von dem Bemühen des Gesetzgebers um eine wissenschaftliche Rechtfertigung sowohl seines eigenen Handelns als auch der Anreicherung von Lebensmitteln selbst getragen. Voraussichtlich werden die beiden Verordnungen den Markt spezifisch nährstoffhaltiger Lebensmittel sowie ihre Bewerbung in den nächsten Jahren nachhaltig verändern.

Fazit

Ohne gewisse Grundkenntnisse im Europarecht lassen sich lebensmittelrechtliche Fragestellungen heutzutage nicht mehr lösen. Solche Kenntnisse sind deshalb für jeden notwendig, der in der beruflichen Praxis mit Lebensmitteln zu tun hat. Entweder sind die europäischen Rechtsquellen unmittelbar anwendbar oder sie sind bei der Auslegung nationaler Vorschriften zu berücksichtigen – ergänzend, flankierend oder auch einfach nur zum richtigen Verständnis. Nicht nur der deutsche Lebensmittelmarkt ist voll von Erzeugnissen aus anderen Mit-

gliedstaaten, auch das deutsche Lebensmittelrecht ist geprägt von europäischen Wurzeln und Vorschriften. Das macht die Praxis der Rechtsanwendung nicht immer einfacher, lässt sich aber auch nicht ignorieren. Denn ein gemeinsamer Markt braucht nun einmal gemeinsame Regeln, auch wenn keine Gemeinschaft ohne Mitglieder und kein Europa ohne nationale Gesetzgeber denkbar ist. Insgesamt dürften trotz aller Probleme in der Entwicklung und bei der Anwendung europäischen Lebensmittelrechts die Vorteile gemeinschaftsweit geltender Normen die Nachteile zahlreicher Details dieser Materie doch überwiegen.

Korrespondierende Autoren

Dr. Moritz Andreas Hagemeyer



Krohn Rechtsanwälte
Esplanade 41, 20354 Hamburg
hagemeyer@krohnlegal.de

Prof. Dr. Andreas Hahn



Gottfried Wilhelm Leibniz
Universität Hannover
Institut für Lebensmittelwissenschaft und Ökotrophologie,
Wunstorfer Straße 14,
30453 Hannover
andreas.hahn@lw.uni-hannover.de

Literatur

1. BLL (Hrsg) (2004) In Sachen Lebensmittel. Das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht, 11. Aufl. – Eine Zwischenbilanz zum 30.06.2004
2. Streinz R (2006) EG-Recht. In: Zipfel/Rathke (Hrsg) Lebensmittelrecht. Loseblatt-Kommentar aller wesentlichen Vorschriften für das Herstellen und Inverkehrbringen von Lebensmitteln, Futtermitteln, kosmetischen Mitteln, sonstigen Bedarfsgegenständen sowie Tabakerzeugnissen: Abschnitt B Rdnr. S 38–57f
3. Streinz R (2007) Einf. In: Meyer/Streinz (Hrsg) LFGB/BasisVO Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch. Verordnung (EG) Nr. 178/2002 – Auszüge – Kommentar, Rdnr. 9–51 u. 58–75
4. Streinz R (Hrsg) (2006) Lebensmittelrechts-Handbuch: Abschnitt III C, Rdnr. S 80–139
5. Hagemeyer M, Teufer T (2006) Lebensmittelrecht. In: Dausen MA (Hrsg) Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts
6. Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 29.12.2006, ABl: C 321 E, 37
7. Ursprüngliche Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft („Römische Verträge“) vom 25.03.1957, in Kraft getreten am 01.01.1958. BGBl: 1958 II, 1
8. Eckert D (1990) ZLR: 518, 520
9. EuGH Slg. 1979: 649, 662
10. EuGH Slg. 1995 I: 1923, 1940
11. EuGH Slg. 1987: 326
12. Mitteilung der Kommission vom 03.10.1980, ABl: C 256, 2
13. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000) Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit. Dok. KOM (1999) 719
14. BVerfGE 31: 145, 174
15. EuGH Slg. 1987: 4199, 4231
16. EuGH Slg. 1970: 825, 838; Slg. 1982: 53; Slg. 1995 I: 2189, 2220
17. EuGH Slg. 1994: 77
18. EuGH Slg. 1991 I: 5357
19. EuGH Slg. 1995: 34; Slg. 1995: 3599, 3630; Slg. 1998 I: 4681, 4691
20. EuGH Slg. 1995 I: 3617, 3629; Slg. 1999 I: 731, 764; Slg. 2000 I: 2321, 2334
21. Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vom 28.01.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31, 1
22. BGH WRP 2006, 736; WRP 2004, 1024; GRUR 2002, 910
23. Richtlinie 89/398/EWG vom 03.05.1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, ABl: L 186, 27
24. Richtlinien 91/321/EWG vom 14.05.1991 über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung, ABl: L 175, 35
25. Richtlinie 96/5/EG vom 16.02.1996 über Getreidebeikost und andere Beikost für Säuglinge und Kleinkinder, ABl: L 49, 17
26. Richtlinie 96/8/EG vom 26.02.1996 über Lebensmittel für kalorienarme Ernährung zur Gewichtsverminderung, ABl: L 55, 22
27. Richtlinie 1999/21/EG vom 25.03.1999 über diätetische Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke, ABl: L 91, 29
28. Richtlinie 2001/15/EG vom 15.02.2001 über Stoffe, die Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, zu besonderen Ernährungszwecken zugefügt werden dürfen, ABl: L 52, 19
29. Richtlinie 2002/46/EG vom 10.06.2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel, ABl: L 183, 51
30. Verordnung (EG) Nr. 852/2004 vom 29.04.2004 über Lebensmittelhygiene, ABl: L 226, 3
31. Verordnung (EG) Nr. 853/2004 vom 29.04.2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs, ABl: L 226, 22
32. Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 vom 15.11.2005 über mikrobiologische Kriterien für Lebensmittel, ABl: L 338, 1
33. Verordnung (EG) Nr. 822/2004 vom 29.04.2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, ABl: L 191, 1
34. Berichtigte Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 vom 20.12.2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (2007), ABl: L 12, 3
35. Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 vom 20.12.2006 über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln, ABl: L 404, 26