



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Das Verbotsprinzip – Paradigmenwechsel im Lebensmittelrecht

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Naturwissenschaften (Mag. rer.nat.)

Verfasserin / Verfasser:	Andrea Schneidhofer
Matrikel-Nummer:	0104910
Studienrichtung /Studienzweig (lt. Studienblatt):	Ernährungswissenschaften A 474
Betreuerin / Betreuer:	Dr. Klaus Smolka
Institut:	Department für Ernährungswissenschaften der Universität Wien

Wien, am

I. Inhaltsverzeichnis

I. Inhaltsverzeichnis	I
II. Abbildungsverzeichnis	IV
III. Abkürzungsverzeichnis	V
1. Einleitung	1
2. Problemstellung und Vorgangsweise	3
3. Das Lebensmittelrecht und seine Ziele	7
4. Ordnungsprinzipien des Lebensmittelrechts	14
4.1. Das Missbrauchsprinzip oder „System der Negativlisten“	14
4.2. Das Verbotprinzip, „Zulassungsprinzip“, Erlaubnisprinzip oder „System der Positivlisten“	15
4.3. Das Anmeldeprinzip	20
5. Historische Entwicklung des Verbotprinzips im österreichischen Lebensmittelrecht	23
5.1. Rechtsgrundlagen des nationalen Lebensmittelrechts	23
5.1.1. Sachlicher Geltungsbereich	23
5.1.1.1. Der Lebensmittelbegriff	23
5.1.2. Örtlicher Geltungsbereich	25
5.2. Österreichisches Lebensmittelgesetz 1897 und 1951	26
5.3. Lebensmittelgesetz 1975	27
5.4. LMSVG 2006	28
6. Historische Entwicklung des Europäischen Lebensmittelrechts	31
6.1. Rechtsgrundlagen des Europäischen Lebensmittelrechts	31
6.1.1. Die Europäische Union	31
6.1.1.1. Primäres Gemeinschaftsrecht	33

6.1.1.2.	Grundsätze des Rechtsetzungsverfahrens	34
6.1.1.3.	Sekundäres Gemeinschaftsrecht	36
6.1.1.3.1.	Horizontale und vertikale Vorschriften	36
6.1.2.	Geltungsbereich des EG-Lebensmittelrechts	36
6.1.3.	Rechtsakte der EG	37
6.2.	Geschichte des heutigen Lebensmittelrechts in Europa	38
6.2.1.	Vom Bestimmungslandprinzip zum Herkunftslandprinzip; die „gegenseitige Anerkennung“	39
6.2.2.	Der „neue Ansatz“ oder die „neue Strategie“ der Gemeinschaftsrechtsetzung	41
6.2.3.	Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes	42
6.2.4.	Einheitliche Europäische Akte	42
6.2.5.	Der Europäische Binnenmarkt und das EWR-Abkommen	43
6.2.6.	Grünbuch der allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts in der EU	44
6.2.7.	Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit	45
6.3.	Die EG-Basisverordnung	46
6.3.1.	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit - EFSA	50
6.4.	Folgen für Drittstaaten	52
7.	Das Verbotprinzip aus dem Blickwinkel des Verbrauchers	53
8.	Chronologie des Verbotprinzips im Lebensmittelrecht	64
8.1.	Zusatzstoffe	64
8.1.1.	Das Food Improvement Agents Package	78
8.2.	Behandlung mit ionisierenden Strahlen	84
8.3.	Gebrauchsgegenstände	87
8.4.	Neuartige Lebensmittel	89
8.4.1.	Die Novel Food Verordnung	90
8.4.2.	Genetisch veränderte Organismen	102
8.5.	Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben	105
8.5.1.	Die Health Claims Verordnung	110

8.6. Verkehr mit kosmetischen Mitteln.....	119
9. Schlussbetrachtung.....	122
10. Zusammenfassung.....	125
11. Abstract.....	127
12. Literaturverzeichnis.....	128

II. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Das „Drei-Säulen Modell der EU“	32
Abbildung 2:	EU-Länder, in denen die Bestrahlung von Lebensmitteln zugelassen ist.....	86
Abbildung 3:	Vereinfachte Darstellung des Novel Food Genehmigungsverfahrens.....	96
Abbildung 4:	Derzeit zugelassene neuartige Lebensmittel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 258/97	97

III. Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union zur Kundmachung von EU-Gesetzen
Abs.	Absatz
ADI	Acceptable daily intake
AGES	Agentur für Ernährungssicherheit
AMG	Arzneimittelgesetz
Art.	Artikel
Basisverordnung	siehe „EG-Basisverordnung“
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EBLS	siehe „EFSA“
EFSA	European Food Safety Authority bzw. Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit vormals SCF
EFTA	Europäisches Freihandelsabkommen (European Free Trade Association)
EG	Europäische Gemeinschaft, ehemals Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 1958
EG-Basisverordnung	Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Jänner 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft / Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, ehem. EWG-

	Vertrag (europäische Wirtschaftsgemeinschaft); unterzeichnet in Rom 1957 (Römische Verträge) – in der aktuellen Fassung des Vertrages von Nizza bzw. Lissabon
endg.	endgültig
engl.	englisch
ern	ernährung – nutrition, Österreichische Zeitschrift für Wissenschaft, Technik, Recht und Wirtschaft, Fachzeitschriftenverlagsgesellschaft, Wien
EU	Europäische Union; die EU trat durch die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht am 1.11.1993 in Kraft
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft 1958
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f	folgende
FDA	Food and Drug Administration
FIAP	EG-Zusatzstoffpaket „Food Improvement Agents Package“; Verordnungspaket der EU: VO (EG) 1333/2008, über Lebensmittelzusatzstoffe; VO (EG) 1332/2008, über Lebensmittelenzyme; VO (EG) 1334/2008, über Aromen und VO (EG) 1331/2008, über ein einheitliches Zulassungsverfahren
FLUG	Fleischuntersuchungsgesetz, Bundesgesetz vom 7. Oktober 1982 über die Schlacht tier- und Fleischuntersuchung, BGBl. Nr. 522/1982 i.d.F. des BGBl. I Nr. 143/2003
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (begründet durch den Vertrag von Maastricht)
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GMP	good manufacturing practice
GRAS	generally recognized as safe
GVO	genetisch veränderte Organismen

HCVO	siehe „Health Claims VO“
Health Claims VO	Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel; ABl. Nr. L 404/9
i.d.F.	in der Folge
idgF	in der geltenden Fassung
INS-Nummer	International Numbering System
i.S.	im Sinne
JECFA	Joint Expert Committee on Food Additives von WHO und FAO
KOM	Kommissionsdokument
LMG	Lebensmittelgesetz
LMSVG	Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, BGBl. I Nr. 13/2006; „Bundesgesetz über Sicherheitsanforderungen und weitere Anforderungen an Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher“
NFV	Novel Food Verordnung
Novel Food Verordnung	Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Jänner 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten
Nr.	Nummer
Odgl.	Oder der Gleichen
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ÖLMB	Österreichisches Lebensmittelbuch, Codex Alimentarius Austriacus = CAA
PASSCLAIM	Process for the assessment of scientific support of the claims on food
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

q.s.	quantum satis
RL	Richtlinie
Rz	Randziffer
S	Seite
sog.	sogenannte
u.a.	unter anderem
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb aus dem Jahr 1922
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WHO	Weltgesundheitsorganisation, world health organisation
Z	Zahl, Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht, Deutscher Fachverlag, Frankfurt
ZuV	Zusatzstoffverordnung

1. Einleitung

Noch bis zum Lebensmittelgesetz 1975 (LMG 1975) galt in Österreich - ausgenommen die Regelung, dass Geschirre, Geräte, Verpackungen und Umhüllungen als „lebensmittelecht“ zugelassen werden müssen – ausschließlich das Missbrauchsprinzip. Die Ziele des Lebensmittelrechts sind heute wie damals Schutz des Verbrauchers vor Gesundheitsschädigung sowie Schutz des Verbrauchers vor Täuschung. Dem Täuschungsschutz dient indirekt auch der Schutz des lauterer Wettbewerbs bzw. Verbot der Irreführung, gemäß dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) aus dem Jahr 1922. Schon im babylonischen Codex Hammurabi, der ältesten vollständig erhaltenen Rechtssammlung in Keilschrift auf Basaltstein, heißt es: „Du sollst das Fett Deines Nachbarn nicht verzaubern und nicht verfälschen“; was sinngemäß diesen Zielen diene. Der Weg zu den Zielen führt in den letzten Jahrzehnten immer mehr weg vom Missbrauchsprinzip hin zum Verbotsprinzip. Es hat sich gezeigt, dass es besonders im Gemeinschaftsrecht der EG immer mehr das Mittel der Wahl wurde.

In der Zeit des Zweiten Weltkriegs und in den ersten Jahren danach galt das Interesse der Bevölkerung im Kampf gegen den Hunger so stark der Beschaffung von Lebensmitteln, dass Sorgen über Zusatzstoffe und Verunreinigungen kaum aufkommen konnten. Die rasch ansteigende Bevölkerung, fortschreitende Industrialisierung und Urbanisierung brachten aufgrund der verstärkten Nachfrage nach industriell und handwerklich hergestellten Nahrungsmitteln eine gewaltige Expansion der Lebensmittelmärkte. Damit verstärkte sich der Ruf nach mehr Verbraucherschutz. Zunehmend traten städtische Haushalte, die ihren Lebensmittelbedarf durch Kauf decken mussten, an die Stelle kleiner, sich selbst versorgender ländlicher Familienwirtschaften.

Die industrielle Lebensmittelbe- und Verarbeitung, hier insbesondere der Einsatz von neuen Technologien, neue wissenschaftliche Erkenntnisse und ein gestiegenes Ernährungs- und Gesundheitsbewusstsein führten zum Paradigmenwechsel vom Missbrauchsprinzip zum Verbotsprinzip.

Den größten Regulierungsschub im österreichischen Lebensmittelrecht brachte der Beitritt Österreichs zur EU 1995. Das ständig weiter ausgebauten EG-

Gemeinschaftsrecht ist Bestandteil der Österreichischen Rechtsordnung. Es verändert immer wieder die nationalen Lebensmittelrechtsordnungen in Richtung wachsender Reglementierung. „Durch seine politische Brisanz ist es kein Gegenstand der „Deregulierung“. Im Gegenteil: es ist eine Tendenz zur „Überregulierung“ unverkennbar“¹.

Lebensmittelsicherheit ist die Grundmelodie, welche alle Rechtsvorhaben begleitet. Die Befriedigung eines wachsenden Sicherheitsbedürfnisses führt politisch dazu, die Freiheit zu beschränken. Davon sind alle Rechtsbereiche betroffen, das emotional aufgeladene Lebensmittelrecht ganz besonders.

Die zunehmende Verrechtlichung des Lebensmittelrechts soll nun zum Anlass genommen werden, die Entwicklung des Verbotsprinzips in Österreich und auf EG-Ebene von der Vergangenheit bis in die Gegenwart rückblickend darzustellen².

¹ SMOLKA, 2009, S 7.

² Aus Gründen der Lesbarkeit wird in dieser Arbeit darauf verzichtet, bei personenbezogenen Angaben stets die männliche und die weibliche Form zu verwenden.

2. Problemstellung und Vorgangsweise

Die Menschen müssen täglich essen und trinken; damit kommt dem Lebensmittelrecht eine erhebliche Bedeutung zu. Das Lebensmittelangebot und unsere Ernährungsgewohnheiten haben sich in den letzten Jahrzehnten radikal verändert. Das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, Kosmetika und zahlreichen Gebrauchsgegenständen ist von einem fortschreitenden „Verrechtlichungsprozeß“ betroffen. Seine Rechtfertigung liegt im Gedanken des Gesundheitsschutzes und des Schutzes vor Täuschung, der sowohl Verbraucherschutz als auch die Sicherung des lautereren Wettbewerbs umfasst.

„Die Menschen haben im privaten Bereich, in der Freizeit wie auch im Arbeitsleben so große Gestaltungsmöglichkeiten wie noch nie zuvor. Alte Muster des Zusammenlebens, der Lebensgestaltung und des Konsumverhaltens verlieren an Kraft. Diese neue Offenheit bietet aber nicht nur mehr Gestaltungschancen, sie erzeugt umgekehrt auch mehr Unsicherheit. In der heutigen Informations- und Multimediagesellschaft nimmt die Zahl der Informationen, die aus unserer Umwelt auf uns niederprasseln, ständig zu. Dies produziert einen unausweichlichen Zwang zur Selektion, einen permanenten Druck zur Entscheidung. Welche der zur Wahl stehenden Entscheidungen sich im Rückblick als befriedigend herausstellen wird, ist ebenso offen wie die Konsequenzen der Auswahl“³. Auch der politische Gesetzgeber trifft immer häufiger Entscheidungen, die entweder aus einer Unsicherheit dem Verbraucher oder dem Produzenten gegenüber rühren. Immer mehr Regelungsbereiche des Lebensmittelrechts mit Missbrauchsprinzip werden zurückgedrängt und in abschließendes EG-Gemeinschaftsrecht übertragen. Damit ist das Lebensmittelrecht von einer ständigen Weiterentwicklung geprägt. Kaum eine nationale Norm beruht nicht auf europäischen Vorgaben oder ist nicht in Vollzug eines EU-Rechtsakts ergangen. Auf europäischer Ebene wird eine Harmonisierung in allen Mitgliedstaaten angestrebt. Die getroffenen Maßnahmen dienen dazu, die „Lebensmittelsicherheit gewährleisten zu können, und zwar von der Primärproduktion und der Futtermittelproduktion bis hin zum Verkauf bzw. zur Abgabe der Lebensmittel

³ NOHEL et al., 1999, S 27.

an den Verbraucher“⁴, und den freien Warenverkehr zu verwirklichen. Der freie Wettbewerb am Binnenmarkt der EU hat das Lebensmittelangebot in Österreich reichhaltiger und preiswerter gemacht. Der "politische" Preis ist eine Regelungsflut, um den Verbrauchern mehr Sicherheit zu geben. Paradoxe Weise ist dadurch aber in der Bevölkerung eher das gegenteilige Gefühl entstanden. Man sieht vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr.

Bevor die Entwicklung des Verbotsprinzips in Österreich und auf europäischer Ebene von der Vergangenheit bis in die Gegenwart rückblickend dargestellt wird, soll zum besseren Verständnis der Zusammenhänge im ersten Teil der Arbeit erläutert werden, was unter Lebensmittelrecht zu verstehen ist, welche Ziele es verfolgt und mit welchen Regelungsprinzipien diese verwirklicht werden können.

Danach folgt ein Überblick über die wichtigsten Grundlagen und Begriffe zum nationalen und europäischen Lebensmittelrecht sowie die historische Entwicklung der Materie. Die Vergangenheit des Lebensmittelrechts wird aufgearbeitet, um einerseits den Paradigmenwechsel weg vom Missbrauchsprinzip zum Verbotsprinzip, erklären zu können, andererseits aber auch, um die zeitgebundenen gesellschaftlichen und politischen Schwerpunkte des Themas besser herauszuarbeiten und seinen Nutzen relativieren zu können. Besonderes Augenmerk wird hier auf den Einfluss der EG-Basisverordnung⁵ gelegt, ein unmittelbar in allen EG Mitgliedstaaten geltendes Gemeinschaftsrecht.

Das Verbotsprinzip oder „System der Positivlisten“ ist als „Verbraucherschutzregelung“ einzuordnen. Nun stellen sich folgende Fragen: Ab welchen Punkt in der Vermarktungskette kann man von Verbrauchern in unserem Sinne sprechen und was bringt das Verbotsprinzip den Betroffenen? Um diese Fragen zu beantworten, wird an dieser Stelle der Arbeit ein Kapitel dem „Verbotsprinzip aus dem Blickwinkel des Verbrauchers“ gewidmet.

Im Hauptteil der Arbeit werden alle dem Verbotsprinzip unterliegenden Waren chronologisch auf Österreichischer und EG-Ebene erörtert.

⁴ EG-Basisverordnung, Erwägungsgrund Nr. 12.

⁵ EG-Basisverordnung = VO (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Jänner 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.

Exemplarisch für die Ausprägung des Verbotsprinzips im Lebensmittelrecht steht das Zusatzstoffrecht. Dieses wird daher in dieser Arbeit umfangreich dargestellt. Die Verwendung von Zusatzstoffen bei der Lebensmittelherstellung ist in den letzten Jahrzehnten sowohl von Verbrauchern als auch seitens des Gesetzgebers kritisch gesehen worden. Daher wurden Zusatzstoffe im LMG 1975 dem Verbotsprinzip unterworfen und schon früh im EG-Recht vollständig harmonisiert.

Erwähnt wird auch die Möglichkeit einer Verordnungsermächtigung im LMG 1975, wonach der zuständige Bundesminister bestimmte Lebensmittel den Vorschriften für Zusatzstoffe unterwerfen konnte. Das war eine sinnvolle Regelung, die es im Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz 2006 (LMSVG⁶) nicht mehr gibt.

Danach folgt die Darstellung von Stoffen, die bisher nicht für die Herstellung von Gebrauchsgegenständen rechtmäßig verwendet wurden, welche schon im Lebensmittelgesetz 1897 dem Verbotsprinzip unterstanden, obwohl dieses Regelungsprinzip damals noch nicht so bezeichnet wurde.

Weiteres soll ein Überblick über Lebensmittel, die mit ionisierenden Strahlen behandelt wurden, neuartige Lebensmittel (Novel Food), gentechnisch veränderte Produkte, gesundheits- und ernährungsbezogene Angaben und schließlich kosmetische Mittel gegeben werden. Es zeigt sich, dass das Verbotsprinzip, welches primär dem Schutz der Gesundheit diene bei den beiden zuletzt genannten Regelungsbereichen sehr weit in den Schutz vor Täuschung gewandert ist.

Da das Gebiet des Lebensmittelrechts mit laufenden Änderungen verbunden ist, kann diese Arbeit über den Vollzug des Paradigmenwechsels vom Missbrauchsprinzip zum Verbotsprinzip als Momentaufnahme einer noch nicht abgeschlossenen Entwicklung verstanden werden.

Abschließend sei angemerkt, dass die Begriffe „Missbrauchsprinzip“ und „Verbotsprinzip“ keine Termini des Lebensmittelgesetzgebers sind, sondern Hinweise auf die Gesetzestechnik: Beim erstgenannten Prinzip ist alles erlaubt, was das Gesetz nicht ausdrücklich verbietet – Missbrauch ist verboten; die Verantwortung dafür hat der Hersteller. Im Verbotsprinzip hingegen ist alles verboten, was das Gesetz nicht

⁶ LMSVG – Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, BGBl. I Nr. 13/2006; „Bundesgesetz über Sicherheitsanforderungen und weitere Anforderungen an Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher“.

ausdrücklich erlaubt – Zulassung ist vorausgesetzt; die Verantwortung dafür hat der (politische) Gesetzgeber.

3. Das Lebensmittelrecht und seine Ziele

Jedes Wirtschaftsgut ist austauschbar, Lebensmittel in ihrer Gesamtheit sind das nicht. Damit ist die Lebensmittelversorgung der allerwichtigste Zweig der Wirtschaft. Neben dieser Tatsache kommt dem Lebensmittelrecht auch als bedeutendes Verbraucherschutzrecht eine enorme Bedeutung zu. Schließlich ist jeder Einzelne von uns von ihm betroffen.

Die Ziele des Lebensmittelrechts sind seit jeher und weltweit der Schutz der Gesundheit von Menschen und der Schutz der Verbraucher vor Täuschung. Gemäß dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) aus dem Jahr 1922 dient indirekt auch der Schutz des lauten Wettbewerbs bzw. das Verbot der Irreführung dem Täuschungsschutz. Es ist gleichsam die Kehrseite ein und derselben Münze.

Das Lebensmittelrecht ist eine Querschnittmaterie, wird aber im weitesten Sinne dem Wirtschaftsrecht zugeteilt. Es ist ein Rechtsgebiet mit starker staatlicher Reglementierung und „steht dabei immer im Grenzbereich von Planwirtschaft⁷ und Marktwirtschaft“⁸. Grundsätzlich wird das Lebensmittelrecht seit jeher vom Missbrauchsprinzip beherrscht. Mitte des vergangenen Jahrhunderts begann der Gesetzgeber mit dem Erlass von Vorschriften zum „vorbeugenden oder präventiven Gesundheits- oder Täuschungsschutz“, laut SCHROETER einem Instrumentarium, um den „Schutz des Verbrauchers vor Gesundheitsschädigung und Täuschung bereits im Vorfeld der eigentlichen Verbotstatbestände besser zu gewährleisten“. Inzwischen hat sich der Schwerpunkt der lebensmittelrechtlichen Vorschriften auf das Gebiet der vorbeugenden Gesetzgebung verlagert⁹. Sichtbarer Ausdruck dieser Entwicklung ist die vermehrte Einführung des Verbotsprinzips bspw. für die Verwendung von Zusatzstoffen oder die Bestrahlung von Lebensmitteln¹⁰.

Im Geltungsbereich des Lebensmittelrechts können Konsumentenschutz und Wettbewerbsschutz nicht isoliert angestrebt werden; „die Verfolgung eines (des primär erscheinenden) der beiden Ziele hat stets auch (sekundäre) Auswirkungen auf das

⁷ Das Gegenteil der freien Marktwirtschaft ist die Planwirtschaft. Dabei geht man von der Annahme aus, dass der Staat am besten einschätzen kann, welche Güter und Dienstleistungen für die Menschen nötig sind.

⁸ Vgl. METTKE, 1990, S 473.

⁹ Vgl. SCHROETER, 2005, S 192.

¹⁰ Vgl. ECKERT, 1991, S 224.

andere. Konsumentenschutz kann daher ebenso wenig völlig wettbewerbsneutral wie Wettbewerbsregelung völlig verbraucherneutral verfolgt werden¹¹. Der Verbraucher soll vor Gesundheitsschäden und vor Täuschung bewahrt werden, ohne jedoch die wirtschaftliche und wissenschaftliche Entwicklung unnötig zu behindern.

Das Lebensmittelrecht richtet sich an beruflich mit dem Inverkehrbringen von Lebensmitteln befasste Personen, die als Fachleute in ihrem Bereich anzusehen sind. „Konkrete Anwendung findet es ausschließlich im Streit zwischen Behörden und Unternehmen oder zwischen Unternehmen (z.B. im Wettbewerbsrecht)“^{12, 13}.

Vorschriften zum Schutz des Verbrauchers vor Gesundheitsschädigung und Täuschung gab es, oft in religiöser Form, schon in den ältesten Kulturen. In der ältesten vollständig erhaltenen Rechtssammlung, dem babylonischen Codex Hammurabi wurde in Keilschrift auf Basaltstein „Du sollst das Fett Deines Nachbarn nicht verzaubern und nicht verfälschen“ gemeißelt; sinngemäß hat sich an diesen Zielen des Lebensmittelrechts trotz der Industrialisierung des Lebensmittelsektors bis heute nichts geändert. Der Weg zu den Zielen führt in den letzten Jahrzehnten immer mehr weg vom Missbrauchsprinzip hin zum Verbotsprinzip. Es zeigt sich, dass besonders die horizontalen Rechtsvorschriften des EG-Gemeinschaftsrechts am Verbotsprinzip orientiert sind und die Regulierungsintensität im Lebensmittelbereich hierdurch stetig zunimmt.

In Österreich umfasst das Lebensmittelrecht das aktuelle Lebensmittelgesetz (LMSVG) mit seinen Durchführungsbestimmungen, das österreichische Lebensmittelbuch (Codex Alimentarius Austriacus) und das EG-Gemeinschaftsrecht. Das LMSVG stellt die Basis für die Verwirklichung der lebensmittelrechtlichen Ziele in Österreich dar. Aus österreichischer Sicht musste das Lebensmittelrecht (LMG 1975) an die Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft angepasst werden um auf der einen Seite wettbewerbsfähig zu bleiben und auf der Anderen eine angemessene Verbraucherschutzpolitik im angestrebten „europäischen Binnenmarkt“ zu gewährleisten. Österreich hat sich auf Grund der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 für eine Neukodifizierung des nationalen

¹¹ SMOLKA, 2009, S 8.

¹² Vgl. GRUGEL et al., 2008, S 326.

¹³ Der Trend weist eindeutig auf eine Entkriminalisierung des Lebensmittelrechts hin. Die Zahl der gerichtlichen Verurteilungen von Verstößen gegen das Lebensmittelrecht ist in den letzten Jahren rapide gesunken (von 2554 im Jahr 1980 auf 1414 im Jahre 1990, dann auf 288 im Jahre 2000 und auf 85 im Jahre 2005). Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass nur ein Viertel aller Anzeigen in Lebensmittelsachen zu einer gerichtlichen Verurteilung führen [vgl. SCHROEDER, 2007, S 222].

Rechts entschieden; Ergebnis ist das Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, LMSVG.

Im LMG 1975 wird neben dem Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsschädigung und Täuschung an mehreren Stellen „die Sicherung einer einwandfreien Nahrung“ als zentrale Zielsetzung formuliert. Die Ziele des Lebensmittelrechts sind auch für die Lebensmittelqualität relevant, die der Verbraucher für bestimmte Bezeichnungen erwarten darf. Indirekt wird das im LMG 1975 unter der Formulierung „Sicherung einer einwandfreien Nahrung“ zum Ausdruck gebracht. Im LMSVG wird das nicht mehr extra erwähnt. Der Grundsatz der Lebensmittelqualität entwickelte sich durch das österreichische Lebensmittelbuch¹⁴. Das ÖLMB ist ein objektiviertes und qualifiziertes Sachverständigengutachten über die allgemeine Verkehrsauffassung¹⁵. „Das LMG 1975 erwähnt den Begriff „allgemeine Verkehrsauffassung“ in § 8 lit. f in der Definition der Falschbezeichnung. Daraus ergibt sich auch, dass sie aus der berechtigten Verbrauchererwartung besteht: deren Gegenstück ist der reelle Handelsbrauch, welcher den Herstellerbrauch einschließt“¹⁶. Eine Diskrepanz zwischen der Verbrauchererwartung und der Verkehrsauffassung der Hersteller und Händler ist nicht auszuschließen. Eine Angleichung soll durch eine weitreichende Transparenz ermöglicht werden¹⁷.

Das Wesen des ÖLMB als fachlich-qualitatives Leitbild für die Herstellung guter österreichischer Qualität schließt seine Widmung als „Handbuch“ für die Benützung durch alle beteiligten Verkehrskreise ein¹⁸.

Der Begriff „Sicherheit von Lebensmitteln“ ist in früheren lebensmittelrechtlichen Vorschriften nicht zu finden und wurde erst mit der EG-Basisverordnung in die Rechtssprache eingeführt. Die Sensibilität vieler Konsumentengruppen für die Sicherheit des täglichen Essens und Trinkens ist in den letzten Jahren gestiegen,

¹⁴ Das ÖLMB war schon im Lebensmittelgesetz 1897 angedacht, weil es unbestimmte Rechtsbegriffe verwendete, die nicht im Gesetz definiert waren und daher durch ein Sachverständigen Gutachten konkretisiert werden mussten (z.B. der Lebensmittelbegriff selbst oder alle Beanstandungsgründe). Das LMG 1897 galt schließlich in einem Vielvölkerstaat, der Österreich-ungarischen Monarchie mit einer Vielfalt an regionalen Produkten. Die erste Auflage erschien im Jahre 1911. 1951 wurde das LMG 1897 wiederverlautbart; durch die LMG-Novelle 1950 wurde das ÖLMB und die Codexkommission rechtlich verankert (§ 23 LMG 1951).

¹⁵ „Aufgabe der Codex-Kommission ist es, bestehende redliche Herstellungs- und Handelsbräuche sowie die berechnete Verbrauchererwartung zu ermitteln und zu kodifizieren“ [vgl. HAUER, 1997, S 2].

¹⁶ SMOLKA, 1987, S 517.

¹⁷ OPPEN, 2003, S 47.

¹⁸ BLASS, 1996, S 495.

gleichwohl die Regelungen im Lebensmittelbereich stetig zugenommen haben. Als Gründe für die „Verunsicherung der Verbraucher“ können neben anderen die sog. Lebensmittelskandale, wie der BSE-Skandal oder die Dioxin-Krise, genannt werden. Die Frage nach der Qualität wurde also um die Facette der „Lebensmittelsicherheit“ reicher. „Das gesundheitliche Risiko aus Sicht des Verbrauchers wird anders wahrgenommen als aus Sicht der Wissenschaft. Für den Verbraucher spielen der Kenntnisstand, die Kontrollierbarkeit oder auch die persönliche Betroffenheit eine Rolle. Lebensmittelskandale, die Umweltbelastung, ungenügende Informationen oder auch eine Uneinigkeit der Experten können zudem Ursachen für die Verunsicherung der Verbraucher sein. Der Begriff des Gesundheitsrisikos wird aus wissenschaftlicher Sicht als die zu erwartende Häufigkeit und Schwere unerwünschter Effekte als Folge eines Gefahrenstoffes in der Ernährung gesehen“. Die Risikowahrnehmung¹⁹ der Verbraucher beruht nicht allein auf den Ergebnissen der Risikobewertung (siehe Kapitel EG-Basisverordnung), also den methodischen Verfahren zur wissenschaftlichen Beurteilung von Gesundheitsrisiken, sondern berücksichtigt weitere bzw. andere Aspekte. „Hier muss den Medien eine nicht ganz unbedeutende Funktion eingeräumt werden. Vielfach beschränken sich die Berichte nicht allein auf die wissenschaftlichen Daten und Fakten, sondern lassen soziale und emotionale Komponenten mit einfließen (Lebensmittelskandale, Katastrophen)“²⁰. „Wenn es nach dem Wunsch der Medien geht, können Skandale nicht schlimm genug sein, denn je auffälliger und spektakulärer das Ereignis, desto höher die Verkaufsauflagen. Und so scheint es nicht zu überraschen, dass auch die Berichterstattung über Lebensmittel häufig mit skandalträchtigen Schlagzeilen arbeitet“²¹. „Wenn eine Warnung zum Schutz der Verbraucher präventiv und ohne wissenschaftliche Gewissheit ausgesprochen wird und sich im Nachhinein herausstellt, dass etwa eine Gesundheitsgefahr real gar nicht bestanden hat, können die Auswirkungen für das betroffene Unternehmen verheerend sein“²².

Objektiv gleiche Risiken können durch eine derartige Emotionalisierung des Risikos zu unterschiedlicher Wahrnehmung und auch zu Verunsicherung führen, und Ereignisse im Zusammenhang mit Lebensmitteln werden zu „Skandalen“ hochstilisiert. „Doch

¹⁹ Die Wahrnehmung und Beurteilung von Risiken ist oft eine subjektive Angelegenheit, die von Mensch zu Mensch unterschiedlich ausfällt.

²⁰ Vgl. HOFSTÄDTER, 2009, S 209-210.

²¹ Vgl. NOHEL et al., 1999, S 5.

²² PACHE, 2007, S 31.

mediale Berichterstattung kann nicht nur die Ursache für die Verunsicherung der Verbraucher sein, sondern auch die Folge. Mitunter kann dies zusätzlichen Handlungsdruck auf Seiten des Risikomanagements und der Wissenschaft erzeugen²³. Die Krisen im Lebensmittelbereich haben die EU zu einer Neuausrichtung des Lebensmittelrechts bewogen. Die Europäische Kommission hat mit der EG-Basisverordnung einen neuen rechtlichen Rahmen für die Lebensmittelsicherheit entwickelt, der die gesamte Lebensmittelherstellungskette abdeckt. Die Lebensmittelsicherheit als Grundmelodie, welche alle Rechtsvorhaben begleitet, ist auch ein handelspolitischer Flankenschutz. Die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit werden in Art. 14 EG-Basisverordnung, bzw. § 5 LMSVG, festgelegt (Beanstandungsgründe). Demnach dürfen nicht sichere Lebensmittel, d.h. gesundheitsschädliche oder für den menschlichen Verzehr ungeeignete, nicht in Verkehr gebracht werden. „Damit gilt der Begriff der „nicht sicheren Lebensmittel“ EU-weit und ist gemeinschaftsrechtlich auszulegen“²⁴.

Das Europäische Lebensmittelrecht verfolgt neben den von der EG definierten allgemeinen Zielen, nämlich ein „hohes Maß an Schutz für das Leben und die Gesundheit der Menschen, den Schutz der Verbraucherinteressen, einschließlich lauterer Handelsgepflogenheiten im Lebensmittelhandel, gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Schutzes der Tiergesundheit, des Tierschutzes, des Pflanzenschutzes und der Umwelt zu gewährleisten“²⁵, auch die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, den freien Verkehr von Personen, Waren, Gütern, Dienstleistungen und Kapital, den Abbau von Handelshemmnissen sowie die Angleichung der Rechtsvorschriften²⁶. Handelshemmnisse sind durch unterschiedliche Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten entstanden. Ein Abbau von diesen soll durch Rechtsharmonisierung auf Gemeinschaftsebene erreicht werden.

Unter „Schutz der Verbraucherinteressen“ versteht das Lebensmittelrecht der EU, dass es den Verbrauchern die Möglichkeit bieten muss, in Bezug auf die Lebensmittel, die sie verzehren, eine sachkundige Wahl zu treffen. Dabei müssen Praktiken des Betrugs oder der Täuschung, die Verfälschung von Lebensmitteln und alle sonstigen Praktiken,

²³ HOFSTÄDTER, 2009, S 210.

²⁴ Vgl. BRUSTBAUER, 2007, S 275.

²⁵ Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 5 Abs. 1.

²⁶ Vgl. HAHN und GÖRGEN, 2008, I, 3, S 1.

die den Verbraucher irreführen können, verhindert werden²⁷. Sowohl der Verbraucherschutz vor Täuschung, als auch der Gesundheitsschutz in der EG erfordern eine umfassende Information des Verbrauchers, da sie vom Leitbild eines „verständigen Verbrauchers“ ausgehen. „Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft verfolgt „einen Verbraucherschutz, unabhängig von den bestehenden Verkehrsanschauungen in den einzelnen Mitgliedstaaten“, er orientiert sich an kritischen und aufmerksamen Verbrauchern. Dieses „europäisierte“ Verbraucherleitbild überlagert und relativiert im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr das nationale Leitbild und schränkt damit die wettbewerbsrechtliche Kompetenz der Mitgliedstaaten ein“²⁸. Die Bedeutung der Verbraucherinformation für den Gesundheitsschutz wird z.B. bei Allergikern deutlich, die über die Inhaltsstoffe eines Lebensmittels genau Bescheid wissen müssen. Ungeachtet des problematischen Begriffs der „Verbrauchererziehung“, den die EG verwendet, ist laut STREINZ die Aufklärung über eine ausgewogene Ernährung angesichts der anerkannten Schäden durch Übergewicht und andere Folgen von Fehlernährung nicht nur legitim, sondern unverzichtbarer Bestandteil einer Gesundheitspolitik²⁹.

„Dem Verbraucher war die „Sicherheit“ seiner Lebensmittel freilich stets ein vorrangiges Anliegen. Da er aber meist nicht selbst über die Erfüllung dieser Voraussetzung entscheiden kann, stand das Kriterium der Gesundheitsunschädlichkeit früher als einziges und umfassend für die „Sicherheit“ einer Ware. Dem Konzept der Gesundheitsschädlichkeit lagen dabei nicht Kennzeichnungs- bzw. Informationsüberlegungen zu Grunde, sondern es bestand ein absolutes Verkehrsverbot für gesundheitsschädliche Lebensmittel“³⁰.

Die durch die EG-Basisverordnung vorgegebenen Ziele sind im Sinne dieser Verordnung durch die Grundsätze der Risikoanalyse, des Vorsorgeprinzips und der Transparenz zu gewährleisten.

Spätestens seit der Regelung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben durch das Verbotsprinzip der EG-Claims Verordnung, nach der Nährwertprofile als Voraussetzung für die Verwendung einschlägiger Angaben verpflichtend sind, drängt

²⁷ Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 8.

²⁸ NENTWICH, 1994, S 89.

²⁹ Vgl. STREINZ, 2006, S 215.

³⁰ BRUSTBAUER, 2007, S 273.

sich die Frage auf, ob die EG neben den traditionellen Zielsetzungen des Gesundheits- und des Täuschungsschutzes auch ernährungspolitische Ziele verfolgt. Es macht den Anschein als hätte „sich der Gesundheitsschutz unter dem Stichwort „gesunde Ernährung fördern“ schon längst in Bereiche „hineingearbeitet“, in denen es früher allenfalls um Täuschungsschutz ging“³¹. Das ständig weiter ausgebaut EG-Gemeinschaftsrecht verändert immer wieder die nationalen Lebensmittelrechtsordnungen in Richtung wachsender Reglementierung. Die grundlegenden Ziele der Lebensmittelgesetzgebung haben sich nicht verändert, wohl aber die ihnen zugrundeliegenden Ordnungsprinzipien des Gesetzgebers. Das Verbotprinzip ist im Vormarsch.

³¹ vgl. HUFEN, 2005, S 159.

4. Ordnungsprinzipien des Lebensmittelrechts

Angesichts der alltäglichen Bedeutung von Lebensmitteln für die Ernährung der Menschen hat das Lebensmittelrecht die wichtige Aufgabe, diese vor entsprechenden Risiken zu schützen. Hierzu stellt es die verschiedensten Instrumentarien bereit, die immer weiter ausdifferenziert worden sind³².

Die Begriffe „Missbrauchsprinzip“ und „Verbotsprinzip“ sind, wie eingangs schon erwähnt, keine Termini des Lebensmittelgesetzgebers, sondern Hinweise auf die Gesetzestechnik, mit deren Hilfe die Ziele des Lebensmittelrechtes umgesetzt werden sollen, also Regelungsmechanismen. Sowohl das nationale, als auch das europäische Lebensmittelrecht, beinhalten mehrere Ordnungsprinzipien; von größter Bedeutung sind das Missbrauchs- und das Verbotsprinzip. Weiteres wird in dieser Arbeit das Anmeldeprinzip kurz besprochen.

„Der Wunsch nach hochwertigen Lebensmitteln hat dazu geführt, dass EU und Mitgliedstaaten jenseits von Missbrauchs- und Verbotsprinzip die Herstellung von Lebensmitteln durch zusätzliche Anreize einer Qualitätspolitik steuern, z.B. durch Vergabe von Subventionen oder Zulassung von geschützten Herkunftsbezeichnungen“³³.

4.1. Das Missbrauchsprinzip oder „System der Negativlisten“

Nach dem Missbrauchsprinzip ist alles erlaubt, was der Gesetzgeber nicht ausdrücklich verbietet; die Verantwortung für den verbotenen Missbrauch trägt der Hersteller. Somit werden staatliche Rahmenbedingungen vorgegeben, welche bei Missbrauch zu Bestrafung führen.

Lebensmittel, ausgenommen jene die dem Verbotsprinzip unterliegen und diätetische Lebensmittel, welche mit dem Anmeldeprinzip geregelt sind, unterliegen grundsätzlich dem Missbrauchsprinzip. Demnach dürfen „Lebensmittel“ vom Hersteller

³² Vgl. SCHROEDER und KRAUS, 2006, S 21.

³³ SCHROEDER und KRAUS, 2006, S 21.

eigenverantwortlich, d.h. ohne vorhergehende Zulassung, in den Verkehr gebracht werden. Er ist allerdings dafür verantwortlich, dass das Produkt den lebensmittelrechtlichen Vorschriften, also den Anforderungen an den Gesundheits- und Täuschungsschutz, sowie den Verbraucherschutz einschließlich der Verbraucherinformation entspricht. Das Lebensmittel muss in jedem Falle so beschaffen sein, dass es keinen der verpönten Tatbestände des Lebensmittelgesetzes verwirklicht, also z.B. gesundheitsschädlich, für den menschlichen Verzehr ungeeignet, verfälscht odgl. ist³⁴. Lebensmittel, die nicht sicher sind, dürfen nicht in den Verkehr gebracht werden. Nicht sicher sind Lebensmittel, wenn „Grund zur Annahme besteht, dass diese gesundheitsschädlich oder für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind“³⁵. Das Lebensmittelrecht setzt damit primär auf die Eigenverantwortung der Produzenten, d.h. alle im Verkehr mit Lebensmitteln Beteiligten sind frei, Lebensmittel in einer bestimmten Zusammensetzung, in einer bestimmten Art herzustellen und zu vertreiben. „Wenn auch das Missbrauchsprinzip zunächst eine generelle Erlaubnis darstellt, etwas zu tun oder zu unterlassen, gleichwohl aber die Grenze durch missbräuchliches Verhalten gezogen wird, dann hat der Gesetzgeber dem dadurch Rechnung getragen, dass er in Normen festgelegt hat, was ausdrücklich erlaubt und verboten ist“³⁶.

Das Missbrauchsprinzip besagt, dass alles erlaubt ist, was nicht ausdrücklich verboten ist. Gesundheitsschädliche oder zur Täuschung geeignete Stoffe sind ausdrücklich verboten und werden wenn es regelungstechnisch notwendig erscheint in Negativlisten erfasst („System der Negativliste“).

4.2. Das Verbotsprinzip, „Zulassungsprinzip“, „Erlaubnisprinzip“ oder „System der Positivlisten“

Nach dem Verbotsprinzip ist alles verboten, was der Gesetzgeber nicht ausdrücklich erlaubt – Zulassung ist vorausgesetzt; die Verantwortung für die Genehmigung trägt der (politische) Gesetzgeber. Es handelt sich also um ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt,

³⁴ Vgl. § 7, 8 und 9 LMG 1975 und § 5 LMSVG.

³⁵ Vgl. LMSVG § 5 und EG-Basisverordnung, Art. 14.

³⁶ HAHN und GÖRGEN, 2008, III, 6, S 1.

daher auch Erlaubnisprinzip. Da es im Geltungsbereich des Verbotsprinzips zur Entfaltung einer (erlaubten) Tätigkeit einer staatlichen Maßnahme bedarf, nämlich der Zulassung, wird auch von Zulassungsprinzip gesprochen³⁷.

Das Verbotprinzip schafft die größtmögliche europaweite Rechtssicherheit. „Dabei verbietet der Gesetzgeber alles; erlaubt ist nur, was genehmigt bzw. staatlich zugelassen wurde. Ein bestimmtes Tun oder Unterlassen ist generell verboten. Wenn etwas erlaubt sein soll, muss dies ausdrücklich bestimmt sein“³⁸.

Der Paradigmenwechsel vom Missbrauchsprinzip zum Verbotprinzip ist eine Folge der industriellen Lebensmittelbe- und Verarbeitung, hier insbesondere der zunehmenden Anwendung von neuen Technologien, neue wissenschaftliche Erkenntnisse und ein gestiegenes Ernährungs- und Gesundheitsbewusstsein. „Diese neuartige Gesetzgebungstechnik ist der erstmals sichtbar gewordene Ausdruck einer neuen Philosophie, die sich nicht auf die bloße Abwehr von Gefährdungen beschränkt, sondern einen aktiven, d.h. vorbeugenden Schutz des Verbrauchers³⁹ praktiziert“⁴⁰. „Ein weiterer Aspekt, auf den präventive Verbote im Lebensmittelrecht gestützt werden können ist den natürlichen Charakter eines Lebensmittels zu bewahren. So ist im Weinrecht das Verbotprinzip im Hinblick auf die Regelung der Zusätze und Verfahren (in welchem Umfang und zu welchem Zweck Wein und seine Ausgangsstoffe behandelt werden dürfen) Ausdruck des Natürlichkeitsgebotes eines Lebensmittels, das in den Vorstellungen der Verbraucher weitgehend als „nicht-industrielles Naturerzeugnis“ angesehen wird“⁴¹.

In Österreich wurde das Verbotprinzip im LMG 1897 zur Regelung von Stoffen, die bisher nicht für die Herstellung von Gebrauchsgegenständen rechtmäßig verwendet wurden, eingeführt (§ 8 LMG 1897), wenngleich es damals diesen Begriff noch nicht gab. Eine Zulassung betreffender Stoffe wurde durch ein Gutachten der Bundesanstalt für Lebensmitteluntersuchung in Wien möglich.

Das Verbotprinzip für Zusatzstoffe wurde im LMG 1975 eingeführt (§ 11 LMG 1975). Regelungstechnisch bedeutet das, dass Zusatzstoffe nur dann Lebensmitteln oder

³⁷ Vgl. SMOLKA, 2009, S 8.

³⁸ HAHN und GÖRGEN, 2008, III, 6, S 1.

³⁹ Das Prinzip des „vorbeugenden Verbraucherschutzes“ hat wohlgemerkt auch in Bereichen an Bedeutung gewonnen, in denen das Verbotprinzip nicht angewendet wird, wie bspw. bei den Hygienevorschriften.

⁴⁰ ECKERT, 1976, S 6.

⁴¹ GRUGEL et al., 2008, S 325.

Verzehrprodukten (später Nahrungsergänzungsmitteln) hinzugefügt werden dürfen, wenn sie nach Art, Menge und Beschaffenheit (Reinheit) ausdrücklich entweder mit Verordnung (§ 12 Abs. 1) oder mit Bescheid (§ 12 Abs. 2 und 3) zugelassen wurden. Das System der Positivlisten wurde für einzelne Zusatzstoffe, genauer gesagt für Farb- und Konservierungsstoffe, schon vor dem LMG 1975 angewandt; „als erstes wurde eine sogenannte „sektorielle“ – Richtlinie 1962 für Farbstoffe erlassen“⁴². Für künstliche Süßstoffe galt die Deutsche Süßstoffverordnung, die nur Saccharin erlaubte.

Den größten Regulierungsschub im österreichischen Lebensmittelrecht brachte der Beitritt Österreichs zur EU 1995. Das ständig weiter ausgebauten EG-Gemeinschaftsrecht ist Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung. Es führt zu einer stetigen Zunahme des Verbotsprinzips im Lebensmittelrecht und folglich zu einem strikten Rechtsrahmen für Lebensmittel. Der Bereich der Zusatzstoffe ist einer der ersten, der innerhalb der Gemeinschaft vollständig harmonisiert wurde. Mit der Zusatzstoffrahmenrichtlinie⁴³ 107/89/EWG und ihrer weiteren Ausgestaltung sind Zusatzstoffe erstmals für die gesamte EU einheitlich geregelt worden. Die Umsetzung in das österreichische Lebensmittelrecht erfolgte durch drei Verordnungen: die Farbstoffverordnung, die Süßungsmittelverordnung und die allgemeine Zusatzstoffverordnung.

Die Harmonisierung ist mit dem 2009 in Kraft getretenen EG-Zusatzstoffpaket „Food Improvement Agents Package“ (FIAP)⁴⁴ abgeschlossen. Dieses regelt den Einsatz und die Zulassung von Zusatzstoffen, Enzymen und Aromen bei der Herstellung von Lebensmitteln mit dem Verbotsprinzip. Auch Aromen und Enzyme unterliegen also künftig einer Zulassung.

Mit der Novel Food - Verordnung⁴⁵ der Europäischen Kommission fanden jahrelange heftige Diskussionen besonders über den Einsatz der Gentechnik ihren Abschluss. Einen weiteren Schritt in Richtung Gesamtharmonisierung des Lebensmittelrechts

⁴² Vgl. NENTWICH, 1994, S 110.

⁴³ Richtlinie 107/89/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Zusatzstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen; ABl. 1989 L 40 S 27 idF ABl. 1994 L 237 S 1 und ABl. 2003 L 284 S 1.

⁴⁴ Verordnungspaket der EU: VO (EG) 1333/2008, über Lebensmittelzusatzstoffe; VO (EG) 1332/2008, über Lebensmittelenzyme; VO (EG) 1334/2008, über Aromen und VO (EG) 1331/2008, über ein einheitliches Zulassungsverfahren.

⁴⁵ Verordnung (EG) Nr. 258/1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten.

setzte die EU mit der Einführung eines präventiven Verbots für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmitteln⁴⁶.

Das Verbotsprinzip auf Gemeinschaftsebene lässt praktisch keinen Spielraum für nationale unterschiedliche Interpretationen bzw. Regelungen zu. „Wegen des stärkeren Eingriffs eines Genehmigungserfordernisses in Grundrechte (Berufsfreiheit und Wirtschaftsfreiheit des Unternehmers, aber auch Wahlfreiheit des Verbrauchers mit ggf. subjektiver Risikoabschätzung), das andererseits aber eine gewisse Rechtssicherheit bietet, bedarf das Verbotsprinzip einer besonderen Rechtfertigung. Diese liegt vor, wenn vor hinreichend qualifizierten potenziellen Risiken ein vorbeugender Gesundheitsschutz geboten ist“⁴⁷. Aus diesem Grund bezeichnet JAGOW das Verbotsprinzip als „das Prinzip, welches die Ausübung von Grundrechten, insbesondere der Berufsfreiheit, von einer vorherigen Erlaubnis abhängig macht“⁴⁸.

Es zeigt sich, dass das Verbotsprinzip, welches primär dem Schutz der Gesundheit diene, durch die wesentliche Erweiterung der allgemeinen Schutzvorschriften, hier seien insbesondere die kosmetischen Mitteln sowie die zunehmende Einführung von speziellen Werbebeschränkungen zu nennen, sehr weit in den Schutz des Verbrauchers vor Täuschung gewandert ist. Dafür gibt es im EG-Vertrag verfassungsmäßig keine Rechtfertigung, sodass ein „Umweg“ über den Gesundheitsschutz genommen werden muss.

Angesichts des fortschreitenden „Verrechtlichungsprozesses“ ist aus heutiger Sicht eine weitere Ausweitung des Verbotsprinzips wahrscheinlich; „Gesundheitsschutz“ ist ein dehnbarer Begriff.

Dem Verbotsprinzip unterliegen grundsätzlich:

- Zusatzstoffe, Aromen und Enzyme,
- nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben bei Lebensmitteln,
- neuartige Lebensmittel sowie genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel,
- die Behandlung von Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel und Zusatzstoffe mit ionisierenden Strahlen,

⁴⁶ Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben; „Health Claims Verordnung“.

⁴⁷ STREINZ, 2006, S 216.

⁴⁸ JAGOW, 2007, S 480.

- die Verwendung von Stoffen mit spezifischer Wirkung zur Behandlung von Pflanzen und Tieren, die für die Gewinnung von Lebensmitteln bestimmt sind⁴⁹,
- pharmakologisch wirksame Stoffe und Farbstoffe für kosmetische Mittel und
- Stoffe, die bisher nicht für die Herstellung von Gebrauchsgegenständen rechtmäßig verwendet wurden.

Eine Zulassung konnte nach dem LMG 1975 entweder allgemein mit Verordnung oder, als Besonderheit des österreichischen Gesetzes, mit individuellen Bescheid erfolgen. Die Zulassungskriterien waren in beiden Fällen gleich. Die bescheidmäßige Zulassung ist trotz des EU-Beitritts in Randbereichen aktuell geblieben (z.B. Speisepilze). Mit dem EG-Zusatzstoffpaket ist aber nun der gesamte Bereich durch unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht geregelt.

Als weitere Besonderheit wurde in Österreich das Zulassungsprinzip für Zusatzstoffe erst mit Inkrafttreten der jeweiligen Zulassungsverordnung wirksam⁵⁰. Das Verbotsprinzip trat damit erst in Wirksamkeit, wenn für die betreffende Zusatzstoffgruppe bereits eine Verordnung nach § 12 Abs. 1 LMG 1975 erlassen wurde⁵¹. Mangels einer Zulassungsverordnung unterlag ein Zusatzstoff der bis dahin noch unregulierten Zusatzstoffgruppe nicht dem Verbotsprinzip, sondern dem Missbrauchsprinzip.

Eine Zulassung mit Bescheid war befristet, konnte jedoch nach Ablauf der Frist verlängert werden, und galt nur für den Einzelfall – Gruppenbescheide waren möglich. Sinn der Regelung war folgender: „Auf eine bestimmte Regelung in einer Zulassungsverordnung, also einer generell abstrakten Norm, besteht aufgrund der verfassungsrechtlichen Situation kein Rechtsanspruch. Dementsprechend hat das LMG 1975 überall dort, wo das Verbotsprinzip verwirklicht ist⁵², auch das Instrument einer

⁴⁹ Damit keine bedenklichen Rückstände in Lebensmitteln enthalten sind bzw. betreffende Lebensmittel sonst nachteilig beeinflusst werden, regelt das LMG 1975 bestimmte Stoffe zur Behandlung von Tieren und Pflanzen (vgl. LMG 1975, §§ 15, 16) mit dem Verbotsprinzip.

Diese Vorschriften waren subsidiär, um bei Säumnis des für das Futtermittel- und Pflanzenschutzrecht zuständigen Ministers, auch im Lebensmittelrecht entsprechende Bestimmungen zu erlassen. Eine praktische Bedeutung haben sie nicht bekommen. Unmittelbar wirksam war nur das Verbot der Verabreichung von Hormonen, Antihormonen, oder Stoffen mit hormonaler Wirkung an Tiere (§ 15 Abs. 2 LMG 1975).

⁵⁰ Vgl. KÖNIGSHOFER, 2001, S14 und BARFUSS et al., 2005, Komm zu § 11 (§ 81 Abs. 3,), S 3.

⁵¹ Vgl. § 81 Abs. 3 lit. a, LMG 1975.

⁵² §§ 11, 14, 15, 16, 27, 28.

bescheidmäßigen Zulassung⁵³ geschaffen. Die individuelle Zulassung kann sohin die generelle verordnungsmäßige Zulassung ergänzen und so Lücken schließen⁵⁴. „Sinn dieser Regelung, die in der Praxis auch als Schrittmacher für unzulängliche Positivlisten wirkt, war es, für den Einzelnen einen durch ein unabhängiges Höchstgericht überprüfbaren Rechtsanspruch auf ein gesetzeskonformes Handeln der Vollziehung zu schaffen⁵⁵. Eine bescheidmäßige Zulassung kann nach Ablauf der Frist verlängert werden. Wenn dadurch dem Gesundheitsschutz und dem Schutz vor Täuschung Rechnung getragen wird, führt das rechtspolitisch zu einer Situation, dass die Zulassungsverordnung entsprechend ergänzt werden muss⁵⁶. Im Rahmen von Positivlistensystemen steht dem einzelnen Marktteilnehmer das Recht zu, in einem geordneten und zügigen Verfahren die Zulassung bestimmter Stoffe zu beantragen und gegen deren Verweigerung gerichtlich vorzugehen⁵⁷.

4.3. Das Anmeldeprinzip

Das Anmeldeprinzip ist quasi als mittlere Variante zwischen Missbrauchs- und Verbotsprinzip zu verstehen und gilt in Österreich für diätetische Lebensmittel⁵⁸ und für Nahrungsergänzungsmittel⁵⁹ (früher Verzehrsprodukte). Nach diesen Bestimmungen ist es verboten, die betreffenden Waren vor ihrer Anmeldung beim zuständigen Bundesminister in Verkehr zu bringen. Ab erfolgter Anmeldung ist das Inverkehrbringen zulässig; der zuständige Bundesminister ist jedoch verpflichtet, binnen drei Monaten ab der Anmeldung mit Untersagung vorzugehen, wenn das Erzeugnis den gesetzlichen Anforderungen nicht entspricht⁶⁰. Das Anmeldeprinzip bzw. Meldeprinzip enthält damit eine Untersagungsmöglichkeit einer bestimmten Tätigkeit durch die Behörde.

⁵³ §§ 12 Abs. 2, 14 Abs. 3, 15 Abs. 10, 16 Abs. 4, 27 Abs. 3, und 30 Abs. 2.

⁵⁴ SMOLKA, 1989, S 421.

⁵⁵ SMOLKA, 1987, S 512.

⁵⁶ Vgl. SMOLKA, 1989, S 421.

⁵⁷ Vgl. SCHROETER, 2005, S 620.

⁵⁸ § 17 Abs. 2 LMG 1975.

⁵⁹ § 18 Abs. 1 LMG 1975.

⁶⁰ Vgl. BLASS, 1994, S 133.

Der Begriff „Nahrungsergänzungsmittel“ wurde durch eine Novelle zum LMG 1975 in § 3 neu eingeführt⁶¹. Sie unterlagen wie vorher die „Verzehrprodukte“ einer Anmeldepflicht beim zuständigen Bundesminister (§ 18 LMG 1975). Seit in Kraft treten der Richtlinie 2002/46/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel wird von Nahrungsergänzungsmitteln gesprochen, welche nun unter den Lebensmittelbegriff⁶² fallen. Nahrungsergänzungsmittel sollen bestimmungsgemäß der „normalen Ernährung“ dienen. Im LMSVG werden Nahrungsergänzungsmittel unter § 3 Abs. 4⁶³ definiert. Da man jetzt von Lebensmittel spricht, unterliegt das Inverkehrbringen von Nahrungsergänzungsmitteln grundsätzlich dem Missbrauchsprinzip, das durch die Nahrungsergänzungsmittelverordnung, BGBl. I 2003/69, ausgestaltet wird.

Diätetische Lebensmittel⁶⁴ unterlagen einer Meldepflicht beim zuständigen Bundesminister (§ 17 Abs. 2 LMG 1975). „Diese Verpflichtung zur Anmeldung knüpft nicht an eine bestimmte Beschaffenheit des Lebensmittels, sondern an den Gebrauch von Angaben an“⁶⁵.

Im LMSVG fallen diätetische Lebensmittel ebenso wie die Nahrungsergänzungsmittel unter den Lebensmittelbegriff (§ 3 Abs. 3 LMSVG⁶⁶). Im Gegensatz zu den Nahrungsergänzungsmitteln unterliegen sie aber auch im LMSVG einer Anmeldepflicht beim zuständigen Bundesminister (§ 8 LMSVG) um rechtmäßig in Verkehr gebracht zu werden. Die Anmeldepflicht gilt nicht für Diätetische Lebensmittel, für die auf Grund einer EG-Richtlinie eine Verordnung erlassen wurde. Außerdem sind betreffende Erzeugnisse besonders zu kennzeichnen, da sie einen besonderen Ernährungszweck

⁶¹ Nach § 3 LMG 1975 sind Verzehrprodukte „Stoffe, die gegessen, gekaut oder getrunken werden, ohne dass es sich um Lebensmittel oder Arzneimittel handelt“ (z.B. Raucherentwöhnungsmittel).

⁶² Lebensmittel gemäß Art. 2 der EG-Basisverordnung bzw. § 3 Abs. 1 LMSVG.

⁶³ Nahrungsergänzungsmittel sind „Lebensmittel, die dazu bestimmt sind, die normale Ernährung zu ergänzen und die aus Einfach- oder Mehrfachkonzentraten von Nährstoffen oder sonstigen Stoffen mit ernährungsspezifischer oder physiologischer Wirkung bestehen und in dosierter Form in Verkehr gebracht werden, d.h. in Form von z.B. Kapseln, Pastillen, Tabletten, Pillen und anderen ähnlichen Darreichungsformen, Pulverbeuteln, Flüssigampullen, Flaschen mit Tropfeinsätzen und ähnlichen Darreichungsformen von Flüssigkeiten und Pulvern zur Aufnahme in abgemessenen kleinen Mengen“ (§ 3, Abs. 4 LMSVG).

⁶⁴ Nach § 17 Abs. 1 LMG 1975 sind diätetische Lebensmittel „Lebensmittel besonderer Beschaffenheit die für bestimmte Gruppen von Verbrauchern zu bestimmten Zwecken hergestellt wurden (...)“.

⁶⁵ Vgl. HAUER, 1997, S 9.

⁶⁶ Das LMSVG versteht unter diätetische Lebensmitteln „Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind und die sich auf Grund ihrer besonderen Zusammensetzung oder des besonderen Verfahrens ihrer Herstellung deutlich von den Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs unterscheiden, die sich für den angegebenen Ernährungszweck eignen und mit dem Hinweis darauf in Verkehr gebracht werden, dass sie für diesen Zweck geeignet sind (...)“ (§ 3 Abs. 3, LMSVG).

verfolgen. Die Diätrahmenrichtlinie wurde mit der Diätrahmenverordnung, BGBl. II 2006/162, in nationales Recht übertragen und gilt nur für Lebensmittel, nicht aber für Arzneimittel. Die Abgrenzung war und ist schwierig.

5. Historische Entwicklung des Verbotsprinzips im österreichischen Lebensmittelrecht

5.1. Rechtsgrundlagen des nationalen Lebensmittelrechts

5.1.1. Sachlicher Geltungsbereich

Das LMG 1975 erfasste das Inverkehrbringen⁶⁷ von Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel (durch das Gemeinschaftsrecht wurde der Lebensmittelbegriff § 2 LMG 1975 verändert, so dass aus den Verzehrsprodukten⁶⁸ in § 3 Nahrungsergänzungsmittel wurden), Zusatzstoffe, kosmetische Mittel und Gebrauchsgegenstände⁶⁹.

Daran hat sich trotz des abweichenden Wortlautes im LMSVG nichts geändert. Der sachliche Geltungsbereich des LMSVG umfasst die Anforderungen an Lebensmittel, Wasser für den menschlichen Gebrauch, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel und „die damit verbundene Verantwortung der Unternehmer“⁷⁰. Ferner gilt das Bundesgesetz für alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen.

5.1.1.1. Der Lebensmittelbegriff

Der Lebensmittelbegriff verdient besondere Aufmerksamkeit, weil mit ihm der Anwendungsbereich des Gesetzes festgelegt bzw. abgegrenzt wird.

⁶⁷ Das Inverkehrbringen wird in § 1 Abs. 2 LMG 1975 definiert; in der EG-Basisverordnung wurde der Begriffsumfang für „Inverkehrbringen“ (Art. 3 Z 8 der VO (EG) Nr. 178/2002) gegenüber dem LMG 1975 eingeschränkt: das Inverkehrbringen ist „das Bereithalten von Lebensmitteln oder Futtermitteln für Verkaufszwecke einschließlich des Anbietens zum Verkauf oder jeder anderen Form der Weitergabe, gleichgültig, ob unentgeltlich oder nicht, sowie der Verkauf, der Vertrieb oder andere Formen der Weitergabe selbst.“

⁶⁸ Der Begriff „Verzehrsprodukte“ wurde erstmals mit dem LMG 1975 in das österreichische Recht eingeführt; er findet sich nicht in ausländischen Rechtsordnungen und wurde eingeführt, um Stoffe, die sich bisher in einer „grauen Zone“ zwischen den Lebensmitteln und Arzneimitteln befunden haben, dem LMG 1975 zu unterstellen, ohne hiezu eine überspitzte Auslegung des Lebensmittelbegriffes anwenden zu müssen [vgl. HAUER, 1997, S 7 und BARFUSS et al., 2005, Komm zu § 3, S 3].

⁶⁹ Vgl. § 1 Abs. 1 LMG 1975.

⁷⁰ Vgl. § 1 Abs. 1 LMSVG.

Das LMG 1897 bzw. LMG 1951 enthielt keine Lebensmitteldefinition sondern stellte in seinem Geltungsbereich lediglich fest, dass „der Verkehr mit Lebensmitteln (Nahrungs- und Genussmitteln) (...) den Bestimmungen dieses Gesetzes unterliegt“⁷¹. Dennoch hatte sich schon früher in Judikatur und Praxis ein umfassender Lebensmittelbegriff herausgebildet, der allen Entwicklungen und Veränderungen der Verzehrsgewohnheiten und Technologie gerecht wurde; demnach sind Speise und Trank im weitesten Sinn des Wortes Lebensmittel. Von diesem Lebensmittelbegriff geht, wenn auch mit anderen Worten, das LMG 1975 ebenfalls aus⁷². Dabei wird nicht auf die Fragen des Nährwertes oder einer ernährungsphysiologischen oder technologischen Wirkung eingegangen. Derartige Überlegungen haben bei der Beurteilung, ob ein Produkt ein Lebensmittel ist, keine Bedeutung⁷³.

Aufgrund der Richtlinie 2002/46/EG⁷⁴ und der EG-Basisverordnung wurde der „österreichische Lebensmittelbegriff“ dem der Europäischen Gemeinschaft angepasst. Mit dem BGBl. I 2003/69 wurde die Richtlinie 2002/46/EG in nationales Recht umgesetzt, was zur Folge hatte, dass aus den „Verzehrprodukten“ die Nahrungsergänzungsmittel⁷⁵ wurden. Seither zählen sie nicht mehr als eigenständige Warengruppe sondern werden zu den Lebensmitteln gezählt. Der Begriff Verzehrprodukte war ein österreichisches Unikat. Es gab ihn weder im Gemeinschaftsrecht noch in vergleichbaren ausländischen Rechtsordnungen. „Verzehrprodukte“ schlossen die Lücke zwischen den „Lebensmitteln“ und den „Arzneimitteln“, sodass kein regelungsfreier Raum übrig blieb. Diese Regelung war systematisch bündig und machte Sinn.

Das LMSVG verweist in § 3 Z 1 nur mehr auf die Lebensmitteldefinition gemäß Art. 2 der EG-Basisverordnung⁷⁶. Der Lebensmittelbegriff des LMSVG ist gegenüber dem

⁷¹ Vgl. § 1, LMG 1897.

⁷² Laut § 2 LMG 1975 sind Lebensmittel „alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen zu Ernährungs- oder Genusszwecken aufgenommen werden“.

⁷³ Vgl. BARFUSS et al., 2005, LMG 1975, S 3.

⁷⁴ Richtlinie 2002/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel.

⁷⁵ Die Definition des Nahrungsergänzungsmittels ist nahezu wörtlich aus Art. 2 lit. a der Nahrungsergänzungsmittelrichtlinie 2002/46/EG übernommen [BARFUSS et al., 2005, IA LMG 1975, S 2].

⁷⁶ Im Sinne der EG-Basisverordnung 178/2002 sind „Lebensmittel alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in

LMG 1975 wesentlich erweitert; er umfasst neben den Nahrungsergänzungsmitteln auch die Zusatzstoffe und Verarbeitungshilfsstoffe.

„Bei Nahrungsergänzungsmitteln ist davon auszugehen, dass einzelne Vitamine und Mineralstoffe in den gemäß Anhang II zur Richtlinie 2002/46/EG vorgesehenen Formen auch als Zusatzstoffe zum Einsatz gelangen können; die Frage, ob es sich bei einem solchen Stoff um ein Nahrungsergänzungsmittel oder einen Zusatzstoff handelt, ist nach seiner Bestimmung zu beantworten. Er ist jedenfalls das Eine oder das Andere, beide Bestimmungen können nicht in einem Stoff verwirklicht werden. Auch nach der früheren Rechtslage ordnungsgemäß als Verzehrsprodukte angemeldete und nicht untersagte Waren sind keine Zusatzstoffe. Nur Stoffe, die in keine der genannten Kategorien fallen, aber dennoch Lebensmitteln oder Nahrungsergänzungsmitteln hinzugefügt werden sollen, sind Zusatzstoffe“⁷⁷.

5.1.2. Örtlicher Geltungsbereich

Das Lebensmittelgesetz gilt grundsätzlich sowohl für alle im Inland in Verkehr gebrachten Waren als auch für Exportwaren.

Das LMSVG, die EG-Verordnungen als unmittelbar in allen Mitgliedstaaten geltendes Gemeinschaftsrecht und die Durchführungsverordnungen zum LMSVG gelten für alle auf dem österreichischen Hoheitsgebiet in Verkehr gebrachten Waren. Es ist unerheblich, ob sie in Österreich hergestellt wurden, aus dem Binnenmarkt kommen oder aus Drittstaaten importiert werden.

Für die Ausfuhr und Wiederausfuhr von Waren aus der Gemeinschaft gilt Art. 12 der EG-Basisverordnung bzw. § 52 LMSVG in sinngemäßer Anwendung. „Für gesundheitsschädliche Lebensmittel und nicht sichere Futtermittel geht daher der örtliche Geltungsbereich über die nationalen Hoheitsgebiete des Binnenmarktes hinaus“⁷⁸. Eine eingeführte und damit in Verkehr gebrachte Ware hat gemäß Art. 11 der

verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen werden. Zu Lebensmitteln zählen auch Getränke, Kaugummi sowie alle Stoffe – einschließlich Wasser –, die dem Lebensmittel bei seiner Herstellung oder Ver- oder Bearbeitung absichtlich zugesetzt werden (...).“

⁷⁷ BARFUSS et al., 2005, IA LMG 1975, S 3.

⁷⁸ SMOLKA, 2009, S 15.

EG-Basisverordnung allen Vorschriften der Gemeinschaft oder von der Gemeinschaft zumindest gleichwertig anerkannten Bedingungen zu entsprechen.

5.2. Österreichisches Lebensmittelgesetz 1897 und 1951

Das erste österreichische Lebensmittelgesetz stammt aus dem Jahre 1896 - es ist in der Österreich-ungarischen Doppelmonarchie entstanden. Bestimmend ist, dass dieses Gesetz mit nur 34 Paragraphen das Lebensmittelangebot in einem ungemein heterogenen Vielvölkerstaat mit mannigfaltigen Esskulturen regeln sollte.

Vor 1896 wurden durch Einzelanordnungen (Dekrete, Erlässe, Verordnungen usw.) nur bestimmte Warengruppen ausnahmsweise einer Regelung unterworfen. Seit dem Jahre 1880 mehrten sich im Reichsrat die Anträge und Interpellationen, den Verkehr mit Lebensmitteln und einigen wichtigen Gegenständen des täglichen Gebrauchs einer generellen gesetzlichen Regelung zu unterziehen.

Schon 1897 waren Stoffe, welche bisher nicht für die Herstellung von Gebrauchsgegenständen, die zur Verwendung bei Lebensmitteln bestimmt sind, rechtmäßig verwendet wurden, in § 8 mit dem Verbotsprinzip geregelt. Eine Zulassung dieser – „lebensmittelechten“ - Stoffe war durch Verordnung (§ 8 Abs. 2 LMG 1897) möglich.

Mit fortschreitender Entwicklung der Naturwissenschaften und folglich zunehmenden Erkenntnissen der stofflichen Zusammensetzung wuchsen auch die Möglichkeiten der Täuschung. „Die Notwendigkeit der Definition von Lebensmitteln auf chemisch-naturwissenschaftlicher Grundlage wurde schon in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erkannt, und zu Beginn des 20. Jahrhunderts erschienen die ersten Lebensmittelbücher (Codices alimentarii), in denen der Normalzustand eines Lebensmittels meist durch seine wertbestimmenden Bestandteile oder durch seine Hauptbestandteile festgelegt ist. Eines der weltweit ersten Lebensmittelbücher war der Codex alimentarius Austriacus“^{79 80}.

⁷⁹ EBERMANN und ELMADFA, 2008, S 7.

⁸⁰ Das Lebensmittelbuch ist eine österreichische Erfindung und geht bis in die Jahre 1891 (Gründung der ersten Kommission) bzw. 1914 (Herausgabe der ersten Auflage des ÖLMB als Interpretationsbehelf für die unbestimmten Rechtsbegriffe „gesundheitsschädlich“, „verfälscht“, „nachgemacht“ und „falsch bezeichnet“) zurück [Vgl. NATTERER, 2008, S 56].

Damals gab es noch keine Regelung für Zusatzstoffe. Das österreichische Lebensmittelbuch enthielt aber schon eine Ausführung über Zusatzstoffe im betreffenden Kodexkapitel.

Zwischen 1938 und 1945 galt das deutsche Lebensmittelgesetz. 1951 wurde das Lebensmittelgesetz 1897 wiederverlautbart⁸¹. Als Neuerung ist die formelle Einführung des Codexprinzips zu nennen; das österreichische Lebensmittelbuch⁸² wurde erstmals rechtlich im Gesetz verankert (§ 23 LMG 1951). „Die Rechtsnatur des ÖLMB ist nach ständiger veröffentlichter Judikatur aller Gerichte ein „objektiviertes Sachverständigengutachten“. Es wird als „Quasi-Vorschrift“ dem so genannten „soft law“ zugeordnet. Die im LMG 1975 vorgesehene Möglichkeit, Teile des Codex als Verordnung zu erlassen, ist im LMSVG nicht mehr enthalten“⁸³.

5.3. Lebensmittelgesetz 1975

Das LMG 1975 wurde annähernd zur gleichen Zeit wie die neuen Lebensmittelgesetze in Schweden (1971), Dänemark (1973) und Deutschland (1974) verabschiedet. „Nahezu gleichzeitig mit den verstärkten Aktivitäten der nationalen Gesetzgeber haben im internationalen Bereich die Bestrebungen eingesetzt, die verschiedenen Lebensmittelrechte zu harmonisieren“⁸⁴.

Das Lebensmittelgesetz 1975 ist mit Bundesgesetz Nr. 86 vom 23. Jänner 1975 kundgemacht worden⁸⁵. Mit ihm kommt es erstmals zur Definition des Lebensmittelbegriffs (§ 2), der Verzehrsprodukte (§ 3) und der Zusatzstoffe (§ 4). Weitere Regelungen umfassen die Zusatzstoffe (§ 11), die Behandlung von

⁸¹ Mit dem BGBl. 1951/239 erfolgte eine Wiederverlautbarung des LMG 1897 mit der Bezeichnung „Lebensmittelgesetz 1951“. Dieses wurde in der Folge mehrfach (BGBl. 1960/245, 1966/235 und 1968/268) novelliert und 1975 durch eine Gesamtreform ersetzt.

⁸² Das ÖLMB ist ein objektives, als Beweismittel besonderer Art zu würdigendes, jedoch keineswegs unwiderlegbares Sachverständigengutachten, welches die Meinung der am Verkehr mit Lebensmitteln beteiligten Kreise (Erzeuger, Händler und Verbraucher) und auch die der Behörden widerspiegelt und damit insbesondere auch die konkrete Verbrauchererwartung wiedergibt [FEIL, 1995, S 110]. Der Codex-Kommission gehören nicht nur Wissenschaftler, sondern auch Interessenvertreter (sowohl der Hersteller als auch der Konsumenten) an und der Codex hat dementsprechend eine ausgeprägte politische, insbesondere konsumentenpolitische Bedeutung [vgl. HAUER, 1997, S 3].

⁸³ BLASS et al., 2007, Komm zu § 76, S 2.

⁸⁴ ECKERT, 1976, S 4.

⁸⁵ idF BGBl. 1975/381, 1979/31, 1985/444, 1986/10, 1986/612, 1987/78, 1988/226, 1991/45, 1992/756, 1994/1105, 1996/761, 1996/762, I 1997/21, I 1998/63, II 1998/372, I 1999/157, I 2000/16 oder 106, I 2000/105 oder II 2000/129, I 2001/21, II 2001/150, I 2003/17, 2003/69.

Lebensmitteln, Verzehrsprodukten und Zusatzstoffen mit ionisierenden Strahlen (§ 14) und gesundheitsbezogene Angaben (§ 9). Für bestimmte Stoffe, die in der Tierhaltung und bei der Gewinnung von Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft verwendet werden (§§ 15, 16), für Stoffe zur Herstellung bestimmter Gebrauchsgegenstände (§ 6 lit. a und lit. b) - in erster Linie Packmittel (§ 28 Abs. 2, 3) - und für die Verwendung von pharmakologisch wirksamen Stoffen und Farbstoffen für kosmetische Mittel (§ 26 Abs. 1) wurde das Verbotsprinzip eingeführt. Die Bestimmungen über das Verbotsprinzip sind erst sukzessive mit Erlassung der jeweils entsprechenden Zulassungsverordnung (§ 81 Abs. 3) in Kraft getreten. Durch die LMG-Novelle, BGBl. I 2003/69 wurden die „Verzehrsprodukte“ durch den Begriff Nahrungsergänzungsmittel ersetzt und das Verbot gesundheitsbezogener Angaben auf krankheitsbezogene Angaben beschränkt (§§ 2,3 und 9 neu).

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU am 1.1.1995 sind die das LMG 1975 und seine Verordnungen vollziehenden Behörden „endgültig und unumkehrbar mit dem Grundsatz des Vorranges des Gemeinschaftsrechts konfrontiert worden. Das österreichische Lebensmittelrecht steht an einem historischen Wendepunkt“⁸⁶.

Das LMG 1975, bei seiner Erlassung als „Jahrhundertgesetz“ bezeichnet, war durch eine lange Zeit in fast unveränderter Form in Kraft. Das spricht für seine Qualität. Möglich war das vor allem dadurch, dass es ein Rahmengesetz mit zahlreichen Verordnungsermächtigungen für den zuständigen Bundesminister darstellte. Das EU-Gemeinschaftsrecht hat sich in den letzten Jahren intensiv weiterentwickelt, so dass eine weitgehende Harmonisierung des Lebensmittelrechts in den Mitgliedstaaten erzwungen wurde.

5.4. LMSVG 2006

Wie oben gezeigt wurde erlaubten das LMG 1975 und die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Durchführungsverordnungen sowie die Möglichkeit der Erlassung von Einzelbescheiden, eine flexible Weiterentwicklung an alle erforderlichen Gegebenheiten. Das sind entscheidende Gründe dafür, dass das Lebensmittelgesetz 1975 über 31 Jahre fast unverändert in Kraft war.

⁸⁶ HAUER, 1997, S IV.

Die EU hat mit der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 den lebensmittelrechtlichen Rahmen für das LMSVG, BGBl. I Nr. 13/2006, geschaffen. Die EG-Basisverordnung ist nach Art. 249 Abs. 2 EGV unmittelbar in Österreich geltendes Gemeinschaftsrecht und bedarf daher grundsätzlich keiner Umsetzung durch den innerstaatlichen Gesetzgeber. „Ergeben sich hingegen durch die Beibehaltung einer innerstaatlichen Bestimmung Unklarheiten tatsächlicher Art, müssen die Mitgliedstaaten aus Gründen der Rechtssicherheit ihre Rechtsvorschriften durch Aufhebung dieser Norm an das EU-Recht anpassen“⁸⁷.

Aufgrund des neuen europäischen Rechtrahmens, hier insbesondere aus Gründen der Rechtsklarheit sowie der Rechtssicherheit, konnte das LMG 1975 und das FLUG⁸⁸ nicht mehr unverändert aufrecht erhalten bleiben. Österreich hat sich daher für eine Neuregelung des nationalen Rechts entschieden. Nach der Zielbestimmung des § 2 Abs. 2 LMSVG „dient das Bundesgesetz der Umsetzung und Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft, die den Geltungsbereich dieses Gesetzes betreffen“.

Das Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz (LMSVG) ist ein großer Wendepunkt im österreichischen Lebensmittelrecht. „Es überrascht wie politisch „geräuschlos“ die Entwicklung des LMSVG einer in der Vergangenheit heftig umstrittenen Rechtsmaterie vollzogen wurde. Die Verantwortung der am Lebensmittelsektor beteiligten Verkehrskreise und deren Kontrolle waren noch nie so hoch geschraubt und somit der Verbraucherschutz noch nie so stark ausgeprägt, wie das nun in der neuen Lebensmittelrechtsordnung samt den zahllosen „Nebengesetzen“ in unserer Rechtsordnung verankert ist. Es wäre angebracht, dass das auch den (österreichischen) Konsumenten bewusst (gemacht) wird“⁸⁹.

Dieser „ausgeprägte Verbraucherschutz“ wird nicht zuletzt durch den in jüngster Vergangenheit immer häufiger vollzogenen Paradigmenwechsel vom Missbrauchsprinzip zum Verbotsprinzip deutlich. Seit in Kraft treten des LMSVG sind die ernährungs- und gesundheitsbezogenen Angaben sowie die Zusatzstoffe, Aromen und Enzyme, einschließlich des einheitlichen Zulassungsverfahrens für die zuletzt genannten Stoffe, auf europäischer Ebene mit dem Verbotsprinzip geregelt worden.

⁸⁷ SCHROEDER und KRAUS, 2006, S 39.

⁸⁸ FLUG = Bundesgesetz vom 7. Oktober 1982 über die Schlacht tier- und Fleischuntersuchung (Fleischuntersuchungsgesetz); BGBl. Nr. 522/1982, i.d.F. BGBl. I Nr. 143/2003.

⁸⁹ Vgl. SMOLKA, 2009, S 9.

Auch das LMSVG enthält zahlreiche Verordnungsermächtigungen für den Bundesminister, die den Fortbestand als flexibles Instrument der Rechtsetzung sichern.

„Entgegen dem ganzheitlichen Ansatz der EG-Basisverordnung hält das LMSVG an der Trennung des Lebens- und Futtermittelrechts fest. Futtermittel unterfallen daher auch künftig dem Futtermittelgesetz 1999. Das agrarische Betriebsmittelrecht ist weiter im Bereich des Landwirtschaftsministeriums angesiedelt, während es auf europäischer Ebene seit dem BSE-Skandal dem Bereich der Generaldirektion Gesundheit zugeordnet ist“⁹⁰. Eine Ergänzung der EG-Basisverordnung leistet das LMSVG nur dort, wo auch ein nationaler Spielraum zu bestehen scheint, nämlich bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe⁹¹.

⁹⁰ Vgl. SCHRODER, 2006, S 273.

⁹¹ SCHROEDER, 2006, S 273.

6. Historische Entwicklung des Europäischen Lebensmittelrechts

6.1. Rechtsgrundlagen des Europäischen Lebensmittelrechts

6.1.1. Die Europäische Union

Gegründet wurde der Staatenverbund Europäische Union durch den Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992, welcher am 1. November 1993 in Kraft getreten ist. Der Rechtsnatur nach zu qualifizieren ist die EU eine Staatenverbindung ohne eigene Rechtspersönlichkeit⁹². Die „drei Säulen der Europäischen Union“ sind die Europäischen Gemeinschaften, die Vorschriften über eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Für jede dieser Säulen gelten jeweils eigene Rechtsgrundsätze, die zugleich unterschiedliche Stufen der Integration widerspiegeln⁹³. Der Europäische Rat ist die einzige Institution der EU; die von ihm nach dem Einstimmigkeitsprinzip gefassten Handlungsaufträge unterliegen keiner Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof.

Die Europäischen Gemeinschaften bestehen aus den drei völkerrechtlichen Rechtssubjekten Europäische Gemeinschaft (EG), Europäische Atomgemeinschaft (EAG bzw. EURATOM) und früher Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Gemeinsam bilden EG und EAG die „erste Säule“ der Europäischen Union. Die Europäische Gemeinschaft (EG) wurde 1956/57 durch die „Römischen Verträge“ als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet.

Das Lebensmittelrecht der EU ist Bestandteil der ersten Säule der EU und zählt daher zum Gemeinschaftsrecht.

⁹² Vgl. GÖRGEN, 2007, S 16.

⁹³ Vgl. GRAEBER et al., 2007, S 164.

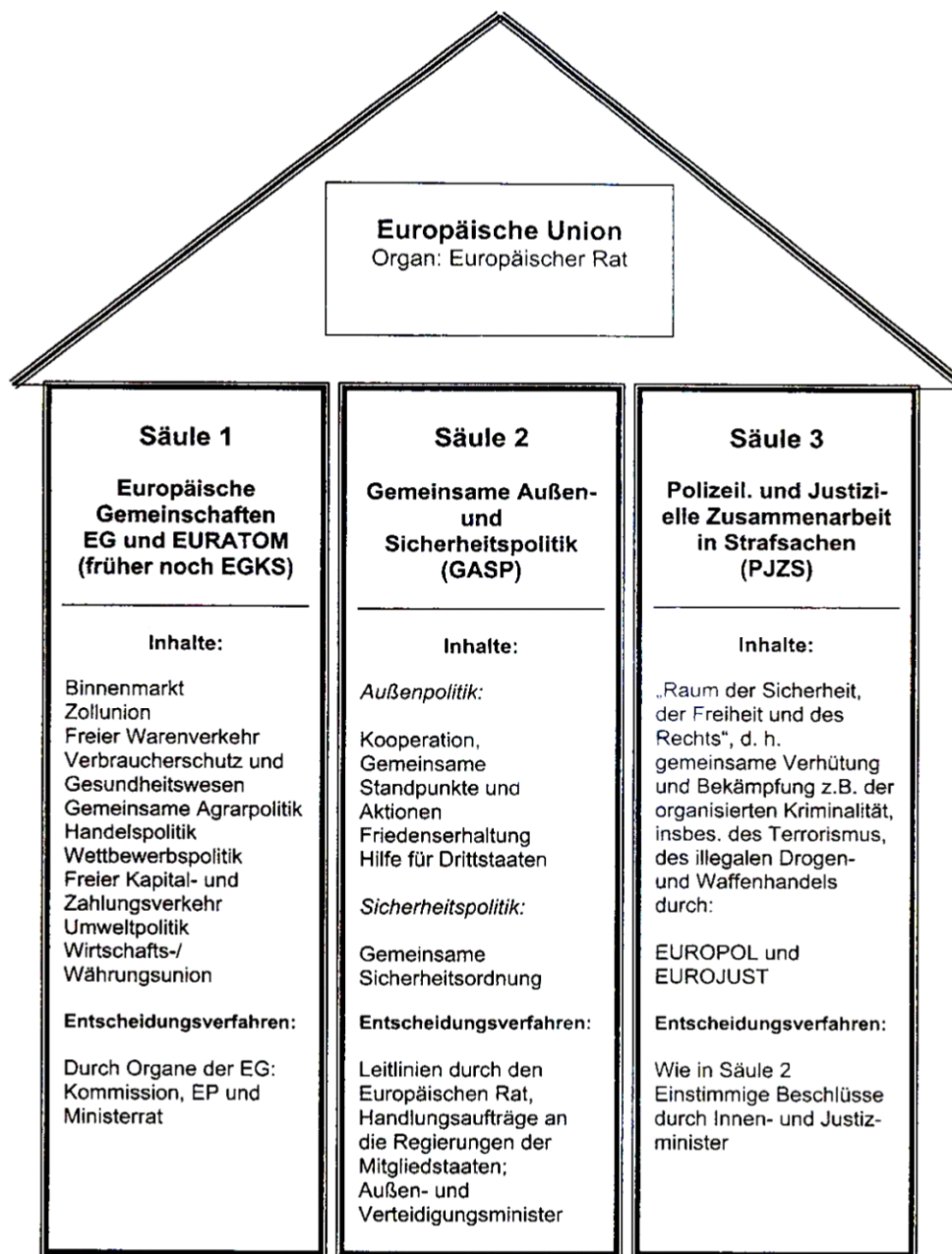


Abb. 1: „Das Drei-Säulen Modell“ der EU⁹⁴.

Die Europäische Gemeinschaft (EG, früher EWG) ist ein eigenständiges, mit Rechtspersönlichkeit ausgestattetes Völkerrechtssubjekt. Von anderen zwischenstaatlichen völkerrechtlichen Einrichtungen unterscheidet sich die EG im

⁹⁴ GÖRGEN, 2007, S 17.

Wesentlichen durch ihren supranationalen Charakter⁹⁵, der sich etwa darin äußert, dass europäisches Gemeinschaftsrecht den nationalen Rechtsordnungen vorgeht (sogenannter Anwendungsvorrang)⁹⁶. Die in der Rechtssetzung zusammenwirkenden Organe der EG sind das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Kommission, ferner der Europäische Gerichtshof und der Europäische Rechnungshof. Große Bedeutung daneben hat die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA).

Im europäischen Recht werden grundsätzlich das Primärrecht und das Sekundärrecht unterschieden.

6.1.1.1. Primäres Gemeinschaftsrecht

Das Primärrecht der Europäischen Gemeinschaften entspricht der Verfassung und findet sich im EG-Vertrag (EGV, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)⁹⁷ wieder. „Das Primärrecht geht im Rahmen der Normenhierarchie allen nationalen Vorschriften vor (Vorrangprinzip)“⁹⁸. Die EG wird im EG-Vertrag (dem Primärrecht) dazu legitimiert, selbst neue Rechtsvorschriften (das Sekundärrecht) zu schaffen.

Der EGV enthält kein eigenes Kapitel über eine Lebensmittelpolitik der EU. Lebensmittelrecht ist daher eine Querschnittmaterie, die in erster Linie zur Binnenmarktpolitik gehört, aber auch Berührungspunkte zur Agrarpolitik hat. Die Gesundheits- und Verbraucherschutzpolitiken werden zwar ebenfalls vom Lebensmittelrecht berührt, gewähren der EU allerdings keine Harmonisierungskompetenzen und dienen daher nicht als Grundlage für den Erlass lebensmittelrechtlicher Vorschriften⁹⁹. Die im EG-Lebensmittelrecht maßgeblichen Ziele eines hohen Schutzniveaus im Bereich des Gesundheits- und Verbraucherschutzes sind zugleich Querschnittziele des EG-Rechts und werden im Rahmen der Binnenmarktpolitik und der Agrarpolitik berücksichtigt¹⁰⁰.

⁹⁵ „Supranationalen Charakter“ = Überstaatlichkeit, Internationalität; die EG hat staatsähnliche Züge, ohne aber bereits Staaten zu sein.

⁹⁶ Vgl. GRAEBER et al., 2007 S 161.

⁹⁷ EWG-Vertrag vom 25. März 1957 (Römische Verträge); in der aktuellen Fassung des Vertrages von Nizza bzw. Lissabon.

⁹⁸ Vgl. HAHN und GÖRGEN, 2008, I, 2, S 2.

⁹⁹ Vgl. SCHROEDER und KRAUS, 2006, S 32.

¹⁰⁰ Vgl. NATTERER, 2008, S 3 und SCHROEDER und KRAUS, 2006, S 32.

In der konsolidierten Fassung des EG-Vertrages vom 02.10.1997 wird der Art. 153 dem Verbraucherschutz gewidmet¹⁰¹.

6.1.1.2. Grundsätze des EG-Rechtsetzungsverfahrens

Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft, als der wichtigsten und für das Lebensmittelrecht im Wesentlichen allein maßgeblichen Grundlage der Europäischen Union, bestimmt sich nach dem **Prinzip der begrenzten Ermächtigung** (Art. 5 Abs. 1 EGV). Danach darf die Gemeinschaft nur in den Bereichen tätig werden, die ihr seitens der Mitgliedstaaten durch den EG-Vertrag (bzw. der Union durch den Verfassungsvertrag) übertragen worden sind¹⁰². Für das Tätigwerden der EG bedarf es also immer einer **Ermächtigungsgrundlage**. „Will die EU im Bereich des Lebensmittelrechts handeln, so muss sie sich – wie sonst auch – auf eine konkrete **Kompetenzgrundlage** des EG-Vertrages stützen. Die Wahl der Kompetenzgrundlage ist aufgrund der damit auch verbundenen unterschiedlichen Verfahrensvorschriften (Mehrheitserfordernisse im Rat, Art der Einbeziehung des europäischen Parlaments) von immenser politischer Bedeutung und führt daher zu Urteilen des EuGH, welcher letztlich darüber zu entscheiden hat, welche Vertragsbestimmung in einem konkreten Fall zur Anwendung hätte kommen müssen“¹⁰³.

¹⁰¹ (1) Zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet die Gemeinschaft einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen.

(2) Den Erfordernissen des Verbraucherschutzes wird bei der Festlegung und Durchführung der anderen Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen Rechnung getragen.

(3) Die Gemeinschaft leistet einen Beitrag zur Erreichung der in Absatz 1 genannten Ziele durch

a) Maßnahmen, die sie im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts nach Artikel 95 erlässt

b) Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten

(4) Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen nach Absatz 3 Buchstabe b).

(5) Die nach Absatz 4 beschlossenen Maßnahmen hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Diese Maßnahmen müssen mit diesem Vertrag vereinbar sein. Sie werden der Kommission mitgeteilt.

¹⁰² Vgl. STREINZ, 2006, S 207.

¹⁰³ Vgl. NENTWICH, 1994, S 5.

Das Subsidiaritätsprinzip ist begrifflich im Vertrag von Maastricht verankert. „Es regelt ebenfalls die Kompetenz zur Rechtsetzung zwischen der EG¹⁰⁴ einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits“¹⁰⁵. Für das Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten gilt, dass ein Tätigwerden der EU nur dort gerechtfertigt ist, wo zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls dies verlangen. Was nicht von diesen Erfordernissen erfasst wird, bleibt im Regelungsbereich der Mitgliedstaaten¹⁰⁶. Die EG soll folglich nur dann und nur insoweit Recht setzen, wenn ein Rechtsakt besser, also effizienter bzw. zweckmäßiger, auf Gemeinschaftsebene als auf mitgliedsstaatlicher Ebene erlassen werden kann.

„Da jedoch die Abschaffung von Handelshemmnissen nur auf Gemeinschaftsebene durch Rechtsharmonisierung geschehen kann, ist der Anwendungsbereich relativ beschränkt. Nur in Spezialfällen kann es daher zu einer echten Einschränkung der gemeinschaftlichen Kompetenz kommen. Das verankerte Subsidiaritätsprinzip dürfte im Lebensmittelrecht kaum zu einer Veränderung der von der EG verfolgten Rechtsetzungspolitik, geschweige denn zu einer Zuständigkeitsverlagerung führen. Die Einschränkung des mitgliedsstaatlichen Handlungsspielraums konkretisiert sich im Anwendungsvorrang des unmittelbar anwendbaren EG-Lebensmittelrechts“¹⁰⁷.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip besagt, dass „staatliche Eingriffe geeignet sein müssen, das angestrebte Ziel zu erreichen oder zu fördern; der Eingriff ist nur erforderlich, wenn kein milderes, den Betroffenen oder Dritte weniger belastendes Mittel zur Verfügung steht, das den Zweck ebenso gut zu fördern vermag; ein geeigneter und erforderlicher Eingriff darf dennoch nicht vorgenommen werden, wenn der damit verbundene Schaden in grobem Missverhältnis zu dem angestrebten Zweck steht“¹⁰⁸. Es regelt das „Wie“ der Rechtsetzungstätigkeit seitens der EG. Die Maßnahmen der Gemeinschaft dürfen nicht über das – für das Erreichen der Ziele des EG-Vertrages – erforderliche Maß hinausgehen. Kann bspw. das Ziel in gleich geeigneter Weise erreicht werden, ist die Richtlinie der Verordnung vorzuziehen, da sie weniger stark in die Befugnisse der Mitgliedstaaten eingreift.

¹⁰⁴ Interessanterweise wurde das Subsidiaritätsprinzip im EG-Vertrag und nicht im EU-Vertrag verankert: für die beiden anderen Säulen (Außen- und Sicherheitspolitik sowie Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) gilt es somit nicht.

¹⁰⁵ GÖRGEN, 2007, S 63.

¹⁰⁶ Vgl. KRAUSE, 1994, S 5.

¹⁰⁷ Vgl. NENTWICH, 1994, S 209 und 295.

¹⁰⁸ GRAEBER et al., 2007, S 487.

Aber auch mitgliedstaatliche Maßnahmen, die den freien Warenverkehr beschränken, müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Ob das auch so ist, wird vom EuGH kontrolliert.

6.1.1.3. Sekundäres Gemeinschaftsrecht

Das Sekundärrecht schließt alle von den Organen der EU erlassenen Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen ein. Besonderen Stellenwert nehmen die Entscheidungen des EuGH ein.

Um im Bereich des Lebensmittelrechts tätig zu werden, muss sich die EU gemäß des „Prinzips der begrenzten Ermächtigung“ auf eine konkrete Kompetenzgrundlage des EG-Vertrags stützen, d.h. Deckung im Primärrecht finden.

6.1.1.3.1. Horizontale und vertikale Vorschriften

Nach dem Regelungsinhalt werden die „horizontalen“ Regelungen, die alle Lebensmittel, also auch Zusatzstoffe, diätetische Lebensmittel sowie Kennzeichnung betreffen, von den „vertikalen“ Regelungen für bestimmte Produktgruppen unterschieden.

Horizontale Vorschriften sind gleichsam produktübergreifend für mehrere oder alle Produktgruppen relevant und haben den allgemeinen Rahmen für Produktion und Vermarktung zum Gegenstand. Vertikale Vorschriften beziehen sich im Wesentlichen auf die spezifische Zusammensetzung und sonstige produktspezifische Parameter und betreffen bspw. Fruchtsäfte, Honig und natürliche Mineralwässer.

6.1.2. Geltungsbereich des EG-Lebensmittelrechts

Unter „Lebensmittelrecht“ versteht die EG alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften für Lebensmittel im Allgemeinen und die Lebensmittelsicherheit im Besonderen, sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf einzelstaatlicher Ebene¹⁰⁹. Die EG-Basisverordnung gilt für alle Lebens- und Futtermittel, die für der

¹⁰⁹ Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 3 Z 1, Sonstige Definitionen, „Lebensmittelrecht“.

Lebensmittelgewinnung dienende Tiere hergestellt oder an sie verfüttert werden. Dabei bezieht sie sich auf alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen¹¹⁰ - von der Primärproduktion bis zum Endverbraucher.

„Die Gemeinschaft hat sich für ein hohes Gesundheitsschutzniveau bei der Entwicklung des Lebensmittelrechts entschieden, dass sie ohne Diskriminierung anwendet, unabhängig davon, ob die Lebens- oder Futtermittel auf dem Binnenmarkt oder international gehandelt werden“¹¹¹. Im Zentrum des europäischen Lebensmittelrechts steht seit der EG-Basisverordnung die erstmals gemeinschaftsweit verbindliche Definition des Lebensmittelbegriffs¹¹². Der Begriff des „europäischen Lebensmittels“ grenzt das Lebensmittelrecht auch von anderen Rechtsgebieten ab¹¹³.

Die Rechtsakte, welche die EG erlassen hat, sind von den Mitgliedstaaten zu beachten und gehen dem nationalen Recht im Rang vor. Das hat zur Konsequenz, dass Behörden und Gerichte Gemeinschaftsrecht direkt zu beachten und zu vollziehen haben¹¹⁴. Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts, Primärrecht wie das Sekundärrecht, bedeutet, dass im Fall einer Kollision zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht letzteres außer Acht zu lassen ist, und zwar von allen Rechtsanwendern, Gerichten wie Verwaltungsbehörden.

6.1.3. Rechtsakte der EG

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU, genauer gesagt seit dem Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), ist das Gemeinschaftsrecht Bestandteil unserer Rechtsordnung.

Verbindliche Rechtsakte sind die EG-Verordnungen, die EG-Richtlinien sowie die Entscheidungen.

¹¹⁰ Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 1 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 1.

¹¹¹ EG-Basisverordnung, Erwägungsgrund Nr. 8.

¹¹² Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 2, bzw. „Der Lebensmittelbegriff“.

¹¹³ Bspw. ist die Zuordnung von Produkten zu den Kategorien „Lebensmittel“ oder „Arzneimittel“ von erheblicher wirtschaftlicher und rechtlicher Bedeutung. Während Arzneimittel einem zeitraubenden und kostenintensiven Genehmigungsverfahren unterliegen, dürfen Lebensmittel eigenverantwortlich in den Verkehr gebracht werden, sie unterliegen dem Missbrauchsprinzip. Andererseits können Arzneimittel wegen ihrer Wirkungen besonders beworben werden, wodurch sich höhere Preise erzielen lassen [Vgl. STREINZ, 2006, S 221].

¹¹⁴ Vgl. GÖRGEN, 2007, S 73.

EG-Verordnungen sind Rechtsakte die allgemeine Geltung haben, in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten. Mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EG wird die Verordnung für den einzelnen Staat verbindlich. Nach BOCKISCH steht keine Verordnung im luftleeren Raum; alle Verordnungen haben nicht nur ihren Ursprung im gesellschaftlichen Umfeld sondern sie leben auch darin. „Dies wird besonders bei europäischen Verordnungen deutlich, die in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten ebenso unterschiedlich angewandt werden, wie deren Kultur und Einstellung unterschiedlich ist“¹¹⁵.

EG-Richtlinien sind hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich. Im Gegensatz zur Verordnung müssen sie erst in die nationalen Rechtsordnungen übertragen werden. „Kommt ein Staat seiner Pflicht zur Umsetzung einer EU-Richtlinie nicht oder nicht rechtzeitig nach, kann gegen ihn mit einem Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof vorgegangen werden“¹¹⁶.

Der Gemeinschaftsgesetzgeber ist in den vergangenen Jahren vermehrt dazu übergegangen, viele Bereiche des Lebensmittelrechts mit Verordnungen zu regeln. Im Vergleich zu Richtlinien lassen Verordnungen den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit nur sehr geringe Handlungsspielräume. „Im Grünbuch von 1997 hat die Kommission festgestellt, dass eine häufige Verwendung von Verordnungen anstelle von Richtlinien die Transparenz der Vorschriften steigern und die Schwierigkeiten vermeiden könnte, die sich aus verspäteter oder nicht korrekter Umsetzung ergeben können“¹¹⁷.

6.2. Geschichte des heutigen Lebensmittelrechts in Europa

Unter dem *Acquis Communautaire*¹¹⁸ sind alle in der EU bestehenden Rechtsvorschriften zu verstehen. Bei der Umsetzung des EU-Vertrags in die österreichische Rechtsordnung steht der *Acquis Communautaire* einem dreistufigen Aufbau des österreichischen Lebensmittelrechts gegenüber und zwar dem aktuellen

¹¹⁵ BOCKISCH, 2003, S 389.

¹¹⁶ FEIL, 1995, S 6.

¹¹⁷ GORNY, 2003, S 255.

¹¹⁸ „*Acquis Communautaire*“: ist französisch und heißt wörtlich „gemeinschaftliche Errungenschaften“; verwendet wird es als „Gemeinschaftlicher Besitzstand“.

Lebensmittelgesetz (LMSVG), den aufgrund des LMG erlassenen Durchführungsverordnungen und dem Codex Alimentarius Austriacus (ÖLMB)¹¹⁹.

6.2.1. Vom Bestimmungslandprinzip zum Herkunftslandprinzip; die „gegenseitigen Anerkennung“

Das Gemeinschaftsrecht der EU ist geprägt durch die Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung des EuGH¹²⁰, in der er damals unter Abkehr vom „Bestimmungslandprinzip“¹²¹ im Sinne des „Herkunftslandprinzips“ entschied. Das sogenannte „Herkunftslandprinzip“ besagt, dass jedes Lebensmittel, das nach den Vorschriften des Herkunftsstaates rechtmäßig erzeugt und in Verkehr gebracht wurde, in der ganzen EU frei zirkulieren darf, und zwar auch dann, wenn es auf Grund der Gesetzgebung des Importlandes als nicht verkehrsfähig zu beurteilen wäre¹²². Das Herkunftslandprinzip führt folglich zu einer Inländerdiskriminierung von heimischen Produkten.

Laut Art. 28 und 29 des EGV sind mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Durch die Cassis-de-Dijon-Entscheidung hat der EuGH festgelegt, dass in Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung die Herstellung und Vermarktung von Erzeugnissen Sache der Mitgliedstaaten ist, alle betreffenden Vorschriften für ihr Hoheitsgebiet zu

¹¹⁹ Vgl. FEIL, 1995, S 6.

¹²⁰ Rechtsprechungssammlung 1979/649 - REWE/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein; Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 („Cassis de Dijon“). Die Klage richtete sich gegen Deutschland, das den Import des französischen „Cassis-Likörs“ mit der Begründung, er habe entgegen den deutschen Vorschriften für Liköre einen zu niedrigen Alkoholgehalt, nicht gestattete. Diese Begründung entsprach zwar dem zu dieser Zeit geltenden „**Bestimmungslandprinzip**“, wonach die hergestellten Waren den Vorschriften des Importlandes zu entsprechen hätten; „Jedoch lässt sich durch einen derartigen Ansatz kein gemeinschaftlicher Markt für Lebensmittel verwirklichen, weil sich dadurch jederzeit auch rein protektionistische (und keinesfalls speziell einem gerechtfertigten Schutzbedürfnis entsprechende) Regelungen aufstellen lassen. Aus diesem Grund entschied der EuGH damals unter Abkehr vom Bestimmungslandprinzip im Sinne des Herkunftslandprinzips“ [vgl. KRAUSE, 1994, S 7].

¹²¹ Aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofes ist der „Gemeinsame Markt“ schon durch den EG-Vertrag 1958 geschaffen worden. Jedoch war seine Judikatur bis 1979 vom Bestimmungslandprinzip geprägt. Er interpretierte die Freiheit des Warenverkehrs damit im Wesentlichen als ein Verbot diskriminierender nationaler Regelungen.

¹²² Ein Verbot derartiger Importprodukte würde gegen Art. 30 EWG-Vertrag verstoßen. **Nach Art. 30** stehen die „Bestimmungen der Artikel 28 und 29 Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen“.

erlassen. Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung dieser Erzeugnisse ergeben, sind hinzunehmen, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen (EGV-Vertrag Art. 30) gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes¹²³. Eine nationale, den freien Warenverkehr behindernde Maßnahme muss rechtfertigbar und auch verhältnismäßig sein.

„In jenen Bereichen, in denen keine oder nur unvollständige Harmonisierungsmaßnahmen gesetzt wurden, sind nationale Beschränkungen des freien Verkehrs mit Lebensmitteln an den Anforderungen der Art. 30, 34 und 36 EGV zu messen. Dies bedeutet insbesondere, dass den Warenverkehr behindernde Maßnahmen mit Gesundheits- oder Verbraucherschutzgründen rechtfertigbar und verhältnismäßig sein müssen“¹²⁴. „Der Schwerpunkt der Kontrolle wird damit in das Erzeugungsland verlagert; Exporte in einen Mitgliedstaat haben daher grundsätzlich den Vorschriften des Erzeugungslandes zu entsprechen. Eine Ware muss im Herkunftsland jedenfalls verkehrsfähig und der Schutz vor Täuschung sowie die Lauterkeit des Handelsverkehrs muss gewährleistet sein. Die Importe aus Drittländern sind beim Eintritt in die EU strengstens zu kontrollieren“¹²⁵.

Der „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“ ist ein Produkt der Judikatur aufgrund der Urteile des EuGH, wobei die Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung aus Deutschland das bekannteste darstellt. Der EuGH macht mit seinen Rechtsprechungen politische Urteile, auch wenn es dafür keine Ermächtigung gibt.

Österreich ist, nicht zuletzt wegen seiner Lebensmittelproduktion auf international höchstem Niveau, von der sog. Inländerdiskriminierung, welche sich aufgrund der gegenseitigen Anerkennung ergibt, betroffen und musste aus heutiger Sicht mit den Entscheidungen der EG, hier insbesondere jene des EuGH, konform gehen um sich nachhaltig vor wirtschaftlichen Schäden zu schützen.

¹²³ Vgl. Urteil des Gerichtshofes vom 20. Februar 1979, Rechtssache 120/78.

¹²⁴ NENTWICH, 1994, S 293.

¹²⁵ Vgl. FEIL, 2001, S 6 und KRAUSE, 1994, S 7.

6.2.2. Der „neue Ansatz“ oder die „neue Strategie“ der Gemeinschaftsrechtsetzung

Ursprünglich versuchte man die Handelshemmnisse der Mitgliedstaaten allein durch die Harmonisierung zu beseitigen, wobei unterschiedliche Ansätze ohne Gesamtkonzept verfolgt wurden. Dieser „alte Ansatz“¹²⁶ erwies sich nicht nur als undurchführbar, sondern auch rechtspolitisch nicht wünschenswert. Man wollte keinen „europäischen Einheitsbrei“. Auf Grundlage der EuGH-Rechtssprechung im Cassis-de-Dijon-Fall und des dadurch entstandenen Herkunftslandprinzips entwickelte sich eine „neue Strategie“. „Diese Strategie setzt nicht nur „europäisch“ ausgerichtete nationale Rechtsordnungen und eine so agierende Gesetzgebung und Vollziehung voraus, sondern auch einen mündigen europäischen Verbraucher“¹²⁷.

„Gegenseitige Anerkennung und Harmonisierung sollten zu einander ergänzenden Elementen der Herstellung des Binnenmarktes werden“¹²⁸. Während der ursprüngliche Ansatz der EU darauf gerichtet war die Herstellung von Produkten durch „vertikale“ Richtlinien zu normieren, hat sich nun ein neues Konzept durchgesetzt; nunmehr werden durch „horizontale“ Vorschriften für alle bzw. für Sektoren von Lebensmitteln geltende Vorschriften geschaffen.

Die EU hat eine große Anzahl von Sekundärrechtsakten erlassen, die den nationalen Handlungsspielraum bei der Lebensmittelgesetzgebung im Laufe der Zeit in hohem Maße eingeschränkt haben. Wurde anfangs noch die Strategie verfolgt, durch vertikale Richtlinien nach und nach für alle Lebensmittel die detaillierten Rezepturbestimmungen zu harmonisieren, erwies sich dieses Unterfangen bald als zu aufwendig, zeitraubend und vor allem politisch kaum durchsetzbar. Nunmehr werden in erster Linie sogenannte horizontale Rechtsakte erlassen, also solche, die prinzipiell für alle Lebensmittelkategorien gelten und einen Grundstock an harmonisierten Standards gewährleisten sollten¹²⁹.

¹²⁶ Insbesondere die Artikel 28-30 der Römischen Verträge sind für das Hauptziel der Harmonisierung nationaler Lebensmittelrechtsnormen entscheidend. „Der „alte Ansatz“ hatte zwei Arbeitsprogramme (aus 1969 und 1973) zur Grundlage. Als jedoch 1985 lediglich 2/5 der vorgesehenen Maßnahmen getroffen worden waren setzte sich endgültig das „neue Konzept“ der horizontalen Maßnahmen durch. Der Maßnahmenkatalog hat seine Grundlage im „Weißbuch“ über die Vollendung des Binnenmarkts“ [KRAUSE, 1994, S 6].

¹²⁷ Vgl. SMOLKA, 1986, S 330.

¹²⁸ Vgl. STREINZ, 2006, S 212.

¹²⁹ Vgl. NENTWICH, 1994, S 294.

6.2.3. Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes

Das Weißbuch¹³⁰ der Europäischen Kommission an den Rat von 1985 über die Vollendung des Binnenmarktes ist ein Maßnahmenpaket zur Beseitigung aller materiellen, steuerlichen und technischen Handelsschranken. „Der Auftrag dazu erging von der Brüsseler Ratstagung im März 1985 mit der Erklärung, es seien Maßnahmen zur Verwirklichung eines großen Binnenmarktes bis zum Jahr 1992 zu treffen, wodurch ein günstigeres Umfeld für die Förderung der Unternehmen des Wettbewerbes und des Handels geschaffen wird“¹³¹. In dem zweiten Teil beschäftigt sich das Weißbuch mit der Beseitigung technischer Handelshemmnisse, zu denen auch lebensmittelrechtliche Vorschriften zählen. Diese sollen dazu führen, dass der Gemeinsame Markt wächst.

Das Weißbuch trifft klare Aussagen zu den Strategien, mit denen die Kommission dieses Ziel erreichen will und stellt einen Zeitplan für die Rechtssetzungsvorhaben der Gemeinschaft in den einzelnen technischen Bereichen auf¹³². Demnach soll der Binnenmarkt 1992 vollendet sein. Grundsatz bei der Umsetzung ist das vom EuGH entwickelte Cassis-de-Dijon-Prinzip.

6.2.4. Einheitliche Europäische Akte

Die Einheitliche Europäische Akte ist schließlich der Schlussstein, der rechtspolitisch den Übergang von der Organisationsform des „Gemeinsamen Marktes“ zu jener des echten „Binnenmarktes“ trägt. Sie ist am 1.7.1987 in Kraft getreten und hat die EG-Gründungsverträge so geändert, dass durch sie eine neue Etappe des europäischen Integrationsprozesses eingeleitet worden ist. Sie enthält die oft zitierte Definition des Binnenmarktes als eines Raumes „ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital“ gemäß den Bestimmungen des EG-

¹³⁰ „Weißbuch der Kommission an den europäischen Rat über die Vollendung des Binnenmarktes“, KOM (85) 310 endg.

¹³¹ SMOLKA, 1986, S 330.

¹³² Vgl. BLASS, 1988, S 395.

Vertrages gewährleistet ist. Der Binnenmarkt sollte nach dem Programm der Einheitlichen Europäischen Akte bis 31.12.1992 schrittweise verwirklicht werden¹³³.

Auf der Grundlage der bestehenden Verträge schien die Verwirklichung des Binnenmarktes schwierig zu werden, insbesondere wegen des Entscheidungsprozesses im Rat, der für die Harmonisierung von Rechtsvorschriften Einstimmigkeit vorsah. „Die zugrundeliegende Problematik wurde durch die Einheitliche Europäische Akte ab 1987 deutlich entschärft, da nunmehr Art. 100 a EGV als Harmonisierungskompetenz herangezogen werden konnte und diese Bestimmung nicht mehr Einstimmigkeit, sondern lediglich qualifizierte Mehrheit im Rat verlangt“¹³⁴.

6.2.5. Der Europäische Binnenmarkt und das EWR – Abkommen

Seit 1. Jänner 1993 gibt es den Europäischen Binnenmarkt. In diesem können Waren ungehindert zwischen den Mitgliedstaaten gehandelt werden.

Im Oktober 1991 wurde das Abkommen zwischen EG und EFTA¹³⁵ über die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) abgeschlossen. Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) ist am 1. Jänner 1994 in Kraft getreten und stellt die erste Stufe der Integration Österreichs in den Binnenmarkt der EU dar¹³⁶. Das Abkommen über den EWR übernimmt nicht nur die Grundprinzipien des freien Warenverkehrs (Art. 30 EG-Vertrag), sondern darüber hinaus auch die allermeisten der einschlägigen EG-Rechtsakte, also EG-Verordnungen und EG-Richtlinien. Der „acquis communautaire“, also der gemeinschaftsrechtliche Besitzstand, wurde mit Stand 1.8.1991 in die Anhänge zum EWR-Abkommen aufgenommen¹³⁷. Im Bereich der technischen Handelshemmnisse hatte der Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Vertrag) das Ziel, den EG-Binnenmarkt auf die EWR-Staaten auszudehnen¹³⁸.

Österreich ist als Mitgliedstaat der EFTA zur Übernahme des EG-Gemeinschaftsrechts, insbesondere in seiner durch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)

¹³³ SMOLKA, 2009, S 39.

¹³⁴ NENTWICH, 1994, S 100.

¹³⁵ Die EFTA, European Free Trade Association, wurde 1960 als internationale Organisation von mehreren europäischen Staaten, darunter auch Österreich, gegründet.

¹³⁶ Vgl. KRAUSE, 1994, S 17; HAUER, 1993, S 499.

¹³⁷ Vgl. NENTWICH, 1994, S 9.

¹³⁸ Vgl. SMOLKA, 2009, S 42.

bewirkten Ausprägung, verpflichtet¹³⁹. Damit hat Österreich bereits bei Eintritt in den EWR die lebensmittelrechtlichen Vorschriften der EU übernommen und es haben sich durch den Beitritt zur EU kaum noch wesentliche Neuerungen ergeben.

„Der Realisierung des Europäischen Binnenmarkts, der „Freiheit des Warenverkehrs“, haben sich allerdings Hindernisse verschiedenster Art entgegengestellt“¹⁴⁰. In der EG gibt es kein einheitliches System des Lebensmittelrechts, weil die Vorstellungen der einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zusammensetzung und Zutaten von Lebensmitteln zu unterschiedlich sind. Vielmehr besteht eine Vielzahl von einzelnen Rechtsakten, die im Wesentlichen punktuell Probleme des Lebensmittelrechts lösen¹⁴¹.

„Der freie Verkehr mit Lebensmitteln und Futtermitteln in der Gemeinschaft ist nur dann möglich, wenn die Anforderungen an die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht wesentlich voneinander abweichen“¹⁴².

6.2.6. Grünbuch der allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts in der EU

Im Jahr 1997 legt die Kommission das Grünbuch¹⁴³ „Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union“ vor. Darin stellt sie das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht und dessen Weiterentwicklung auf den Prüfstand der öffentlichen Diskussion. Es beschreibt umfassend die Situation des Gemeinschaftlichen Lebensmittelrechtes, es hinterfragt seine Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit in Einzelbereichen, und es stellt Aspekte der Weiterentwicklung zur Debatte¹⁴⁴.

Schon damals stand die Lebensmittelsicherheit ganz oben. Um die Ziele des Grünbuchs sicherzustellen, muss die gesamte Lebensmittelkette in das Regulationssystem einbezogen sein. So entstammt auch der viel zitierte Satz „from stable to table“ oder „from farm to fork“ dem Grünbuch.

¹³⁹ Vgl. HAUER, 1993, S 499.

¹⁴⁰ KRAUSE, 1994, S 5.

¹⁴¹ Vgl. FEIL, 2001, S 5.

¹⁴² EG-Basisverordnung, Erwägungsgrund Nr. 3.

¹⁴³ KOM (97) 176; Annahme durch die Kommission am 30. April 1997.

¹⁴⁴ Vgl. SCHROETER, 2005, S 193 und HAHN und GÖRGEN, 2008, I, 3, S 11 und 13.

6.2.7. Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit

Auf der Grundlage des „Weißbuchs zur Lebensmittelsicherheit“¹⁴⁵ von 1999 hat die Europäische Kommission einen Plan mit konkreten rechtlichen Maßnahmen entwickelt. Ziel, wie schon der Name des Weißbuches verrät, müsse es sein, „ein hohes Maß an Lebensmittelsicherheit zu garantieren“, dazu gehört ein neuer rechtlicher Rahmen, der die gesamte Lebensmittelherstellungskette abdeckt und die Futtermittel einschließt.

„Offiziell verstand sich das Weißbuch als Antwort der Kommission auf das Grünbuch und das Echo, das dieses in der Fachöffentlichkeit gefunden hatte. Tatsächlich hatte das Weißbuch einen hochpolitischen Hintergrund. Die Kommission musste im Jahre 1999 harte Vorwürfe aus dem Parlament, dass sie in der BSE-Krise versagt habe, hinnehmen. So ist es verständlich, dass sich die neu berufene Kommission unter Romano Prodi erheblichem Handlungsdruck ausgesetzt sah, „vorzeigbaren“ Verbraucherschutz zu produzieren“¹⁴⁶.

„Die zügige Abwicklung des Gesetzeserzeugungsverfahrens erlaubt Rückschlüsse auf den enormen politischen und gesellschaftlichen Erfolgsdruck, der nach den bekannten Lebensmittelkrisen auf den europäischen Institutionen lastete. Diese Lebensmittelkrisen hatten auch die Ziele für das Allgemeine Lebensmittelrecht vorgegeben. Im Zentrum steht die Lebensmittelsicherheit. Als ein maßgebliches Handicap hatte sich in der Vergangenheit der Umstand erwiesen, dass sich alle Mitgliedstaaten vorbehaltlos zu diesem Ziel bekennen, es aber mit unterschiedlichen Mitteln zu erreichen suchen. Als weiterer limitierender Faktor für das Sicherheitsziel wurde ein lückenhaftes Verständnis der Lebensmittelkette erkannt. Die Addition der beiden genannten kritischen Faktoren – unterschiedliche und häufig nicht miteinander kompatible nationale Zugänge zur Lebensmittelsicherheit einerseits, voll liberalisierte transnationale Märkte andererseits – vermittelt einen Eindruck von dem Dilemma, das sich die Kommission mit dem Weißbuch und ihrem folgenden Vorschlag des Allgemeinen Lebensmittelrechts zu beseitigen vorgenommen hatte“¹⁴⁷.

¹⁴⁵ KOM (1999) 719; im Jänner 2000 wurde das „Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit“ von der Kommission veröffentlicht.

¹⁴⁶ SCHROETER, 2005, S 194.

¹⁴⁷ BLASS, 2002, S 160.

„Anfang Februar 2000 hat sie dann eine Mitteilung über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips veröffentlicht, in dem sie erläutert, welchen Ansatz sie bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips zugrunde legt, Leitlinien für seine Anwendung festlegt und versucht, einen Grundkonsens darüber zu erzielen, wie wissenschaftlich noch nicht in vollem Umfang erfassbare Risiken eingeschätzt werden können. Der wichtigste Vorschlag des Weißbuchs war die Errichtung einer europäischen Lebensmittelbehörde, deren Tätigkeit ein Höchstmaß an Unabhängigkeit, wissenschaftlicher Kompetenz und Transparenz aufweisen soll und deren wesentlichste Aufgabe die Risikobewertung ist“¹⁴⁸.

6.3. Die EG-Basisverordnung

In den vergangenen Jahrzehnten wuchs auf Grund der Lebensmittelskandale, die ihren Ursprung häufig im Futtermittelbereich hatten, die Besorgnis der sog. Öffentlichkeit (einschließlich der Medien) über die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln. Spätestens der BSE-Skandal hat die EU zu einer Neuausrichtung des Lebensmittelrechts bewogen.

Die Europäische Kommission hat mit der EG-Basisverordnung¹⁴⁹ einen neuen gemeinsamen Rechtsrahmen für Lebensmittel geschaffen, der die gesamte Lebensmittelherstellungskette erfasst und Futtermittel einschließt. Seit dem in Kraft treten der VO (EG) Nr. 178/2002 steht die Lebensmittelsicherheit im Zentrum des europäischen Lebensmittelrechts.

„Seit langem war argumentiert worden, dass die lebensmittelrechtlichen Regeln früher als bei der eigentlichen Herstellung des Erzeugnisses ansetzen müssen. Wenn Lebensmittelsicherheit effektiv und wirtschaftlich umsetzbar gewährleistet werden soll, sollte das unmittelbar an den jeweiligen Gefahrenquellen geschehen und nicht erst mit höherem Aufwand auf einer nachgelagerten Stufe der Lebensmittelkette“¹⁵⁰.

¹⁴⁸ HAHN und GÖRGEN, 2008, I, 3, S 14.

¹⁴⁹ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Jänner 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit; Amtsblatt der EG L31 vom 1.2.2003.

¹⁵⁰ TEUFER, 2007, S 13.

Die EG-Basisverordnung verfolgt ein hohes Schutzniveau in Bezug auf das Leben und die Gesundheit des Menschen sowie die Verbraucherinteressen¹⁵¹. Grundsätze dabei sind die Risikoanalyse, das Vorsorgeprinzip und die Transparenz.

Die **Risikoanalyse**¹⁵² ist ein entscheidender Grundsatz für das europäische Lebensmittelrecht und setzt sich zusammen aus den verschiedenen Phasen der Risikobewertung, dem Risikomanagement sowie der Risikokommunikation. Auf europäischer Ebene fällt die Zuständigkeit über die Risikobewertung¹⁵³ in die Zuständigkeit der EFSA. Werden Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Menschen erwogen, so muss zunächst eine auf den verfügbaren Daten beruhende wissenschaftliche Ermittlung und Bewertung der möglichen negativen Folgen eines Phänomens vorgenommen werden, auf engl. ein sog. „Risk Assessment“. Unter Risikomanagement¹⁵⁴ wird ein Prozess der Abwägung strategischer Alternativen und gegebenenfalls der Wahl geeigneter Präventions- und Kontrollmöglichkeiten bezeichnet. „Entscheidungen des Risikomanagements können vielfältig sein, vom Erlass von Rechtsvorschriften, Vollzugsmaßnahmen insbesondere der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung, bis hin zu dem Entschluss, die Öffentlichkeit über die negativen Folgen eines Produkts oder eines Verfahrens zu informieren. Denkbar ist auch lediglich das in Auftrag geben von Forschungsprojekten oder Empfehlungen“¹⁵⁵. Dabei muss den Ergebnissen der Risikobewertung und auch dem Vorsorgeprinzip Rechnung getragen werden¹⁵⁶. Die EG-Basisverordnung sieht vor, maßvolle Risikomanagementmaßnahmen bereits auf einer frühen Stufe zu ergreifen, wenn Unsicherheit über Gesundheitsgefahren bei Lebensmitteln bestehen¹⁵⁷.

Für den interaktiven Austausch von Informationen und Meinungen im Rahmen der Risikokommunikation¹⁵⁸ sind auf europäischer Ebene die EFSA und auf nationaler Ebene die AGES zuständig.

Die Erwägungsgründe der EG-Basisverordnung heben hervor, dass es sich bei dem europäischen Lebensmittelrecht um ein risikobasiertes System handelt. Diese neue

¹⁵¹ Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 5 sowie Art. 8.

¹⁵² Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 3 Z 10.

¹⁵³ Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 3 Z 11.

¹⁵⁴ Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 3 Z 12.

¹⁵⁵ MEYER, 2006, S 681.

¹⁵⁶ Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 6 Abs. 3 und Art. 7 „Vorsorgeprinzip“.

¹⁵⁷ Vgl. TEUFER, 2007, S 14.

¹⁵⁸ Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 3 Z 13.

Konzeption soll dazu führen, dass zukünftig zu erwartende Maßnahmen auf der Grundlage einer durchgeführten Risikoanalyse basieren sollen. Der Ansatz des „horizontalen Lebensmittelrechts“ ist ein umfassender Verbraucherschutz. Damit wird die Verpflichtung konkretisiert, ein hohes Gesundheitsschutzniveau zu gewährleisten, wie es im EG-Vertrag niedergelegt ist¹⁵⁹. Vor diesem Hintergrund gewinnen auch Begriffe „Gefahr“¹⁶⁰ und „Risiko“¹⁶¹ eine zentrale Bedeutung. Um die Gefahr einschätzen zu können, muss man das Risiko kennen, welches mit der Gefahr verbunden ist.

„Zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzniveaus in der Gemeinschaft wurde das **Vorsorgeprinzip** herangezogen, wodurch Hemmnisse für den freien Verkehr mit Lebensmitteln und Futtermitteln geschaffen wurden. Deshalb muss gemeinschaftsweit eine einheitliche Grundlage für die Anwendung dieses Prinzips geschaffen werden“¹⁶².

Da sich die Auswirkungen von Lebens- und Futtermitteln auf die menschliche Gesundheit nicht stets wissenschaftlich exakt bewerten lassen und daher das zu erwartende Risiko nicht immer mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu bestimmen ist, muss im Rahmen der Risikoanalyse auf das Vorsorgeprinzip zurückgegriffen werden. Angemerkt sei an dieser Stelle, dass „auch das Vorsorgeprinzip keinen blinden Aktionismus im Lebensmittelsektor rechtfertigt“¹⁶³.

„Ein Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip ist nur im Fall eines potentiellen Risikos möglich. Ein potentielles Risiko kann dann vorliegen, wenn ein Risiko nicht voll nachweisbar ist, insbesondere wenn nicht messbar ist, in welchem Umfang ein Risiko besteht oder wenn wegen unzureichender oder nicht eindeutiger wissenschaftlicher Daten nicht feststellbar ist, wie sich das Risiko auswirken kann“¹⁶⁴.

Dem Vorsorgeprinzip kann der Gedanke entnommen werden, das bei Bestehen von Unsicherheiten über gesundheitsschädliche Auswirkungen von Lebensmitteln oder in ihnen enthaltener Zutaten hoheitliche Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher und

¹⁵⁹ Vgl. HAHN und GÖRGEN, 2008, III, 2, S 2.

¹⁶⁰ Unter „Gefahr“ ist „ein biologisches, chemisches oder physikalisches Agens in einem Lebensmittel oder Futtermittel oder einen Zustand eines Lebensmittels oder Futtermittels, der eine Gesundheitsbeeinträchtigung verursachen kann“ zu verstehen; Basisverordnung, Art. 3 Z 14.

¹⁶¹ Unter „Risiko“ ist „eine Funktion der Wahrscheinlichkeit einer die Gesundheit beeinträchtigenden Wirkung und der Schwere dieser Wirkung als Folge der Realisierung einer Gefahr“ zu verstehen; EG-Basisverordnung, Art. 3 Z 9.

¹⁶² EG-Basisverordnung, Erwägungsgrund Nr. 20

¹⁶³ SCHRODER, 2002, S 289.

¹⁶⁴ MEYER, 2006, S 682.

damit auch Verbote mit Erlaubnisvorbehalt ausgesprochen werden können¹⁶⁵. Angemerkt sei an dieser Stelle, dass die Anwendung des Vorsorgegrundsatzes keine Risikobeherrschung im Sinne eines Nullrisikos bedeuten kann.

Die Verantwortung, für die Einhaltung der auferlegten EG-Vorschriften, insbesondere jene der Lebensmittelsicherheit, liegt bei den Mitgliedstaaten selbst. Die Europäische Kommission (bzw. das Lebensmittel- und Veterinäramt in Dublin) überprüft, ob die Mitgliedstaaten ihrer Aufgabe ordnungsgemäß nachkommen.

Das bedeutet, dass sämtliche Lebens- und Futtermittelunternehmer, vom landwirtschaftlichen und verarbeitenden Betrieb bis hin zum Einzelhandel und Gaststättengewerbe, in erster Linie selbst dafür verantwortlich sind, dass die auf dem Markt angebotenen Produkte den vorgeschriebenen Sicherheitsstandards entsprechen. „Scheinbar im Widerspruch zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Lebensmittelunternehmer infolge der EG-Basisverordnung nimmt der Regelungsumfang im Lebensmittelrecht eher zu als ab“¹⁶⁶.

Die Europäische Union sieht es nach eigenen Angaben als wichtige Aufgabe an, „den Ansprüchen der Verbraucher an die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln gerecht zu werden“¹⁶⁷.

„Die Konzepte, Grundsätze und Verfahren des Lebensmittelrechts der Mitgliedstaaten weisen große Unterschiede auf. Wenn die Mitgliedstaaten Maßnahmen betreffend Lebensmittel erlassen, können diese Unterschiede den freien Verkehr mit Lebensmitteln behindern, ungleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen und dadurch das Funktionieren des Binnenmarktes unmittelbar beeinträchtigen“¹⁶⁸.

Nach den letzten Erweiterungen der EU wäre eine Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht über Urteile des EuGH nicht mehr effizient zu machen gewesen. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurde zunehmend statt der im Lebensmittelrecht ursprünglich gebräuchlicheren Rechtsform der Richtlinie die Form der in den Mitgliedstaaten direkt anwendbaren Verordnung herangezogen¹⁶⁹.

Eine Vielzahl grundlegender lebensmittelrechtlicher Vorschriften ist also mit Verordnung geregelt. Die EG-Verordnung gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten und

¹⁶⁵ Vgl. JAGOW, 2007, S 483.

¹⁶⁶ GRUGEL et al., 2008, S 323.

¹⁶⁷ EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2000, S 3.

¹⁶⁸ EG-Basisverordnung, Erwägungsgrund Nr. 4.

¹⁶⁹ Vgl. NATTERER, 2008, S 3.

wird dadurch häufig als Einschränkung des nationalen gesetzgeberischen Handlungsspielraumes empfunden. Aufgrund dieser Entwicklung müssen sich nationale Behörden und Gerichte ebenso wie die Lebensmittelunternehmer mit den inhaltlichen Vorgaben des Europäischen Lebensmittelrechts sowie seinen Auswirkungen auf das nationale Lebensmittelrecht auseinandersetzen¹⁷⁰.

Das Wirksamwerden der EG-Basisverordnung am 1.1.2005 führte zu einer kompletten Novellierung nationaler lebensmittelrechtlicher Vorschriften; sie beinhaltet Gesetzgebungsvorhaben der EU, die unter anderem das Zusatzstoffrecht und das Recht der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben betreffen.

Diese Arbeit setzt sich im weiteren Verlauf mit der Frage auseinander, ob wir nicht schon längst auf dem Weg sind, dass unter den Bedingungen des erweiterten Binnenmarkts das Verbotssprinzip an die Stelle der Marktfreiheit tritt. Ist die „neue Freiheit“ im Binnenmarkt am Ende möglicherweise teuer erkaufte?

6.3.1. Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit - EFSA

Im Zuge der EG-Basisverordnung (Kapitel III) kommt es 2002 zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA - European Food Safety Authority) mit Sitz in Parma, Italien. „Die EFSA ist eine Agentur, die mit der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz der Kommission verbunden ist und mit dieser eng kooperiert“¹⁷¹.

„Die wissenschaftlichen und technischen Fragen im Zusammenhang mit der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit werden immer wichtiger und komplexer. Die Errichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit soll das derzeitige System der wissenschaftlichen und technischen Unterstützung, das den immer höheren Anforderungen nicht mehr gewachsen ist, verstärken“¹⁷². Die EFSA ist vor allem für die wissenschaftliche Beratung von Organen der Gemeinschaft sowie der nationalen Behörden in Belangen der Lebensmittelsicherheit zuständig¹⁷³. Sie besitzt eine Rechtspersönlichkeit (Art. 46).

¹⁷⁰ Vgl. SCHROEDER und KRAUS, 2006, S 22.

¹⁷¹ Vgl. GÖRGEN, 2007, S 46.

¹⁷² EG-Basisverordnung, Erwägungsgrund Nr. 33.

¹⁷³ Vgl. EG-Basisverordnung, Art. 22 und 23 (Auftrag und Aufgaben der Behörde).

„Im Interesse des Vertrauens in die wissenschaftliche Basis des Lebensmittelrechts sollten Risikobewertungen unabhängig, objektiv und transparent auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Informationen und Daten durchgeführt werden“¹⁷⁴.

Bereits 1974 hat die Kommission einen wissenschaftlichen Lebensmittelausschuss errichtet, welcher 1980 eine neue Satzung erhielt, mit der Aufgabe in Fragen des Schutzes des menschlichen Lebens und der menschlichen Gesundheit im Lebensmittelbereich dem betreffenden Thema die Kommission zu beraten. Im Jahre 1976 wurde ein wissenschaftlicher Futtermittelausschuss errichtet. „In den Futtermittelkrisen der 90er Jahre und insbesondere während der BSE-Krise kristallisierte sich jedoch die Notwendigkeit einer Reorganisation der wissenschaftlichen Ausschüsse heraus und die Notwendigkeit ihrer Koordination und ihrer wissenschaftlichen Unabhängigkeit. Daher wurde 1997 ein wissenschaftlicher Lenkungsausschuss auf dem Gebiet der Verbrauchergesundheit und Lebensmittelsicherheit eingesetzt“¹⁷⁵. Im Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit hat die Kommission die Einrichtung einer Europäischen Lebensmittelbehörde gefordert, mit der Basisverordnung wurde sie errichtet.

Die EFSA spielt eine wichtige Rolle im Zulassungsverfahren von Lebensmitteln bzw. Stoffen die mit dem Verbotsprinzip geregelt sind. Unter Einbeziehung der Grundsätze der Risikoanalyse (Art. 6), des Vorsorgeprinzips (Art. 7) und der Transparenz (Art. 38) dürfen bestimmte Stoffe nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn sie behördlich durch ein Zulassungsverfahren genehmigt worden sind. Die Entscheidung ob eine Ware zugelassen oder nicht zugelassen wird ist der Kommission vorbehalten. Bevor es allerdings zu einer Entscheidung kommt, muss ein zwingendes Gutachten der EFSA eingeholt werden, in welchem der betreffende Stoff und die Risiken, die der Verzehr möglicherweise mit sich bringt, im Zuge der Risikoanalyse (Art. 6) wissenschaftlich bewertet werden. „Die Risikobewertung beruht auf den verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen und ist in einer unabhängigen, objektiven und transparenten Art und Weise vorzunehmen“¹⁷⁶.

Um die Zulassung eines genehmigungspflichtigen Lebensmittels zu erhalten, muss der Interessierte (ein Unternehmen bspw.) einen Antrag an die zuständige nationale

¹⁷⁴ EG-Basisverordnung, Erwägungsgrund Nr. 18.

¹⁷⁵ KLAUS, 2007, S 48.

¹⁷⁶ EG-Basisverordnung, Art. 6 Abs. 2.

Behörde seines Mitgliedstaates richten. Diese nationale Behörde informiert die EFSA und stellt ihr den Antrag zusammen mit den vom Antragsteller gelieferten sonstigen Informationen zur Verfügung. Daraufhin prüft die EFSA (bzw. deren zuständiges wissenschaftliches Gremium) das betreffende Lebensmittel oder Futtermittel auf dessen Sicherheit für den Verzehr durch Menschen bzw. Tiere (Risikobewertung) und befürwortet dessen Zulassung bzw. lehnt diese ab. Diese Stellungnahme (wissenschaftliche Bewertung der EFSA) wird dann der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Antragsteller übermittelt und zudem veröffentlicht. Auf Grundlage der von der EFSA durchgeführten Risikobewertung des betreffenden Erzeugnisses ist es dann Aufgabe der Kommission (nach Konsultation des Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit) eine diesbezügliche Risikomanagement – Entscheidung zu treffen, d.h. die Vermarktung des Produkts zuzulassen oder abzulehnen.

Die Entscheidung der Kommission (Zulassung oder Ablehnung des Produkts) gilt EU-weit - wird ein Produkt zugelassen, weil es von der EFSA für sicher eingestuft worden ist, so kann der Antragsteller dieses grundsätzlich ohne Hindernisse in der gesamten EU vermarkten¹⁷⁷.

6.4. Folgen für Drittstaaten

Staaten, die nicht der EU angehören (sog. Drittstaaten) können durch völkerrechtliche Abkommen teilweise an das EG-Lebensmittelrecht gebunden sein oder im sog. autonomen Nachvollzug sich selbst an dieses binden. Dadurch erlangen sie nach Maßgabe der völkerrechtlichen Abkommen den Zugang zum Binnenmarkt der EU. Die Einhaltung der Standards des EG-Lebensmittelrechts ist Voraussetzung für die Verkehrsfähigkeit der Produkte in der EU¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Vgl. KLAUS, 2007, S 67.

¹⁷⁸ STREINZ, 2006, S 226.

7. Das Verbotprinzip aus dem Blickwinkel des Verbrauchers

Das Verbotprinzip als Ordnungsprinzip des Lebensmittelrechts ist als „Verbraucherschutzregelung“ einzuordnen. Ob es wirklich nur Gedanken zum Schutz des Verbrauchers verfolgt und ab welchen Punkt in der Vermarktungskette man von Verbrauchern in engerem Sinne sprechen kann, wird im Folgenden dargestellt.

Die ersten agrar- und lebensmittelrechtlichen Vorschriften, die aus den altorientalischen Reichen bekannt sind, dienten nicht in erster Linie dem Schutz der Bevölkerung, sondern eher der Sicherung von Einkünften für Könige und Tempel. Erst mit dem Beginn des Industriezeitalters werden Hunger und mangelhafte Ernährung, die es immer gegeben hat und geben wird, nicht mehr als schicksalhaft, sondern als existentielles Unrecht empfunden¹⁷⁹. Die ersten Lebensmittelgesetze dienen dem Verbraucher insofern, als dass sie ihren Schwerpunkt fast ausschließlich auf die Abwehr von Gefahren für die menschliche Gesundheit richten; der Schutz vor Täuschung ist die Ausnahme (z.B. Maße, Gewicht).

Der Ruf nach mehr Verbraucherschutz in der zivilisierten Gesellschaft wurde erstmals nach dem 2. Weltkrieg lauter, als sich der Lebensmittelmangel in einen Überschuss wandelte und die industrielle Lebensmittelbe- und Verarbeitung expandierte. Das moderne Lebensmittelrecht verfolgt neben seinen allgemein bekannten Hauptzielen einen vorbeugenden Verbraucherschutz. Die Einführung von „vorbeugenden Vorschriften“ begann mit der immer häufigeren Wahl des Verbotprinzips als Regelungswerkzeug. Die gesundheitliche Unbedenklichkeit eines Stoffes, als Voraussetzung für dessen Zulassung, wird also schon im Vorfeld überprüft.

Der Verbraucherschutz steckt in gewisser Maßen die notwendige rechtliche Grenze zwischen Produktions- und Marktfreiheit ab; umgekehrt darf das Verbraucherschutzrecht die marktwirtschaftlichen Gesetze aber nicht in Frage stellen¹⁸⁰. Die EG hat das Verbraucherleitbild im Vergleich zur Vergangenheit neu geprägt. Früher hat sich das Verbraucherleitbild eher an einem flüchtigen und unkritischen Verbraucher

¹⁷⁹ Vgl. METTKE, 1990, S 482.

¹⁸⁰ Vgl. METTKE, 1990, S 483.

orientiert. Vorschriften, welche die Information des Verbrauchers bzw. das Verbot seiner Täuschung bezwecken, sind traditionell auf einen Endabnehmer zugeschnitten, der leicht in die Irre zu führen ist, der Informationen auf dem Etikett nicht kritisch wahrnimmt und sich deshalb durch ein erhöhtes Maß an Information eher verwirren als aufklären lässt¹⁸¹.

In Österreich ist die „allgemeine Verkehrsauffassung“ im ÖLMB festgelegt, darunter ist der reelle österreichische Herstellungs- und Handelsbrauch in Verbindung mit der berechtigten österreichischen Verbrauchererwartung zu verstehen¹⁸².

Laut EG-Basisverordnung, Art. 3 Abs. 18, versteht man unter „Endverbraucher“ den „letzten Verbraucher eines Lebensmittels, der das Lebensmittel nicht im Rahmen der Tätigkeit eines Lebensmittelunternehmens verwendet“.

„Wenn Art. 4 Abs. 1 EGV die Mitgliedstaaten auf den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ verpflichtet, geht dieses Gebot mit dem Leitbild des verständigen „homo oeconomicus“ einher, der durch objektive richtige Angaben über Produkte und ihre Inhalte zu einer verantwortlichen Entscheidung über Kauf oder Nichtkauf gelangt“¹⁸³. Der europäische Vergleich zeigt, dass nicht von einem einheitlichen Verbraucherbild ausgegangen werden kann, dass sich die europäischen Rechtsordnungen allerdings tendenziell eher am Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ orientieren¹⁸⁴. „Das Verbraucherleitbild des verständigen und informierten Wirtschaftsbürgers korreliert mit einer freiheitsbasierten Rechtsordnung, deren Wirtschaftsverfassung durch Markt- und Wettbewerb determiniert ist. Aufgabe des Staates ist es, in einer auf der Autonomie des Einzelnen beruhenden und wettbewerbsverfassten Rechtsordnung die Sicherstellung optimaler Information für den eigenverantwortlich handelnden Verbraucher zu gewährleisten. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass der durchschnittlich informierte, aufmerksame und verständige Durchschnittsverbraucher aufgrund ausreichender Informationen in der Lage ist, seine Entscheidung auf dem Markt frei zu treffen“¹⁸⁵.

Das geltende Lebensmittelrecht schützt keineswegs immer die Erwartungen des einzelnen Verbrauchers – dem wären auch enge Grenzen gesetzt. Das ist auf das

¹⁸¹ OPPEN, 2003, S 1.

¹⁸² Vgl. BLASS, 1988, S 401.

¹⁸³ KUBE, 2007, S 166.

¹⁸⁴ Vgl. NENTWICH, 1994, S 88.

¹⁸⁵ GORNY, 2003, S 258.

strukturelle Problem zurückzuführen, dass es „den einzelnen Verbraucher“ im Sinne einer Rechtsordnung nicht gibt und dass die Informationsgewährung nur in einem generalisierenden Stil, d.h. nicht auf individuelle Einzelpräferenzen abgestimmt, erfolgen kann¹⁸⁶.

Das neue europäische Verbraucherleitbild wurde vom Europäischen Gerichtshof geschaffen, um die Warenverkehrsfreiheit gegenüber nationalen Lebensmittelvorschriften durchzusetzen¹⁸⁷. Einem binnenmarktfreundlichen Verbraucher, kann zugunsten eines freien Warenverkehrs im Hinblick auf unbekannte Importprodukte aus Nachbarländern der EU mit der entsprechenden Etikettierung einiges zugemutet werden¹⁸⁸. Nach den Vorstellungen des EuGH ist der Durchschnittsverbraucher mündig, aufmerksam, informiert, kritisch, sachkundig und verständig, sowie in der Lage, seine Interessen selbst zu wahren. „Mündigkeit impliziert das Recht und die Pflicht des Verbrauchers, sich zu informieren, wobei der Gerichtshof in erster Linie der Werbung und Kennzeichnung diese Funktion zuspricht“¹⁸⁹.

Der europäische Verbraucher ist offen für importierte Produkte, die seinen bisherigen Verbrauchsgewohnheiten nicht entsprechen¹⁹⁰. „Soweit dies nicht der Fall ist, sei es Aufgabe der Verbraucherpolitik, den Konsumenten zu einem rationalen Verhalten zu erziehen“¹⁹¹. Der Prophet muss zum Berg kommen, nicht umgekehrt.

Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Leitbild des verständigen Verbrauchers folgt, dass zum Schutz des Verbrauchers vor Irreführung in der Regel eine angemessene Etikettierung der Ware genügt¹⁹², welche seine Auswahl durch die ausreichende und einen Vergleich ermöglichende Kennzeichnung ermöglicht. „Daraus ergibt sich, dass der EuGH von „einem Verbraucher ausgeht, der willens und in der Lage ist, solche Informationen zur Kenntnis zu nehmen und auf ihrer Grundlage seine Entscheidung zu treffen“¹⁹³.

Die durch den freien Warenverkehr im Binnenmarkt bewirkte Produktvielfalt hat auch ihre negativen Seiten. Trotz möglicherweise präziserer Kennzeichnung sinkt laut

¹⁸⁶ Vgl. OPPEN, 2003, S 45.

¹⁸⁷ Vgl. SCHROEDER, 2002, S 284.

¹⁸⁸ Vgl. OPPEN, 2003, S 46.

¹⁸⁹ SCHROEDER, 2002, S 284.

¹⁹⁰ Vgl. OPPEN, 2003, S 2.

¹⁹¹ ALVENSLEBEN, 2002, S 140.

¹⁹² Vgl. STREINZ, 2006, S 218.

¹⁹³ NENTWICH, 1994, S 88.

NENTWICH dennoch die „praktische“ Transparenz. „Die Bereitschaft der Konsumenten, sich auf ein genaues Studium der Etiketten und einen Produktvergleich einzulassen, nimmt zweifellos in der Praxis ab, wenn sie einerseits mit einer immer größer werdenden Zahl an komplexen und technischen Informationen konfrontiert werden und wenn andererseits der Preis des einzelnen Produkts niedrig ist“¹⁹⁴. Ein Preis-Leistungsvergleich verlangt Aufmerksamkeit, Erfahrung und Hausverstand.

Auf heutigen Konsumgütermärkten sind die wichtigsten angebotsseitigen Rahmenbedingungen die starke Informationsüberlastung der Kunden - weniger als 5 % der Information wird wahrgenommen - sowie gesättigte Märkte mit qualitativ ausgereiften und funktional austauschbaren Produkten. Das hat zur Folge, dass der Konsument wenig Informationsinteresse aufweist, da er von hochqualitativen Lebensmitteln ausgeht.

Der Konsument weist insgesamt ein geringes Involvement¹⁹⁵ (sog. Low-Involvement) auf. Das bedeutet er hat ein sinkendes bzw. geringes Interesse an Produktinformation. Bei geringem Involvement erfolgt die Informationsverarbeitung, dem „Elaboration-Likelihood-Modell“ von *Petty und Cacioppo* zu Folge, ohne großen kognitiven Aufwand über den peripheren Weg¹⁹⁶. „In diesen Fällen hängt die Wirkung von Informationen stärker von der Glaubwürdigkeit und Attraktivität der Kommunikators, der Häufigkeit der Wiederholung und weiteren emotionalen Schlüsselreizen ab. Dagegen hat die Qualität von Sachinformationen eine geringe Bedeutung“¹⁹⁷.

Der Grund zunehmender Informationsüberlastung ist, dass dem ständig steigenden Informationsangebot ein Informationskonsum gegenüber steht, der nur geringfügig zugenommen hat, da die Verarbeitungskapazität von Information der Menschen biologischen und auch mentalen Grenzen unterworfen ist¹⁹⁸.

¹⁹⁴ NENTWICH, 1994, S 90.

¹⁹⁵ Involvement = Ich-Beteiligung bzw. gedankliches Engagement und die damit verbundene Aktivierung, mit der sich jemand einem Sachverhalt oder einer Aktivität zuwendet.

¹⁹⁶ Im Gegensatz dazu erfolgt die Informationsverarbeitung bei starkem Involvement, das u.a. von der Relevanz der Information für den Kommunikanten, seinem Orientierungsbedarf und seiner Fähigkeit der Informationsverarbeitung abhängt, über den zentralen Weg mit hohem kognitiven Aufwand. In solchen Fällen kann man den Konsumenten mit sachlichen Informationen erreichen (z.B. über Computer und Handys).

¹⁹⁷ Vgl. ALVENSLEBEN, 2002, S 140.

¹⁹⁸ Vgl. DIEL et al., 2003, S 5.

„Der Kauf von Lebensmitteln geschieht in einer Situation der Informationsüberflutung, die noch dadurch verstärkt wird, dass Verbraucher im Laufe eines Ladenbesuchs in der Regel zahlreiche Kaufentscheidungen innerhalb kurzer Zeit treffen“¹⁹⁹.

Zusätzlich ist bei Lebensmittel aufgrund des häufigen Erwerbs, der niedrigen Produktpreise und der in der Regel gleichbleibenden Qualität von einem geringen wahrgenommenen Kaufrisiko²⁰⁰ der Konsumenten auszugehen. „Je größer das wahrgenommene Kaufrisiko, umso stärker der Antrieb, zusätzliche Informationen zu suchen (...). Bei sehr niedrigem Kaufrisiko wird keine Informationssuche ausgelöst“²⁰¹. Das würde bedeuten, dass auch die strengsten Kennzeichnungsvorschriften dem Verbraucher nur in geringem Umfang einen Nutzen beschern. Der Anteil der aktiv interessierten Konsumenten ist sehr gering.

SEELMANN spricht von der Problematik eines situationsabhängigen Verbraucherleitbilds. „Der „normale“ Verbraucher, um dessen Schutz es ja gehe, sei eben tatsächlich nicht so durchschnittlich aufgeklärt und informiert, wie es insbesondere der EuGH gerne hätte“²⁰².

Anders verhält sich die Situation bei Lebensmittelskandalen oder auch Situationen, die zu solchen hochstilisiert werden. Diese führen vorübergehend zu einer Aktivierung und damit zu einem höheren Involvement der Verbraucher. Insbesondere die BSE-Krise war ein sog. „Schlüsselereignis“, durch das die Lebensmittelsicherheit verstärkt in den Blick der Öffentlichkeit geraten ist. Hieran ist vor allem die Bildkommunikation der Medien beteiligt; Bilder werden von Konsumenten bevorzugt und schneller wahrgenommen und dadurch besser behalten. Sie unterlaufen die gedankliche Kontrolle der Empfänger und wirken somit unter der Bewusstseinsschwelle. Es ist schwer, sich ihrer Wirkung zu entziehen²⁰³. Durch die Bildwirkungen und deren häufige Wiederholung, kommt es bei Konsumenten zu Konditionierungen²⁰⁴, die im Falle der „Lebensmittelskandale“ mit

¹⁹⁹ GRUNERT, 2000, S 832.

²⁰⁰ Kaufrisiko = Abweichungen, die ein Konsument zwischen seinen Standards (Erfolgserwartungen) und den voraussehbaren Folgen seines Kaufs wahrnimmt.

²⁰¹ DIEL et al., 2003, S 70.

²⁰² SEEMANN, 2007, S 76.

²⁰³ Vgl. ALVENSLEBEN, 2002, S 143.

²⁰⁴ Die klassische Konditionierung ist ein Lernmechanismus, der auf dem Kontiguitätsprinzip beruht. Wird ein neutraler Reiz – das ist ein Reiz, der für das Individuum zunächst keine Bedeutung hat und keine Reaktion auslöst – eine Zeit lang zusammen mit einem unbedingten Reiz – das ist ein Reiz, der aufgrund angeborener Reiz-Reaktions-Verknüpfungen eine „unbedingte“ Reaktion auslöst – dargeboten,

negativen Assoziationen verbunden sind. Der Gesetzgeber argumentiert seine Vorhaben und Vorschriften zum Schutz des Verbrauchers vor Gesundheitsschädigung und, unberechtigter Weise, auch zum Schutz des Verbrauchers vor Täuschung, eben gerade mit diesen Lebensmittelskandalen. Damit unterstützt er in weiterer Folge die Verunsicherung des Konsumenten.

Die Produktsicherheit hat in der Vergangenheit, nicht zuletzt wegen der hohen Regelungsqualität nationaler Gesetze, insgesamt zugenommen. „Vor diesem Hintergrund wird das gegenwärtig erschütterte Vertrauen der Verbraucher in die Lebensmittelsicherheit als Diskrepanz zum tatsächlichen Sicherheitsstandard angesehen“²⁰⁵. Auch die Handlungen des europäischen Gesetzgebers, der in naher Vergangenheit vermehrt dazu übergegangen ist, bei der Gesetzgebung die Verordnung der Richtlinie vorzuziehen, sowie einen Paradigmenwechsel vom Missbrauchs- zum Verbotsprinzip zu vollziehen, können als Diskrepanz interpretiert werden.

Das reichhaltige und preiswerte Lebensmittelangebot am europäischen Binnenmarkt geht mit einer Regelungsflut des politischen Gesetzgebers einher. Durch einen strikten Rechtsrahmen, unter exzessiver Anwendung des Verbotsprinzips, soll die maximale Lebensmittelsicherheit gewährleistet werden. Paradoxer Weise wäre es einem mündigen Verbraucher ja durchaus zuzutrauen, auch ohne Überregulierung im Lebensmittelrecht eine verantwortliche Entscheidung über die Auswahl seiner Lebensmittel zu treffen.

Die EG, welche ihre Mitgliedstaaten auf die wohlinformierte Autonomie der Verbraucher verpflichtet, „nutzt ihre Kompetenzen oder vermeintlichen Kompetenzen – so auf Grundlage von Art. 153 EG²⁰⁶ – immer stärker zur eigenen, wohlmeinenden Regulierung auf dem Verbraucherschutzsektor und entfernt sich damit deutlich vom selbst beförderten Verbraucherleitbild“²⁰⁷. Den dahinter stehenden „Populismus“ kann jeder kritische Beobachter erkennen.

löst schließlich auch der ursprünglich neutrale Reiz diese Reaktion aus. Geht auf *Pawlow* (1927) zurück [DIEL et al., 2003, S 227].

²⁰⁵ ELVERMANN, 2002, S 148.

²⁰⁶ In der konsolidierten Fassung des EGV heißt es in Art. 153 dass die Gemeinschaft zur Förderung der Verbraucherinteressen und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus, einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen, leistet.

²⁰⁷ KUBE, 2007, S 167.

Für den aufgeklärten Verbraucher stellt die durch das Verbotsprinzip mit Positivlisten vermittelte Klarheit hinsichtlich der zum Verzehr zugelassenen Inhaltsstoffe einen Vorteil dar²⁰⁸.

Der Regulierungszuwachs im Lebensmittelrecht beinhaltet als Kehrseite der am Gemeinwohl orientierten Regelungen den Umstand, dass bestehende Vorschriften nicht für alle Rechtsunterworfenen gleichermaßen nur Vorteile mit sich bringen, sondern auch zu Benachteiligung einzelner Gruppen führen können.

Der wohl am häufigsten dokumentierte Nachteil des Verbotsprinzips ist seine innovationshemmende Wirkung bei den Lebensmittelherstellern. „Dadurch kann der Lebensmittelhersteller im Einzelfall dazu veranlasst werden, auf die Innovation ganz zu verzichten und auf bereits zugelassene, „bewährte“ Stoffe zurückzugreifen. Hierdurch können nicht unerhebliche Nachteile für die Lebensmittelsicherheit entstehen, da durch den Verzicht auf Innovation zahlreiche Chancen zur technologischen Verbesserung der Nahrungsmittelqualität vergeben werden“²⁰⁹.

Das von der EG geforderte Postulat der Transparenz kann der autonomen Willensbildung des Verbrauchers dienen. „Die Unternehmenstransparenz geht freilich ihrerseits mit erheblichen Freiheitsbeschränkungen des Unternehmers einher, soweit er zu ihr verpflichtet wird“²¹⁰, was ja durch das behördliche Zulassungsverfahren eines dem Verbotsprinzip unterliegenden Stoffes oder Tatbestandes der Fall ist. „Im Übrigen drohen bei überhasteten Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Verbraucher durch öffentliche Produktmitteilungen angesichts der Marktstrukturen auf dem Lebensmittelsektor ganz andere irreparable Schäden, nämlich der Konkurs eines Lebensmittelherstellers“²¹¹. Zahlreiche Beispiele in der Vergangenheit belegen diese These.

Die Zulassung eines grundsätzlich verbotenen Stoffes erfolgt bei einer staatlichen Behörde auf Grundlage aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse. Durch die explizite staatliche Zulassung eines Stoffes bzw. durch die Aufnahme des Stoffes in eine Positivliste wird laut ELVERMANN „eine überschießende subjektive Überzeugung von

²⁰⁸ Vgl. ELVERMANN, 2002, S 154.

²⁰⁹ ELVERMANN, 2002, S 157.

²¹⁰ KUBE, 2007, S 170.

²¹¹ SCHROEDER, 2002, S 290.

dessen Sicherheit vermittelt, die vor dem Hintergrund wandelbarer wissenschaftlicher Erkenntnisse nicht gerechtfertigt ist“²¹².

Regelungen zum Schutz des Verbrauchers bewirken also auf unterschiedlichen Ebenen einen erheblichen Eingriff in den privaten Sektor. Aufgrund dessen müssen an die Regulierungsqualität sehr hohe Anforderungen gestellt werden. Vorschriften zum Verbraucherschutz, besonders jene mit Verbotsprinzip, gelten in einschlägiger Literatur durchwegs als unverhältnismäßig, z.T. wird ihnen nicht einmal eine Kompetenzgrundlage im Gemeinschaftsrecht zugesprochen. Der strikte Rechtsrahmen wird den an ihn gestellten Anforderungen nicht oder nur zum Teil gerecht.

Weiteres gibt es im Lebensmittelbereich das Bestreben, den Verbraucher darüber zusätzlich informieren zu müssen, dass ein Zuviel von gewissen Waren (bspw. Alkohol oder sehr fetthaltige Lebensmittel) gesundheitsbeeinträchtigende Wirkung hat. Eine solche Forderung nach einer konkreten schriftlichen (zusätzlichen) Information auf dem Lebensmittel geht davon aus, dass dies sonst dem Verbraucher nicht bekannt sei. Daraus folgt, dass der Verbraucher ohne eine konkrete schriftliche Information ein „nicht sicheres“ Lebensmittel erhalten und solcherart auch konsumieren würde. „Derartige Überlegungen müssen konsequenterweise davon ausgehen, dass das allgemeine Wissen der Verbraucher über die Gesundheit beeinträchtigende Folgen eines Übergenusses oder eines sonstigen Missbrauchs von Lebensmitteln mittlerweile verloren gegangen ist“. Eine solche Annahme ist aber mit dem gegenwärtigen Verbraucherleitbild nicht in Einklang zu bringen²¹³. Es wäre auch der Offenbarungseid für die Verbraucherschützer.

Die Bevormundung des Verbrauchers kann am deutlichsten anhand des Verbots nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben, deren Zulassung an verpflichtende Nährwertprofile gekoppelt ist, aufgezeigt werden.

„Die allgemeine Bedeutung der Verbraucherinformation für eine „gesunde Ernährung“ ist unbestritten. Allerdings darf dies weder zu einer Bevormundung des in anderem Zusammenhang als „verständlich“ eingeschätzten Verbrauchers noch zu einer ungerechtfertigten amtlichen Diskriminierung bestimmter Produkte führen. Es handelt sich hier um ein Gebiet, in dem das rechte Maß aus Gründen der Achtung vor der

²¹² ELVERMANN, 2002, S 159.

²¹³ Vgl. BRUSTBAUER, 2007, S 275.

Entscheidung des Einzelnen wie aus Gründen des unverfälschten Wettbewerbs zwischen den Produzenten gefunden werden muss. Die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen wird aber gerade auch durch eine sachgerechte Etikettierungs- und Werberegulung geschützt²¹⁴.

Daneben kommt das eingeschaltete Zulassungsverfahren einer „Vorzensur für Lebensmittelwerbung gleich. Kleine und mittelständische Unternehmen werden kaum in der Lage sein, die für ein Zulassungsverfahren erforderlichen wissenschaftlichen und sonstigen Beratungsaufwände bezahlen zu können“²¹⁵. Durch einen derartig strikten Rechtsrahmen ist damit zu rechnen, dass wieder nur die „großen“ Lebensmittelhersteller von den Vorschriften profitieren können. Folglich wird der Verbraucher noch abhängiger von einigen wenigen Produzenten und die EG strebt eine weitere Konzentration am Lebensmittelsektor an. Die Lebensmittelabhängigkeit des Konsumenten betrifft das Lebensmittelangebot, die Produktvielfalt (beinhaltet die Gefahr des Verlustes von nationalen Spezialitäten von hoher Qualität), die Produktqualität und natürlich auch den Preis.

„Im Hinblick auf gemeinschaftliche Rechtsentwicklungen kommen Zweifel auf, ob das neue Leitbild vom mündigen Verbraucher normativ fest etabliert ist. Soweit die EG selber den Lebensmittelsektor reguliert, ist nämlich davon keine Rede mehr. Seitdem mit dem Vertrag von Maastricht eine eigene Bestimmung über den Verbraucherschutz in Art. 153 EGV eingefügt wurde, die zu einem „hohen Schutzniveau“ verpflichtet, wird die Deregulierung im nationalen Lebensmittelbereich ergänzt durch eigene Regulierungstendenzen der EG auf dem Verbraucherschutzsektor. Das könnte bedeuten, dass das Konzept vom mündigen Verbraucher nur ein funktionales Mäntelchen ist, um nationale Handelshemmnisse, wie Reinheitsgebote, zu beseitigen, aber die Gemeinschaft, soweit diese selbst tätig wird, nicht verpflichtet“²¹⁶.

„Das Ausmaß an Informationen, auf die Verbraucher den Kauf von Lebensmitteln basieren, variiert stark zwischen Verbrauchern, Situationen und Produktkategorien, ist aber im Durchschnitt eher gering. Ergebnisse der Verbraucherforschung zeigen, dass die Faktoren, die das Ausmaß an Informationssuche und –verarbeitung beeinflussen, durch

²¹⁴ STREINZ, 2006, S 223.

²¹⁵ GORNY, 2003, S 263.

²¹⁶ SCHRODER, 2002, S 285.

eine Erweiterung des Informationsangebotes nicht beeinflusst werden“²¹⁷. Eine Erweiterung des Informationsangebotes wird daher in den meisten Fällen nicht zu einer überlegteren Kaufentscheidung führen. „Wenn gleichzeitig bedacht wird, dass der Binnenmarkt auch dazu führt, dass sehr unterschiedliche Produktqualitäten in den Regalen zu finden sind und dass daher diese bewusste Kaufentscheidung immer wichtiger wird, werden die Grenzen des Modells der sich mündig informierenden Verbraucher deutlich“²¹⁸.

„Der Maßstab des Gesundheitsschutzes ist grundsätzlich am Durchschnittsverbraucher orientiert“²¹⁹. Paradoxe Weise geht der politische Gesetzgeber davon aus, dass der europäische mündige Verbraucher ein hohes Maß an Gesundheitsschutz benötigt. „Ein „informativischer Ernährungsinterventionismus“, der die Bürger – zumal ohne klare Kompetenzen und in der Sache verdeckt – zu einem ökologisch, sozial und gar ethisch „besseren“ Leben erziehen wollte, würde im Zeichen vermeintlicher Transparenz und Autonomie schleichend in ein Gemeinwesen neuer wohlfahrtsstaatlicher Gewissheiten führen, eine staatliche Sozialmoral begründen. Dies aber würde das Recht der Informationsfreiheit und das ihm zugrunde liegende Leitbild vom mündigen Verbraucher zutiefst missverstehen“²²⁰.

Die Regulierungsintensität hat durch die Aktivitäten der EG sehr stark zugenommen. Ob dieser strikte Rechtsrahmen vor dem Hintergrund eines mündigen Verbrauchers gerechtfertigt ist, scheint fragwürdig. Dem Wunsch des Verbrauchers, oder besser gesagt des Politikers, als dessen Entscheidungsträger, nach der größtmöglichen Lebensmittelsicherheit, wird mit dem Verbotsprinzip Rechnung getragen. Das breite Informationsangebot im Geltungsbereich des EG-Lebensmittelrechts ist aus der Sicht des Verbrauchers sicher zu befürworten, wenngleich das Ziel des umfassenden Verbraucherschutzes möglicherweise verfehlt wird. Sicherheit wird durch mehr Vorschriften suggeriert; erreicht wird jedoch das Gegenteil.

Aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergibt sich, dass keine übertriebene Reglementierung des Konsums durch das Lebensmittelrecht erlaubt ist. Diese kann

²¹⁷ GRUNERT, 2000, S 835.

²¹⁸ NENTWICH, 1994, S 90.

²¹⁹ SCHULZE, 1974, S 48.

²²⁰ KUBE, 2007, S 198.

aufgrund des bitteren Beigeschmackes außerdem nicht wirklich der Wunsch des Verbrauchers sein.

Es macht den Anschein, als wolle der politische Gesetzgeber mit dem strikten Rechtsrahmen neben dem Verbraucherschutz auch andere, ernährungspolitische und ökonomische, Ziele verfolgen.

Die absolute Sicherheit können weder die umfassendsten Kennzeichnungsvorschriften noch das Verbotssprinzip gewährleisten, da es diese im Leben nicht gibt.

8. Chronologie des Verbotsprinzips im Lebensmittelrecht

8.1. Zusatzstoffe

Lebensmittel sind, wie der Name schon verrät, verderblich. Seit jeher wird die Konservierung von „Mitteln, die leben“ durch bestimmte Behandlungen und Zusätze angewendet. Chemisch gesehen sind Lebensmittelzusatzstoffe meist reine chemische Substanzen, manchmal auch Gemische mit definierter Zusammensetzung, die verschiedenen, meist verarbeiteten, Lebensmitteln aus unterschiedlichen Gründen zugesetzt werden.

Ziele des Zusatzes bestimmter Stoffe zu Lebensmittel sind die längere Haltbarkeit, positive Veränderungen des Geschmacks, Aromas, Aussehens, der Textur und Konsistenz, sowie eine Nährwertverbesserung. Nicht zuletzt wird der Konsument durch die Lebensmittelkonservierung auch vor Bakterienvergiftungen geschützt. Nach GÜNDISCH dienen Zusatzstoffe dem Bedürfnis der Verbraucher nach einer ständig gleichbleibenden Versorgung mit Lebensmitteln, indem unterschiedliche Qualitäten der natürlichen Rohstoffe ausgeglichen werden²²¹.

Früher wurden die Ziele der Lebensmittelbeeinflussung hauptsächlich durch Zusatz von Salz, Salpeter, Zucker und Rauch erreicht. Die industrielle Verarbeitung und der mit der Urbanisierung verbundene Zwang zu Transport und Lagerung der Lebensmittel haben den Einsatz weiterer Zusatzstoffe erforderlich gemacht²²². Der Konsument verlangt heute nach jeglichen Lebensmittel zu jeder Jahreszeit und aus allen Regionen der Welt sowie nach Fertigprodukten (Convenience – Trend).

Im 14. Jahrhundert wurde in Europa das Pökeln von Fleisch und Fisch mit Salpeter eingeführt. Essigsäure war bereits den alten Römern bekannt, außerdem vergrößerte sich in den darauffolgenden Jahrzehnten die Liste der verwendeten Konservierungsstoffe noch um den Alkohol, die schwefelige Säure und einige organische Säuren wie z.B. die Milchsäure. Ab dem Mittelalter gab es erste

²²¹ Vgl. GÜNDISCH, 1975, S 397.

²²² Vgl. DIEHL, 2000, S 223.

lebensmittelrechtliche Bestimmungen, z.B. gegen das übermäßige Schwefeln von Wein. Mit dem Beginn der Industrialisierung nahm die Notwendigkeit der Lebensmittelkonservierung rapide zu. Der hohe Lebensstandard in Industriestaaten wäre ohne die fortschreitende Entwicklung der Zusatzstoffe nicht erreicht worden. Erst seit etwa 100 Jahren sind vermehrt Anstrengungen erkennbar, die Lebensmittel nicht bloß zu erhalten und ihre Haltbarkeit zu verlängern, sondern auch deren oft empfindliche Inhaltsstoffe sowie ihren Nähr- und Geschmackswert zu schützen. Die Entwicklung der lebensmittelverarbeitenden Industrie hat in weiterer Folge zur Entstehung neuer Kategorien von Stoffen geführt. Viele von ihnen wurden aufgrund neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse, die ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit in Frage stellten, wieder aus dem Verkehr gezogen, andere wurden nach eingehender Überprüfung als neue Lebensmittelzusatzstoffe zugelassen²²³.

Rund um die Zusatzstoffe kursieren einige Gerüchte, Fragen und Bedenken. Dem Verbraucher muss dabei aber immer bewusst sein, dass Zusatzstoffe die am meisten geprüften Lebensmittelbestandteile sind. Unter Betrachtung der Vorteile, welche sich durch den Einsatz von Zusatzstoffen - insbesondere Konservierungsstoffen - ergeben, scheint nicht die Verwendung von Konservierungsstoffen als Risiko, sondern deren Nichtverwendung. Schon PARACELSUS (1493-1541) erkannte, dass „all Ding' sind Gift und nichts ohn' Gift; allein die Dosis macht, das ein Ding kein Gift ist“.

Zusatzstoffe wurden schon sehr früh verboten - die Liste verbotener Stoffe wurde durch die Nennung erlaubter Stoffe in Positivlisten ersetzt; vom Missbrauchsprinzip ging man zum Verbotsprinzip über.

Bis zum LMG 1975 galt für Zusatzstoffe das Missbrauchsprinzip²²⁴.

Das Verbotsprinzip für Zusatzstoffe wurde auf Abruf durch die jeweilige Zulassungsverordnung im LMG 1975 eingeführt (§ 11 LMG 1975). Das hatte als Folge, dass die Verwendung von Zusatzstoffen seither nur nach ausdrücklicher Genehmigung, der Erlassung der jeweiligen Positivliste (einschließlich Menge und Reinheitskriterien) sowie der Aufzählung jener Lebensmittel, bei denen sie verwendet werden dürfen, möglich war. Die Notwendigkeit für diese sukzessive Einführung ergab sich aus dem

²²³ Vgl. ELMADFA und LEITZMANN, 2004, S 445.

²²⁴ Das System der Positivlisten wurde für einzelne Zusatzstoffe, nämlich Farb-, Konservierungs- und Süßstoffe, schon vor dem LMG 1975 angewandt.

weiten Zusatzstoffbegriff. Die Definition als Restgröße zu Lebensmitteln und Verzehrsprodukten (§ 4 LMG 1975) in Verbindung mit dem Wort „hinzugefügt“ erfasste ja auch Stoffe für die es des Verbotsprinzips nicht bedurft hätte (z.B. Luft, Katalysatoren). Dazu kam als weiteres Ventil Zusatzstoffe wie Lebensmittel zu behandeln und umgekehrt.

Mit der EG-Zusatzstoffrahmenrichtlinie 107/89/EWG und ihrer Durchführung wurden Zusatzstoffe erstmals für die gesamte EU einheitlich geregelt. Die EG-Zusatzstoffrichtlinien wurden durch die drei Zusatzstoffverordnungen in unsere Lebensmittelrechtsordnung übertragen: Die Farbstoffverordnung, die Süßungsmittelverordnung und die Allgemeine Zusatzstoffverordnung (ZuV).

Die Harmonisierung ist mit dem EG-Zusatzstoffpaket „Food Improvement Agents Package“ (FIAP) abgeschlossen –ein ab 8.1.2010 gemeinsames, unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht. Dieses regelt den Einsatz und die Zulassung von Zusatzstoffen, Enzymen und Aromen bei der Herstellung von Lebensmitteln.

Im Laufe der letzten Jahre sind aufgrund der intensiven Rechtssetzungstätigkeit der EG im Bereich der Zusatzstoffe, aber auch durch das Fortschreiten der Wissenschaft und schließlich auch aus der verstärkten Einsicht in die Notwendigkeit eines möglichst umfassenden Schutzes des Verbrauchers vor potentiellen Gesundheitsgefahren, Regelungen für Zusatzstoffe in allen europäischen Ländern erlassen worden. Der Vorrang des gesundheitlichen Verbraucherschutzes vor wirtschaftlichen Interessen war es auch, der in den letzten Jahren ersichtlich zu einer restriktiven Zulassungspraxis geführt hat²²⁵.

Begründet wird die strenge Regelung im Zusatzstoffbereich damit, dass diese nicht unbegrenzt verwendet werden sollen, sieht man doch darin, wie auch bei anderen dem Verbotsprinzip unterliegenden Waren, etwaige Risiken für die Gesundheit des Verbrauchers. Sie müssen gesundheitlich unbedenklich, nicht zur Irreführung geeignet und technologisch notwendig sein“. „Es steht außer Zweifel, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit dem Grunde nach eine hinreichende Legitimation für die Anwendung des Verbotsprinzips darstellt“²²⁶, alleine schon deshalb, weil sie mit der täglichen Nahrung mit verzehrt werden und so in unseren Organismus gelangen.

²²⁵ Vgl. ECKERT, 1976, S 24.

²²⁶ SCHROETER, 1975, S 21.

Im Zuge des Zulassungsverfahrens werden Zusatzstoffe streng auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit geprüft. Grundvoraussetzungen für die Verwendung sind, dass sie:

- erforderlich (d.h. es ist kein anderes Verfahren bekannt, das die gleiche Wirkung hat bzw. die Zubereitungsform ist ohne diesen Zusatz nicht möglich) sind,
- ihre Anwendung nicht zur Täuschung oder Irreführung des Verbrauchers (z.B. Vortäuschen einer besseren Qualität) führt, und
- ihr Einsatz gesundheitlich unbedenklich ist (toxikologische Prüfverfahren)²²⁷.

Die **Zusatzstoffdefinition** bestimmt den Anwendungsbereich des Zusatzstoffrechts.

Zusatzstoffe werden seit jeher sowohl in der Literatur als auch in der Gesetzgebung der Länder unterschiedlich geführt.

Die Begriffsbestimmung des LMG 1975²²⁸ ist sehr kurz und allgemein gefasst. Sicher ist danach bloß, dass Stoffe, die entweder „Lebensmittel“ oder „Nahrungsergänzungsmittel“ sind, nicht „Zusatzstoffe“ sind. Die österreichische Zusatzstoffdefinition geht inhaltlich überaus weit und umfasst auch solche Stoffe, für die das Bedürfnis nach dem Verbotsprinzip gar nicht besteht²²⁹.

Eine inhaltliche Konkretisierung des Zusatzstoffbegriffes in Europa brachte die Zusatzstoff-Rahmenrichtlinie 89/107/EG²³⁰. In Österreich gelten zum Unterschied von Art. 1 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie 89/107/EG auch Verarbeitungshilfsstoffe, Aromen und Vitamine als Zusatzstoffe. Ob ein Stoff ein Verarbeitungshilfsstoff ist, hängt nicht von seiner Beschaffenheit ab, sondern von seiner Verwendung und insbesondere ob er aus dem Endprodukt entfernt ist.

Die EU verwendet in der Zusatzstoffrahmenrichtlinie nahezu die gleiche Zusatzstoffdefinition, die der Codex Alimentarius entwickelt hat²³¹. Diese Definition

²²⁷ ELMADFA und LEITZMANN, 2004, S 446.

²²⁸ Nach dem § 4 LMG 1975 sind Zusatzstoffe Stoffe, die dazu bestimmt sind, Lebensmitteln oder Nahrungsergänzungsmitteln hinzugefügt zu werden, ohne selbst Lebensmittel oder Nahrungsergänzungsmittel zu sein.

²²⁹ BARFUSS et al., 2005, IA LMG 1975, S 4. - um ein extremes Beispiel zu nennen – etwa der Einsatz von Luft als Zusatzstoff beim Schlagen von Schlagobers. Solche – auch im parlamentarischen Unterschuss als unbillig und gar unsinnig erkannte – Konsequenzen in einzelnen Fällen wurden im LMG 1975 dadurch vermieden, dass die – bloß aus gesetzestechnischen Gründen – zu Zusatzstoffen gewordenen Stoffe für die allgemeine Zulassung (§12 Abs 1 lit a und AB dazu) oder eine Behandlung als Lebensmittel (§12 Abs 1 lit c) vorgesehen wurden.

²³⁰ BARFUSS et al., 2005, IA LMG 1975, S 3.

²³¹ Als Lebensmittelzusatzstoff wird demnach ein Stoff definiert, wenn er normalerweise nicht als Lebensmittel verzehrt und gewöhnlich nicht als typische Lebensmittelzutat verwendet wird. Er wird

nennt die Zweckbestimmung der Stoffe, doch werden Zusätze wie Vitamine, Mineralstoffe, Aminosäuren usw. ausdrücklich ausgeschlossen.

Im LMSVG stellen die Zusatzstoffe²³² im Gegensatz zur früheren Rechtslage keine eigene Stoffkategorie dar, sondern sie unterliegen dem weiten gemeinschaftsrechtlichen Lebensmittelbegriff, der auf Grund der weiten Begriffsbestimmung des Art. 2 EG-Basisverordnung in das österreichische Lebensmittelrecht Eingang gefunden hat²³³. Wie die Begriffsbestimmung in weiterer Folge ausführt, wird der Zusatzstoff einem Lebensmittel aus technologischen Gründen zugesetzt, wodurch er selbst zu einem Bestandteil des Lebensmittels wird. Wann ein Stoff überwiegend zu technologischen oder aber zu ernährungsphysiologischen Zwecken verwendet wird, ist also von erheblicher praktischer Bedeutung. Einige Stoffe können sowohl technologischen als auch ernährungsphysiologischen Zwecken dienen, „wobei ihre Unterwerfung unter das Zusatzstoffregime nur dann gerechtfertigt ist, wenn es sich infolge eines überwiegenden technologischen Einsatzzwecks um Zusatzstoffe handelt“²³⁴. Als klassisches Beispiel ist die Ascorbinsäure zu nennen.

Eine Besonderheit des LMG 1975 ist, dass das Verbotprinzip für Zusatzstoffe erst mit der Erlassung der jeweiligen Zusatzstoffverordnung in Kraft tritt (§ 81 Abs. 3). Mit der schrittweisen Einführung des Verbotprinzips hat das Gesetz auf die Notwendigkeiten Rücksicht genommen, die Verwaltung und Wirtschaft zur Anpassung während der Übergangsfrist brauchen. Damals wusste man nicht, wie lange die Übergangsfrist dauern soll, da kein Maßstab vorhanden war und der Zusatzstoffbegriff sehr umfassend ist. Auch dachte man damit an die Möglichkeit, jene Zusatzstoffe sukzessive aus dem Verbotprinzip zu entlassen, bei denen man erkennen würde, dass sie (durch eine Behandlung als Lebensmittel oder durch eine allgemeine Zulassung) wieder aus dem

unabhängig von seinem Nährwert, absichtlich, aus technologischen oder organoleptischen Gründen, zu Lebensmitteln während ihrer Gewinnung, Herstellung, Bearbeitung, Zubereitung, Verpackung, Beförderung oder Lagerung, mittelbar oder unmittelbar eingesetzt. Dadurch kann er oder seine Nebenprodukte zu Bestandteilen des Lebensmittels werden, oder dessen charakteristische Eigenschaften sonst wie beeinflussen.

²³² Laut LMSVG § 3 Z 5 sind Lebensmittelzusatzstoffe „Stoffe, mit oder ohne Nährwert, die in der Regel weder selbst zu Ernährungs- oder Genusszwecken verzehrt noch als charakteristische Zutat eines Lebensmittels verwendet werden und die einem Lebensmittel aus technologischen Gründen zugesetzt werden, wodurch sie selbst oder ihre Nebenprodukte zu einem Bestandteil des Lebensmittels werden oder werden können“.

²³³ Vgl. § 3 LMSVG.

²³⁴ ELVERMANN, 2002, S 165.

Verbotsprinzip herausgenommen werden sollen. „Tatsächlich entwickelte sich das österreichische Zusatzstoffregime nur schleppend. Zu groß waren die Auffassungsunterschiede und mancher Prinzipienstreit verhinderte Entscheidungen in angemessener Frist. Es blieb daher mit Ausnahme von sechs Zusatzstoffgruppen²³⁵, für die mit der Aufstellung von Positivlisten das Verbotprinzip in Kraft getreten war, bei der Geltung des Missbrauchsprinzip²³⁶. Die sohin noch unregulierten Zusatzstoffgruppen konnten keinesfalls „frei“ verwendet werden. Sowohl die allgemeine Verkehrsauffassung (vgl. Definitionen in § 8 LMG 1975), das ÖLMB (§ 51 LMG 1975) als auch Verordnungen (z.B. § 10 LMG 1975) haben die Verwendung von Zusatzstoffen im Sinne des Schutzes der Gesundheit und des Schutzes vor Täuschung beschränkt²³⁷. „Neben den durch Good Manufacturing Practice (GMP) gesteckten Grenzen sorgen hier die allgemeinen Beanstandungsgründe des LMG 1975, die vielfach durch das Lebensmittelbuch konkretisiert werden, für einen effizienten Verbraucherschutz“²³⁸.

Grundsätzlich gilt für Zusatzstoffe das Verbotprinzip nach § 11 LMG 1975. Regelungstechnisch bedeutet das, dass Zusatzstoffe nur dann Lebensmittel und Nahrungsergänzungsmittel hinzugefügt werden dürfen, wenn sie nach Art, Menge und Beschaffenheit (Reinheit) ausdrücklich entweder mit Verordnung (§ 12 Abs. 1 LMG 1975) oder mit Bescheid (§12 Abs. 2 und 3 LMG 1975) zugelassen wurden. Zusatzstoffe können durch den zuständigen Bundesminister, „wenn das mit der Sicherung einer einwandfreien Nahrung und mit dem Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsschädigung und Täuschung vereinbar ist“, zugelassen werden.

Mit Verordnung können Zusatzstoffe allgemein, für Gruppen von Lebensmitteln oder Nahrungsergänzungsmittel oder für bestimmte Lebensmittel oder Nahrungsergänzungsmittel zugelassen werden. Ferner können auch Bedingungen für die Verwendung der Zusatzstoffe und Reinheitsanforderungen für Zusatzstoffe festgelegt werden sowie Höchst- oder Restmengen zugelassener Zusatzstoffe für Lebensmittel oder Nahrungsergänzungsmittel festgelegt werden.

²³⁵ Die Typen der Zulassungsverordnung sind in § 81 Abs. 3 lit. a taxativ aufgezählt. Im Bereich der Zusatzstoffe hat das Verbotprinzip nur für Konservierungsmittel (BGBl. 1977/429), Farbstoffe (BGBl. 1979/279 idF BGBl. 1983/311), Emulgatoren, Stabilisatoren, Verdickungs- und Geliermittel (BGBl. 1979/308) und künstliche Süßstoffe gegolten.

²³⁶ Vgl. BARFUSS et al., 2005, IA LMG 1975, S 5.

²³⁷ Vgl. BARFUSS et al., 2005, Komm zu § 11, S 3.

²³⁸ SMOLKA, 1987, S 513.

Die bescheidmäßige Zulassung nach § 12 Abs. 2 LMG 1975 ist das zentrale Instrument zur Herstellung der Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln, die in Österreich nicht zugelassene (vom Verbotsprinzip erfasste) Zusatzstoffe enthalten²³⁹. Der Unterschied zur Verordnung besteht darin, dass der Bescheid individuell und befristet ist. Der Bescheid ist aufzuheben, wenn die Voraussetzungen für die Zulassung nicht mehr gegeben sind. Außerdem ist der Antragsteller mit dem Antrag auf Zulassung verpflichtet, alle Unterlagen vorzulegen, die eine Beurteilung des Zusatzstoffes ermöglichen. „Der Antragsteller hat ein subjektives Recht auf Zulassung mittels Bescheid ohne Rücksicht darauf, wie der Bundesminister in ähnlichen Fällen anderer Personen entschieden hat; im Gegensatz zur generellen Norm einer Verordnung wirkt eben die Rechtskraft eines Bescheides mangels besonderer Bestimmungen ausschließlich gegenüber den Parteien eines Verfahrens“²⁴⁰.

Die bescheidmäßige Zulassung ist durch die Übernahme des EG-Zusatzstoffregimes für die Praxis bedeutungslos geworden. „Dennoch kommt § 12 Abs. 2 unter genauerer Betrachtung eine historische Rolle als „Motor“ zahlreicher Innovationen zu. Diese individuelle Zulassung von Zusatzstoffen mit Bescheid soll die generelle Zulassung durch Verordnung ergänzen. Sinn dieser Regelung ist es, Lücken in Zusatzstoffverordnungen im Einzelfall zu schließen und der Partei darauf einen Rechtsanspruch zu geben, sofern die materiellen Voraussetzungen auch für eine Zulassung mit Verordnung vorliegen. Auf die Aufnahme eines Zusatzstoffes in eine Zulassungsverordnung, also auf eine bestimmte Regelung in einer generell abstrakten Norm, besteht auf Grund der verfassungsrechtlichen Situation kein Rechtsanspruch, wohl aber auf Erlassung eines (bei einem Höchstgericht bekämpfbaren) Bescheids, welcher auch entsprechend begründet werden muss“²⁴¹.

Seit der Übernahme des EG-Zusatzstoffrechts in die österreichische Rechtsordnung beschränkt sich die Funktion von § 11 LMG 1975 auf die Normierung des Verbotsprinzips, und nicht wie früher, in Verbindung mit § 81 Abs. 3 lit. a LMG 1975, Zusatzstoffgruppen aus dem Missbrauchs- in das Verbotsprinzip überzuleiten.

²³⁹ Vgl. BLASS, 1994, S 132.

²⁴⁰ FEIL, 1995, S 173.

²⁴¹ Vgl. BARFUSS et al., 2005, Komm zu § 12, S 7.

§ 12 Abs. 1 lit. c LMG 1975 enthält die Verordnungsermächtigung „zu bestimmen, dass bestimmte Zusatzstoffe den Vorschriften für Lebensmittel unterliegen“. Sie sind dann wie Lebensmittel zu behandeln und unterliegen wie diese dem Missbrauchsprinzip. Durch die aus dem EG-Recht übernommenen Einzelrichtlinien für Zusatzstoffe ist auch diese Bestimmung praktisch bedeutungslos geworden.

Das Gegenstück zu dieser Möglichkeit enthält § 13 LMG 1975 mit der Verordnungsermächtigung für den Bundesminister, bestimmte Lebensmittel und Nahrungsergänzungsmittel (früher Verzehrsprodukte) den Vorschriften für Zusatzstoffe und damit dem Verbotsprinzip zu unterwerfen. Wenn das Bedürfnis besteht, für bestimmte Lebensmittel das Verbotsprinzip einzuführen, dann gibt § 13 dazu die Möglichkeit²⁴². Bestimmte Lebensmittel oder Nahrungsergänzungsmittel können dann dem Verbotsprinzip unterstellt werden, wenn dies zur Sicherung einer einwandfreien Nahrung und zum Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsschädigung oder Täuschung geboten ist. „Das Gesetz hat damit die Möglichkeit geschaffen, nachteilige Folgen für den Verbraucherschutz, die sich daraus ergeben könnten, dass die Definitionen für Lebensmittel oder Nahrungsergänzungsmittel auch Stoffe erfassen, die nicht dem Missbrauchsprinzip bzw. Anmeldeprinzip unterliegen sollen, in das Verbotsprinzip zu überführen, ohne deshalb die Definition für Lebensmittel und Nahrungsergänzungsmittel überdehnt interpretieren zu müssen“²⁴³.

Diese Bestimmung hat ihre praktische Bedeutung, neben einzelnen Waren, die in Österreich bis zum Wirksamwerden der Einzelrichtlinien der EG für Zusatzstoffe als Lebensmittel angesehen wurden, als Rechtsgrundlage für die Einbeziehung von Speisepilzen in das Verbotsprinzip. Demzufolge stützt sich die Speisepilzverordnung BGBl. 1997/386 auf § 13. Für Speisepilze ist damit das Verbotsprinzip in Kraft getreten. Ergänzend zur Positivliste der Verordnung hat der Bundesminister auf Antrag Speisepilze mit Bescheid zuzulassen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen des § 12

²⁴² Von dieser Möglichkeit hatte der Ordnungsgeber – bedauerlicherweise jedoch ohne Bezugnahme auf ein bestimmtes Produkt – durch Zitierung des § 13 in der Präambel der (mit Übernahme des EU-Rechtsbestandes aufgehobenen) Lebensmittelfarbstoffverordnung BGBl 1979/279, und der Verordnung über die Zulassung von Emulgatoren, Stabilisatoren, Verdickungs- und Geliermitteln, BGBl 1988/309, Gebrauch gemacht. Ob diese pauschale Inanspruchnahme der Verordnungsermächtigung des § 13 – gleichsam auf den Verdacht hin, jeder kann sich im Fall von Interpretationsschwierigkeiten das Passende herausuchen – gesetzeskonform war, muss bezweifelt werden; fest steht jedenfalls, dass diese Regelungstechnik Probleme aufwarf.

²⁴³ BARFUSS et al., 2005, Komm zu § 13, S 3.

Abs. 2 LMG 1975 erfüllt sind²⁴⁴. „Im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlich gebotene Freiheit des Warenverkehrs wird von dieser Möglichkeit nur dann Gebrauch gemacht werden dürfen, wenn sie dem Verhältnismäßigkeitsgebot entspricht und das gelindeste Mittel zur Erreichung des angestrebten Zieles ist. Praktisch kommt eine auf § 13 gestützte Anwendung des Verbotsprinzips auf ein Lebensmittel nur als Risikomanagementoption bei der Handhabung des Vorsorgeprinzips in Frage“²⁴⁵. Seit die Novel Food Verordnung der EG in Kraft ist, müssen neu auf den Markt kommende Speisepilze genehmigt werden. Damit hat das LMG 1975 mit § 13 der EG das System vorweggenommen.

Eine Harmonisierung im Bereich der Zusatzstoffe war notwendig, weil höchst unterschiedliche nationale Regelungen des Zusatzstoffbegriffes sowie der Zulassungsbestimmungen bestanden. Das führte zu erheblichen Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels, wobei die Mitgliedstaaten ihre Zusatzstoffregelungen mit Hinweis auf den Gesundheits- und Verbraucherschutz zu rechtfertigen versuchten. Eine erhebliche Anzahl an Vertragsverletzungs- und Vorabentscheidungsverfahren war die Folge. „Die Regelungen über Zusatzstoffe dienen dem vorbeugenden Gesundheitsschutz und können seitens der Mitgliedstaaten durch Art. 30 EGV gerechtfertigt werden, wobei ihnen angesichts von Unsicherheiten in der Bewertung im Risikomanagement ein Beurteilungsspielraum zukommt. Daher gehörte diese Materie nach der „neuen Strategie“ zu den Gebieten, die der Harmonisierung bedürfen“²⁴⁶.

Die Gemeinschaft hat bereits 1962 begonnen die Zusatzstoffgruppen der Farbstoffe, der Konservierungsmittel, der Antioxidantien sowie der Emulgatoren, Stabilisatoren, Verdickungs- und Geliermittel zu regeln. Für diese, aufgrund des LMG 1975 auch in Österreich in das Verbotprinzip einbezogenen, Stoffklassen wurden EG-Richtlinien erlassen. International bewerten seit 1956 das JECFA (Joint Expert Committee on Food Additives von WHO und FAO) und seit 1975 das SCF (Wissenschaftlicher Lebensmittelausschuss der EG-Kommission, jetzt EFSA) die Lebensmittelinhaltsstoffe, -zusatzstoffe, und -kontaminanten auf die Grenzen ihrer sicheren gesundheitlichen Verträglichkeit.

²⁴⁴ FEIL, 2001, S 65 und ÖLMB, Kapitel B 27 Pilze und Pilzerzeugnisse.

²⁴⁵ BARFUSS et al., 2005, LMG 1975, S 6 und 7.

²⁴⁶ Vgl. NATTERER, 2008, S 134 und STREINZ, 2006, S 224.

Durch die Zusatzstoffrahmenrichtlinie 107/89/EWG²⁴⁷ gehören die Zusatzstoffe zu den ersten Bereichen, welche innerhalb der EU schon sehr früh nahezu vollständig harmonisiert wurden. Der Zusatzstoffbegriff wurde erstmals für die gesamte EU definiert und auch von Österreich in § 3 des LMSVG übernommen.

Der erste Schritt in diese Richtung erfolgte schon durch die europaeinheitliche Kennzeichnung der zugelassenen Zusatzstoffe mit E-Nummern²⁴⁸. Die E-Nummern sind in sämtlichen EU-Ländern gleich. „Begründet wurde diese Brüsseler Neuerung mit dem Argument, es sei für den Verbraucher, der einen bestimmten Zusatzstoff in seiner Nahrung meiden wolle, leichter, sich dessen Nummer zu merken, als den chemischen Namen. Für Lebensmittelindustrie und –handel werde der grenzüberschreitende Warenverkehr erleichtert, wenn auf Etiketten europaweit gültige E-Nummern verwendet werden könnten, statt der Substanznamen in vielen verschiedenen Sprachen“²⁴⁹. Daneben sind auch INS-Nummern (International Numbering System) in den USA und anderen Ländern in Verwendung²⁵⁰.

Darüber hinaus haben Zusatzstoffe einen Klassennamen, welcher Aufschluss darüber gibt, wozu eine Substanz im jeweiligen Lebensmittel vorrangig eingesetzt wird. Je nach Verwendung kann ein Zusatzstoff unter verschiedenen Klassennamen aufscheinen.

Die Zusatzstoffrahmenrichtlinie 89/107/EWG regelt in Art. 2 Abs.1 Zusatzstoffe mit dem Verbotsprinzip. Bei der Herstellung oder Zubereitung von Lebensmitteln dürfen nur die in den Listen aufgeführten Zusatzstoffe unter den darin angegebenen Bedingungen verwendet werden. Die Anwendung anderer als in dieser Liste enthaltener Zusatzstoffe ist nicht gestattet. Es handelt sich also um ein System der taxativen Regelungen durch Erstellung von Positivlisten für Zusatzstoffe und Lebensmittel mit Ausschließlichkeitsanspruch²⁵¹.

Art. 3 der Zusatzstoffrahmenrichtlinie 89/197/EWG sieht vor, dass besondere Bestimmungen für die einzelnen Kategorien in einer sogenannten Globalrichtlinie festgelegt werden sollen. In Übereinstimmung mit der in der

²⁴⁷ Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Zusatzstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (89/107/EWG); ABl. 1989 L 40 S 27 idF ABl. 1994 L 237 S 1 und ABl. 2003 L 284 S 1.

²⁴⁸ „E steht einerseits für EU und andererseits für „essbar / edible“ und bedeutet, dass dieser Stoff für Lebensmittel zugelassen wurde“ [GEYER, 2002, S 9].

²⁴⁹ DIEHL, 2000, S 225.

²⁵⁰ EBERMANN und ELMADFA, 2008, S 579.

²⁵¹ Vgl. NATTERER, 2008, S 135.

Zusatzstoffrahmenrichtlinie eröffneten Option, die Globalrichtlinie für Zusatzstoffe etappenweise zu erstellen, haben der Rat und das Europäische Parlament gemäß Art. 100 a des EG-Vertrages drei Zusatzstoffrichtlinien („Einzelrichtlinien“) erlassen. Die Globalrichtlinie umfasst die EG-Farbstoffmittel-Richtlinie 94/36/EG²⁵², die EG-Süßungsmittel-Richtlinie 94/35/EG²⁵³ und die EG-Richtlinie über andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel (Miscellaneousrichtlinie) 95/2/EG²⁵⁴. Die Reinheitsanforderungen an Süßungsmittel, Farbstoffe und sonstige Zusatzstoffe sind ebenfalls in drei Richtlinien geregelt²⁵⁵. Die Einzelrichtlinien basieren auf der Richtlinie (EG) Nr. 89/107/EWG und folgen dem durch die Zusatzstoffrahmenrichtlinie vorgegebenen Positivlistensystem.

In Österreich wurde das gemeinschaftsrechtliche Zusatzstoffregime durch drei Verordnungen, nämlich die Süßungsmittelverordnung²⁵⁶, die Farbstoffverordnung²⁵⁷ und die Verordnung über andere Zusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel²⁵⁸ in nationales Recht umgesetzt.

Zusatzstoffe gehören laut Art. 2 der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 zu den Lebensmitteln. Demzufolge gelten die Bestimmungen der Hygieneverordnung (EG) Nr. 852/2004 auch für deren Herstellung. Die heutige Voraussetzung für die Zulassung von Zusatzstoffen ist wie damals auch, die gesundheitliche Sicherheit und Unbedenklichkeit.

²⁵² Richtlinie 94/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1994 über Farbstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen; ABl 1994 Nr L 237, S 13.

²⁵³ Richtlinie 94/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1994 über Süßungsmittel, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl 1994 Nr L 237, S 3); geändert durch Richtlinie 96/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 (ABl 1996 Nr L 48, S 16), ergänzt durch Berichtigung gem ABl 1997 Nr L 104, S 39.

²⁵⁴ Richtlinie 95/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 1995 über andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel (EG-„Miscellaneous“-Richtlinie); ABl 1995 Nr L 61, S 1; geändert durch Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates von 19.12.1996 (ABl 1996 Nr L 86, S 4) und durch Richtlinie 98/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.10.1998 (ABl 1998 Nr L 295, S 18); ergänzt durch Berichtigung gem ABl 1998 Nr L 307, S 30.

²⁵⁵ Reinheitsanforderungen an Süßungsmittel werden in der Richtlinie Nr. 95/31/EG, Farbstoffe in der Richtlinie Nr. 95/45/EG und sonstige Zusatzstoffe in Richtlinie Nr. 96/77/EG geregelt.

²⁵⁶ Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Konsumentenschutz über den Zusatz von Süßungsmitteln zu Lebensmitteln und Nahrungsergänzungsmitteln; BGBl. 1996/547 idF BGBl. 1996/680 (DFB), II 1998/257, II 1999/21, II 2002/42, II 2005/212.

²⁵⁷ Farbstoffverordnung – Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Konsumentenschutz über den Zusatz von Farbstoffen zu Lebensmitteln; BGBl. 1996/541 idF BGBl II 2000/222, II 2002/465, II 2005/211, II 2007/88.

²⁵⁸ Zusatzstoffverordnung - ZuV – Verordnung der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz über andere Zusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel; BGBl. II 1998/383 idF BGBl. II 2000/132, II 2000/315, II 2001/193, II 2003/14, II 2004/265 und II 2005/364-

Ein Zusatzstoff darf seit jeher trotz Zulassung nicht immer in beliebiger Menge verwendet werden. Für viele Zusatzstoffe gelten Höchstmengen, die aufgrund von ADI-Werten²⁵⁹ festgelegt werden. Der ADI-Wert gibt die durchschnittliche Menge eines Stoffes in Milligramm pro Kilogramm Körpergewicht an, die ein Mensch sein Leben lang täglich ohne gesundheitliches Risiko zu sich nehmen kann. Trotz aller gesetzlichen Regelungen für die Verwendung der Zusatzstoffe müssen noch weitere Fragen geklärt werden. Denn kaum bekannt ist, wer wie viele Zusatzstoffe mit Speisen und Getränken aufnimmt. Das gilt vor allem für Personen, deren Essverhalten nicht dem angenommenen durchschnittlichen Ernährungsgewohnheiten entspricht, sei es aus Gründen einer einseitigen Ernährung oder einer Krankheit. Bei verschiedenen

²⁵⁹ ADI steht für „Acceptable Daily Intake“.

Vor der Zulassung eines Zusatzstoffes müssen dessen substanzspezifischen Effekte sowie eventuell vorhandene Dosis-Wirkungs-Beziehungen aufgedeckt und Schwellendosen anhand von Stichproben biologischer Testsysteme (Tiere, Mikroorganismen oder Zellkulturen) ermittelt werden:

- Akute Toxizität, LD50-Wert
- Subchronische Toxizität (90 Tage)
- Ferner erfolgen Prüfungen von Kinetik und Metabolismus (Halbwertszeit, kumulativer Effekt, etc.), welche die Verwertung bzw. Umwandlung einer Testsubstanz im Organismus beschreiben und Voraussetzung für die Planung von Langzeitexperimenten und die Übertragbarkeit von Ergebnissen auf den Menschen sind.
- Untersuchungen der pharmakologischen Wirkung, der Genotoxizität sowie der Reproduktions- und Fertilitätstoxizität und Teratogenität
- Prüfung der subakuten und subchronischen Toxizität
- Chronische Toxizität (mind. 2 Jahre im TV)

Ziel der gesamten toxikologischen Prüfung ist, am Tier jene Substanzmenge zu bestimmen, die ohne Schädigung ein Leben lang konsumiert werden kann..

- No Observed Effect Level (NOEL)
- ADI-Wert (Acceptable Daily Intake) bzw. DTA-Wert (duldbare tägliche Aufnahmemenge) (im Regelfall 1 % des NOEL, = Sicherheitsfaktor 100 -> Risiken der Übertragung von Tierversuchsergebnissen auf den Menschen, Risikogruppen (Kinder, ältere Menschen, Kranke), Variationen des persönlichen Verzehrverhaltens)
- Festlegung von Höchstmengen
- Für das Anwenden der ADI-Werte zum Festlegen des Zulassungsrahmens eines Stoffes wird, wenn die Verzehrsmengen an einem bestimmten Lebensmittel bekannt oder abschätzbar sind, folgende Formel verwendet:

$\text{Max. Zulassung} = \text{ADI} \times \text{KG}(\text{kg}) / \text{g max. tägl. Verzehrsmenge des Lebensmittels}$
--

Soll der Stoff allgemeine Zulassung in verschiedenen Lebensmitteln finden, geht man davon aus, dass der Mensch täglich maximal 25 g feste Nahrung und 25 ml Flüssigkeit pro kg Körpergewicht aufnimmt.

Nicht zu vergessen bei der Anwendung des ADI-Konzepts sind bleibende Schwachstellen wie Kombinationseffekte mit anderen Lebensmittelinhaltsstoffen sowie die Prüfung auf ein eventuell vorhandenes allergenes Potential. Die ADI-Werte beinhalten keine Aussage über die Konzentration des Zusatzstoffes im Lebensmittel, die notwendig ist, um die gewünschte Aktivität zu erhalten. In den USA werden als sicher anerkannte Substanzen in einer eigenen Liste angeführt und als GRAS (generally recognized as safe) bezeichnet. Herausgeber ist die FDA (Food and Drug Administration). In dieser Liste werden etwa 700 Substanzen angeführt [Vgl. EBERMANN und ELMADFA, 2008, S 580 und ELMADFA und LEITZMANN, 2004, S 449 f.].

Personengruppen kann aus unterschiedlichen Gründen der jeweilige ADI-Wert überschritten werden²⁶⁰.

Für unbedenkliche Zusatzstoffe oder solche mit einem hohen ADI-Wert werden häufig keine Höchstmengen festgelegt, sondern es gilt das Prinzip „quantum satis (qs)“. Das heißt, es darf „so wenig wie möglich und so viel wie notwendig“ verwendet werden, um den gewünschten technologischen Effekt zu erzielen. „Zusatzstoffe sollten gemäß der guten Herstellungspraxis nur in jener Menge zugesetzt werden, die erforderlich ist, um die gewünschte Wirkung zu erzielen, und unter der Voraussetzung, dass sie den Verbraucher nicht irreführen“. Der Grundsatz „quantum satis“ war für das österreichische Zusatzstoffrecht nicht neu. Schon die als Zulassungsverordnungen gemäß § 12 Abs. 1 LMG 1975 erlassene Emulgatorenverordnung²⁶¹ und die Lebensmittelfarbstoffverordnung²⁶² ordneten an, dass für Verwendungszwecke, bei denen keine Höchstmengen genannt sind, Zusatzstoffe nur in jener Menge eingesetzt werden dürfen, die eine Täuschung des Verbrauchers ausschließt und dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und Technologie entspricht²⁶³.

Auch nach dem neuen Zusatzstoffpaket (Food Improvement Agents Package – FIAP) richten sich die erlaubten Mengen an Zusatzstoffen, Enzymen oder Aromen nach den in den Anhängen genannten Höchstwerten. Sind keine Höchstwerte festgelegt, gilt das Prinzip der guten Herstellungspraxis und „quantum satis“. In Aromen natürlich vorkommende unerwünschte Substanzen sind mengenmäßig beschränkt („Active Principles“; z.B. Cumarin in Backwaren).

Eine weitere Eigenart des österreichischen Rechts ist, dass Verarbeitungshilfsstoffe im LMG 1975 ohne Rücksicht auf das Verbleiben im Lebensmittel von dem Verbotsprinzip erfasst werden.

Die Verarbeitungshilfsstoffe²⁶⁴ werden nach Art. 1 Abs. 3 Zusatzstoffrahmenrichtlinie 89/107/EG klar vom Geltungsbereich dieser Richtlinie herausgenommen. Die

²⁶⁰ Vgl. KUHNERT und DIRSCHAUER, 2009, S 18.

²⁶¹ Verordnung des Bundesministers für Gesundheit und öffentlicher Dienst über die Zulassung von Emulgatoren, Stabilisatoren, Verdickungs- und Geliermitteln bei Lebensmitteln und Verzehrsprodukten BGBl. 1994/725. Das q.s. Prinzip war auch schon in der Vorläuferregelung BGBl 1988/309 enthalten [BARFUSS et al., 2005, Zusatzstoffrecht S 7].

²⁶² Verordnung des Bundesministers für Gesundheit und Umweltschutz über den Zusatz von Farbstoffen zu Lebensmitteln und Verzehrsprodukten BGBl 1979/279.

²⁶³ BARFUSS et al., 2005, Zusatzstoffrecht, S 9.

²⁶⁴ „Im Sinne dieser Richtlinie sind Verarbeitungshilfsstoffe Stoffe, die nicht selbst als Lebensmittelzutat verzehrt werden, jedoch bei der Verarbeitung von Rohstoffen, Lebensmitteln oder deren Zutaten aus

Definition der Verarbeitungshilfsstoffe wurde in § 3 Z 6 des LMSVG übernommen. Laut § 3 Z 5 LMSVG sind Verarbeitungshilfsstoffe keine Zusatzstoffe. Die Unterscheidung zwischen Zusatzstoff und Verarbeitungshilfsstoffen ist für die Kennzeichnung verpackter Lebensmittel von Bedeutung. Die Bestimmung, dass diese Stoffe „nicht als Zutaten gelten“, hat kennzeichnungsrechtlich zur Folge, dass sie im Zuge der Deklaration der Zutaten (Bestandteile und Zusatzstoffe) nicht angegeben werden müssen²⁶⁵.

Ein Sonderproblem stellt das „Carry Over“ dar, d.h. das Einbringen an sich kennzeichnungspflichtiger Stoffe (z.B. Zusatzstoffe) in ein Lebensmittel über Vor- und Zwischenprodukte. „Carry Over“ ist bei Säuglingsnahrung grundsätzlich unzulässig. Ein Fall des „Carry Over“ ist, dass Zusatzstoffe für einen Bestandteil, also eine Zutat, des zusammengesetzten Lebensmittels zugelassen sind, nicht aber für das eigentlich hergestellte zusammengesetzte Lebensmittel. Mit dem Carry-over-Prinzip wird klargestellt, dass ein Zusatzstoffverbot auch dann greift, wenn nicht zugelassene Zusatzstoffe in Mischungen mit anderen Stoffen verwendet werden.

Der andere Fall, auch als „umgekehrtes Carry Over“ bezeichnet, ist, dass Zusatzstoffe in dem zusammengesetzten Lebensmittel zulässig sind, nicht aber für die Zutat, über die sie eingebracht wurden. „Das Zusatzstoffverbot würde prinzipiell auch dann greifen, wenn ein Zusatzstoff zwar für ein weiterverarbeitetes Lebensmittel, nicht aber auch für sein Vorprodukt zugelassen wäre. Dieses Ergebnis wäre sachlich nicht gerechtfertigt, weshalb die gesetzliche Regelung des Carry-over-Prinzips klarstellt, dass ein Zusatzstoff auch in einem Lebensmittel enthalten sein darf, das ausschließlich für die Zubereitung eines zusammengesetzten Lebensmittels verwendet wird, sofern Letzteres der Zusatzstoffverordnung genügt“²⁶⁶.

Die Carry-Over-Regelung wird im FIAP als „Migrationsgrundsatz“ in das Verordnungspaket übernommen (vgl. Art. 18 Zusatzstoffverordnung (EG) Nr. 1333/2008).

technologischen Gründen, während der Be- oder Verarbeitung verwendet werden und unbeabsichtigte, technisch unvermeidbare Rückstände oder Rückstandsderivate im Enderzeugnis hinterlassen können, unter der Bedingung, dass diese Rückstände gesundheitlich unbedenklich sind und sich technisch nicht auf das Enderzeugnis auswirken“.

²⁶⁵ Vgl. BLASS et al., 2007, Komm zu § 3, S 23.

²⁶⁶ WECK et al., 2009, S 20.

8.1.1. Das Food Improvement Agents Package

Die Harmonisierung des europäischen Zusatzstoffrechts hat in der Mitte des 20. Jahrhunderts begonnen und ist 2008 mit einer EG-Verordnung abgeschlossen worden. Die Europäische Kommission hatte bereits in ihrem Weißbuch aus dem Jahr 2000 über Lebensmittelsicherheit ihre Absicht angekündigt, die bestehenden Gemeinschaftsvorschriften über Lebensmittelzusatzstoffe und -aromen zu aktualisieren und zu ergänzen und darüber hinaus spezifische Vorschriften für Lebensmittelenzyme festzulegen.

Im Juli 2006 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag eines Verordnungspaketes über Lebensmittelzusatzstoffe, das Food Improvement Agents Package, vorgelegt.

Das EG-Zusatzstoffpaket (ABl. L 354 vom 31.12.2008) umfasst vier Verordnungen:

- die VO (EG) Nr. 1333/2008 über Lebensmittelzusatzstoffe²⁶⁷,
- die VO (EG) Nr. 1332/2008 über Lebensmittelenzyme²⁶⁸,
- die VO (EG) Nr. 1334/2008 über Aromen²⁶⁹ und
- die VO (EG) Nr. 1331/2008 über ein einheitliches Zulassungsverfahren²⁷⁰.

Die Verordnungen sind am 20. Jänner 2009 in Kraft getreten. Die bisherigen Richtlinien über Zusatzstoffe und über Aromen werden schrittweise aufgehoben. Positivlisten zugelassener Stoffe sowie deren Verwendungsbedingungen sind bis zur Überarbeitung weiter anzuwenden.

Neben den Zusatzstoffen werden ab nun auch Aromen und Enzyme mit dem Verbotsprinzip geregelt; dass bedeutet, sie sind grundsätzlich verboten, außer sie sind zugelassen. Die Zulassung erfolgt durch die Europäische Kommission auf Basis einer

²⁶⁷ Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Lebensmittelzusatzstoffe.

²⁶⁸ Verordnung (EG) Nr. 1332/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Lebensmittelenzyme und zur Änderung der Richtlinie 83/417/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1493/1999 des Rates, der Richtlinie 2000/13/EG, der Richtlinie 2001/112/EG des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 258/97.

²⁶⁹ Verordnung (EG) Nr. 1334/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Aromen und bestimmte Lebensmittelzutaten mit Aromaeigenschaften zur Verwendung in und auf Lebensmitteln sowie zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1601/91 des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 2232/96 und (EG) Nr. 110/2008 und der Richtlinie 2000/13/EG.

²⁷⁰ Verordnung (EG) Nr. 1331/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 zur Festlegung eines einheitlichen Zulassungsverfahrens für Lebensmittelfarbstoffe, -enzyme und -aromen.

Stellungnahme der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) im Komitologieverfahren²⁷¹. Zusatzstoffe, Aromen und Enzyme dürfen in Lebensmitteln eingesetzt werden, wenn sie technisch notwendig, sicher und nicht irreführend sind. Bei der Herstellung von Lebensmitteln dürfen nur Stoffe eingesetzt werden, die in den Anhängen zu den einzelnen Verordnungen aufgelistet sind (Positivlisten).

Die EFSA unterzieht zugelassene Stoffe einer neuerlichen Bewertung. Bis diese abgeschlossen ist, gelten die Anhänge zu den aktuellen Zusatzstoff- und Aromenrichtlinien weiter. Stoffe, die nicht eingesetzt werden dürfen, sind in Negativlisten genannt.

„Der wesentliche Vorteil einer Regelung durch eine Verordnung: sie schafft Rechtssicherheit, da Gestaltungsspielräume durch die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in nationales Recht „ausgeschaltet“ werden. Dies kann insbesondere den grenzüberschreitenden Handel mit Lebensmitteln erleichtern. Andererseits verringert sich durch die Gesetzgebung in Form von Verordnungen die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, nationale Besonderheiten zu berücksichtigen“²⁷².

Die VO (EG) Nr. 1333/ 2008 über Lebensmittelzusatzstoffe regelt nicht nur die Verwendung von Zusatzstoffen in Lebensmitteln, sondern auch erstmalig umfassend die Verwendung von Zusatzstoffen in Zusatzstoffen, Aromen und Enzymen (in Anhang III erfasst). Ziel der Verordnung ist, die Harmonisierung betreffender Stoffe sowie ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit der Menschen und die Interessen der Verbraucher zu gewährleisten. Die Verordnung sieht drei zentrale Regelungsbereiche vor, damit die Ziele erreicht werden:

- Gemeinschaftslisten für Zusatzstoffe;
- Bedingungen für die Verwendung von Zusatzstoffen; und
- Kennzeichnungsregeln für Zusatzstoffe, die als solche an Hersteller oder Endverbraucher verkauft werden.

Festgelegt wird das Verbotprinzip der Zusatzstoffverordnung (EG) Nr. 1333/2008 in Artikel 4. Nur Lebensmittelzusatzstoffe, die in einer Positivliste aufgeführt werden,

²⁷¹ Bei der Aktualisierung der Liste der Lebensmittelzusatzstoffe, -enzyme und -aromen wird die Kommission von dem Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit unterstützt.

²⁷² WECK et al., 2009, S 18.

dürfen unter den angeführten Bedingungen als solche in den Verkehr gebracht werden und in Lebensmitteln verwendet werden.

Alle Zusatzstoffe, die als kritisch eingestuft sind, werden gegenwärtig von der EFSA neu evaluiert. Im Rahmen der Überarbeitung des Zusatzstoffrechtes soll das System der Kategorisierung von Lebensmitteln für Zulassungszwecke geändert werden. Die Europäische Kommission hat dafür einen überarbeiteten Entwurf vorgelegt. Folgende Lebensmittelkategorien sind vorgeschlagen:

- Milch und Milchprodukte
- Fette, Öle und Fettemulsionen
- Gemüse und Obsterzeugnisse
- Süßwaren
- Getreide und Getreideprodukte
- Backwaren
- Fleisch und Fleischerzeugnisse
- Fisch und Fischerzeugnisse
- Eier und Eiprodukte
- Zucker, Sirup, Honig
- Salze, Gewürze, Suppen, Soßen, Salate
- Lebensmittel für bestimmte Ernährungszwecke
- Nicht alkoholische Getränke und alkoholische Getränke
- Knabbergebäck
- Desserts
- Nahrungsergänzungsmittel gemäß der Richtlinie 2002/46/EG.

Wenn ein Stoff bei der Evaluierung der Zusatzstoffe als nicht sicher eingestuft wird, müsste dieser beanstandet werden. Perfektion ist bei diesem Unterfangen in der Praxis nicht machbar.

Die ursprünglich vorgesehene Befristung der Zulassung von Zusatzstoffen auf zehn Jahre ist zugunsten von Informations- und Berichtungspflichten der Lebensmittelunternehmer aufgegeben worden.

Hersteller und Verwender von Zusatzstoffen, Enzymen und Aromen haben die zuständigen Behörden über neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu informieren, welche die Bewertung der Sicherheit der Stoffe beeinflussen können. Weiteres haben sie über

Aufforderung der Europäischen Kommission Auskunft zur tatsächlichen Verwendung der Stoffe zu erteilen (Monitoring vgl. Art. 26 Zusatzstoffverordnung Nr. 1333/2008).

Das FIAP regelt die Kennzeichnung von Zusatzstoffen, Enzymen und Aromen als solche und bei Verwendung als Zutat in Lebensmittel (Änderung der Etikettierungsrichtlinie 2000/13/EG). Grundsätzlich gilt eine Kennzeichnungspflicht für Zusatzstoffe in der Zutatenliste.

Die Zusatzstoffverordnung tritt laut Artikel 35 am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union, also am 20. Jänner 2009, in Kraft. Sie gilt ab 20. Jänner 2010²⁷³.

Es ist zu erwarten, dass auch nationale Gesetzgeber tätig werden und das nationale Lebensmittelzusatzstoffrecht angepasst wird. Bis dies geschieht, werden die nationalen Bestimmungen von dem höherrangigen Europarecht der Zusatzstoffverordnung überlagert und verdrängt.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1332/2008 über Lebensmittelenzyme wird erstmals die Verwendung und Zulassung von Enzymen geregelt. Sie gilt für Enzyme, die in Lebensmitteln aus technologischen Gründen eingesetzt werden. Ausgenommen sind Enzyme, die zu anderen Zwecken verwendet werden (z.B. Ernährungszwecken oder zur Verdauungsförderung; Art. 2). Rechtlich sind Enzyme, die zum Verzehr durch den Menschen bestimmt sind, Lebensmittel im Sinne des Art. 2 der EG-Basisverordnung. Sie können als solche zu ernährungsphysiologischen Zwecken als Lebensmittelzutat Anwendung finden.

„Mit dem Fortschritt der Herstellungsmethoden sind die Enzyme in letzter Zeit komplexer und ihr Einsatz verbreiteter geworden. Die Sicherheitsbewertung war dem Gesetzgeber daher ein wichtiges Anliegen“²⁷⁴. In den einzelnen Mitgliedstaaten der EU galten bis vor dem FIAP sehr unterschiedliche Regelungen zu Enzymen. Nach der Zusatzstoffrahmenrichtlinie bedurften Stoffe, die einem Lebensmittel zu technologischen Zwecken zugesetzt werden, ausgenommen Verarbeitungshilfsstoffe, schon in der Vergangenheit einer Zulassung. Enzyme hatten in diesem System bislang keine besondere Stellung, und es bedurfte einer Einschätzung im Einzelfall, ob ein bei

²⁷³ Artikel 4 Abs 2 gilt für Anhang III Teile 2,3, und 5 ab 1. Jänner 2011, und Artikel 23 Abs 4 gilt ab 20. Jänner 2011. Artikel 24 gilt ab 20. Juli 2010. Artikel 31 gilt ab 20. Jänner 2009.

²⁷⁴ WECK et al., 2009, S 75.

der Lebensmittelherstellung verwendetes Enzym ein zulassungsbedürftiger Zusatzstoff oder ein Verarbeitungshilfsstoff war. Enzyme, die im fertig erzeugten Lebensmittel noch aktiv wirksam sind, sind zulassungs- und kennzeichnungspflichtige Zusatzstoffe. Weitere Regelungen zu Enzymen fanden und finden sich nach wie vor in produktspezifischen EU-Rechtsvorschriften.

Enzyme gelten künftig als „Zutaten“ und sind im Zutatenverzeichnis speziell zu kennzeichnen. Davon ausgenommen sind Enzyme, die u.a. als Verarbeitungshilfsstoffe verwendet werden. Da das in der Praxis der überwiegende Fall ist, ist davon auszugehen, dass die neue Regelung kaum Adaptierungen von Etiketten erfordern wird. „Der Systemwechsel vom Prinzip der generellen Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt zu einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt muss sich, um wirtschaftlich verträglich zu sein, über einen längeren Zeitraum erstrecken. Lebensmittelenzyme werden schon lange bei der Lebensmittelherstellung eingesetzt und befinden sich nach alter Rechtslage rechtmäßig im Verkehr. Eine unangemessene und unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Binnenmarktes durch ein plötzliches Verbot soll vermieden und ein reibungsloser Übergang vom alten auf das neue Rechtssystem gewährleistet werden. Dies soll durch lange Fristen zur Festlegung der Bewertungsmaßstäbe und zur Erstellung der Gemeinschaftsliste sichergestellt werden“²⁷⁵.

Bis zur Veröffentlichung der Positivliste (voraussichtlich 2015) sind weiterhin die einzelstaatlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten anzuwenden. Die Kennzeichnungsbestimmungen gelten ab 20.01.2010 (vgl. Art. 18 und 21).

Die Verordnung (EG) Nr. 1334/2008 über Lebensmittelaromen regelt die Verwendung von Aromen, Lebensmittelzutaten mit Aromaeigenschaften, von Lebensmitteln, die Aromen oder Zutaten mit Aromaeigenschaften enthalten sowie von Aromaausgangsstoffen. Die Verordnung umfasst auch Kräuter und Gewürze, die bei der gewerblichen Herstellung von Lebensmitteln als Zutat verwendet werden. Für Raucharomen gilt weiterhin die VO (EG) Nr. 2065/2003. Die Verordnung gilt ab 20.01.2011.

²⁷⁵ WECK et al., 2009, S 86.

Die Verordnung (EG) Nr. 1331/2008 über ein einheitliches Zulassungsverfahren sieht ein einheitliches Sicherheitsbewertungs- und Zulassungsverfahren, das sog. Komitologieverfahren, für Zusatzstoffe, Aromen und Enzyme vor. Es stützt sich auf eine Risikobewertung der EFSA. Zugelassene Stoffe werden in Positivlisten als Anhang zu den einzelnen Verordnungen aufgelistet. Diese können, auf Initiative der Europäischen Kommission, eines Mitgliedstaates oder einer betroffenen Person, geändert werden. Die Verordnung legt die Grundzüge des Verfahrens fest.

„Mit einem Antrag zur Aufnahme eines Stoffes in die Gemeinschaftsliste oder mit Anträgen zur Änderung der Gemeinschaftsliste aus anderen Gründen werden der EU-Kommission gegebenenfalls vertrauliche Daten über das beantragende Unternehmen oder zu den vom Antrag betroffenen Stoffen übermittelt. Insbesondere für neue, auf Innovationen basierende Daten, die die Neuaufnahme eines Stoffes in die Gemeinschaftsliste begründen könnten, ist der Wunsch der Industrie nach Schutz dieser neuen Daten und gegebenenfalls auch Vorteilsziehung durch exklusive Verwendung dieses Stoffes nahe liegend. Eine grundsätzliche Datenschutzbestimmung enthält die Verordnung für ein einheitliches Zulassungsverfahren jedoch nicht. Stoffe, die in die Gemeinschaftslisten aufgenommen wurden, sollen für alle frei und nicht für einzelne Antragsteller ausschließlich verwendet werden können. Der Antragsteller hat die Möglichkeit, bei Antragstellung vertrauliche Informationen zu kennzeichnen. Die Entscheidung über den Vertraulichkeitscharakter der Information obliegt jedoch der Kommission. Der Antragsteller erhält eine Information über die Entscheidung. Ist er mit der Einstufung der Kommission nicht einverstanden, kann er seinen Antrag innerhalb von drei Wochen zurückziehen, um die Vertraulichkeit der Informationen zu wahren“²⁷⁶.

An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass jede gesetzliche Regulierung eines wissenschaftlich-technisch geprägten Sachgebietes mit der Problematik umgehen muss, dass es wissenschaftliche Bewertungsunsicherheiten gibt, aus denen Risiken folgen, für deren definitive Bewältigung noch keine abschließenden wissenschaftlichen Lösungsmodelle zur Verfügung stehen, und vermutlich auch nie geben wird, da es die absolute Sicherheit real nicht geben kann. „Es ist eindeutig feststellbar, dass sich diese

²⁷⁶ WECK et al., 2009, S 86.

Bewertungsunsicherheiten unabhängig von der Art und dem Umfang der rechtlichen Behandlung des jeweiligen Sachgebietes ergeben und dass die Unsicherheitsrisiken durch ihre rechtliche Behandlung nicht fachlich gelöst, sondern allenfalls in konkrete Bahnen gelenkt werden können. Umgekehrt kann durch eine entsprechende rechtliche Behandlung der Bewertungsunsicherheiten jedoch der unzutreffende Eindruck erweckt werden, dass eine wissenschaftliche Unsicherheit gar nicht besteht und die rechtliche Themenbehandlung auf definitiven wissenschaftlichen Erkenntnissen beruht. In diesem Fall läuft die Rechtsetzung dem mit ihr verfolgten Zweck des vorbeugenden Verbraucherschutzes zuwider und bewirkt hierdurch einen Regulierungsnachteil. Dieser Nachteil wiegt umso schwerer, je intensiver die einschlägigen Rechtsvorschriften in den privaten Sektor eingreifen. Denn im Falle einer hohen Regulierungsintensität entstehen nicht nur für den in Sicherheit gewogenen Verbraucher erhebliche Nachteile, sondern darüber hinaus die Belastungen für Industrie und Handel²⁷⁷.

8.2. Behandlung mit ionisierenden Strahlen

Das Bestrahlen von Lebensmitteln hat im Wesentlichen den Zweck, diese keimfrei und länger haltbar zu machen. In einigen Ländern ist die Bestrahlung von Lebensmitteln mit ionisierenden Strahlen genehmigt, in anderen ist sie nur für gewisse Lebensmittel zugelassen. „Die Bestrahlung selbst kann kaum nachgewiesen werden, ebenso wenig ist eine gesundheitsschädliche Wirkung erwiesen; ein völliges Verbot hätte daher praktisch wenig Sinn“²⁷⁸.

Das Verbotsprinzip für Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel und Zusatzstoffe, die mit ionisierenden Strahlen behandelt werden, wurde im LMG 1975 eingeführt. Demnach muss die Behandlung mit ionisierenden Strahlen ausdrücklich genehmigt werden. Ebenso ist es verboten, solche Lebensmittel ohne Kennzeichnung der Bestrahlung in Verkehr zu bringen (vgl. § 14 Abs. 1 LMG 1975).

Die Behandlung mit ionisierenden Strahlen kann durch Verordnung (§ 14 Abs. 2) oder Bescheid (§ 14 Abs. 3) zugelassen werden. Der Bescheid ist mit höchstens drei Jahre

²⁷⁷ ELVERMANN, 2004, S 168.

²⁷⁸ KRAUSE, 1994, S 31.

befristet, ist aber schon vorzeitig aufzuheben, wenn die Voraussetzungen für die Zulassung nicht mehr gegeben sind.

Das Verfahren zur Bewilligung einer Strahlenbehandlung nach § 14 unterscheidet sich von den Verfahren für die Zulassung von Zusatzstoffen insofern, als die Kennzeichnung der Strahlenbehandlung (bzw. eine Regelung der Art der Kennzeichnung durch Verordnung) verbindlich vorgeschrieben ist. Bei der Anordnung der Kennzeichnung einer solchen Bestrahlung ging das Gesetz davon aus, dass – gleichgültig ob zu Recht oder zu Unrecht – in der Bevölkerung für diese Thematik eine besondere Sensibilisierung gegeben ist²⁷⁹.

Die EG hat 1999 zwei Richtlinien bezüglich der Lebensmittelbestrahlung erlassen. Die Rahmenrichtlinie 1999/2/EG legt die allgemeinen Bedingungen für die Lebensmittelbestrahlung fest (Zulassungsvoraussetzungen, maximale Strahlenenergie, Berechnungsmethoden für die durchschnittlich absorbierte Strahlendosis, Strahlenquellen, Zulassung und Überwachung von Bestrahlungsanlagen, Drittlandeinfuhren, etc.). Die Durchführungsrichtlinie 1999/3/EG enthält eine erste Positivliste der Lebensmittel und Lebensmittelbestandteile, die bestrahlt werden dürfen. Darin sind getrocknete aromatische Kräuter und Gewürze (max. durchschnittlich absorbierte Gesamtdosis: 10 kGy) genannt.

Auf Grundlage des § 14 Abs. 2 LMG 1975 wurden die Bestrahlungsrichtlinien 1999/2/EG²⁸⁰ und 1999/3/EG²⁸¹ als Verordnung BGBl. II 2000/327 in österreichisches Recht umgesetzt. Dabei handelt es sich um die Verordnung über die Behandlung von Lebensmitteln und Nahrungsergänzungsmitteln mit ionisierenden Strahlen. Die Bestrahlung ist nur zulässig, wenn sie technologisch sinnvoll und notwendig, gesundheitlich unbedenklich, für den Verbraucher nützlich ist und nicht als Ersatz für Hygiene- und Gesundheitsmaßnahmen oder für gute Herstellungs- oder Landwirtschaftsverfahren verwendet wird. Mit der Bestrahlung dürfen nur bestimmte in der Verordnung genannte Zwecke verfolgt werden. Die Verordnung legt ferner fest, mit welcher Strahlenquelle die Bestrahlung durchgeführt werden darf und mit welchen Hinweisen bestrahlte Lebensmittel und Nahrungsergänzungsmittel zu versehen sind und

²⁷⁹ Vgl. BARFUSS et al., 2005, LMG 1975, Komm zu § 14, S 2 und 17.

²⁸⁰ Richtlinien 1999/2/EG: „zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über mit ionisierenden Strahlen behandelte Lebensmittel und Lebensmittelbestandteile“.

²⁸¹ 1999/3/EG „über die Festlegung einer Gemeinschaftsliste von mit ionisierenden Strahlen behandelten Lebensmittel und Lebensmittelbestandteilen“.

wo diese anzubringen sind²⁸². Bestrahlt werden dürfen nur getrocknete aromatische Kräuter und Gewürze mit einer bestimmten in Anhang 2 der Verordnung festgelegten Strahlungshöchstosis. Im Hinblick auf die Kennzeichnungspflicht werden keine bestrahlten Gewürze am österreichischen Markt angeboten.

Für alle bestrahlten Lebensmittel, bis auf Gewürze und Gewürzkräuter, die EG-weit einheitlich geregelt sind, gilt weiterhin das **Bestimmungslandprinzip**. Länder, in denen die Bestrahlung anderer Lebensmittel erlaubt ist, haben keinen Anspruch darauf, diese in Mitgliedstaaten zu exportieren, in denen eine Bestrahlung derartiger Produkte nicht zugelassen ist. Nationale Bestimmungen gelten weiterhin.

EU-Land	Produkte, die bestrahlt werden dürfen
Belgien	Gewürze
Dänemark	Gewürze und Kräuter
Finnland	Gewürze und Tiefkühlkost für sterile Nahrung
Frankreich	Camembert, Erdbeeren, Froschschenkel, Früchte (getrocknet), Geflügel, Gemüse (getrocknet), Getreideprodukte, Gewürze, Gummiarabicum, Kartoffeln, Knoblauch, Kräuter, Mais, Mehl, Reis, Schalotten, Schrimps und Zwiebel
Großbritannien	Fisch und Fischwaren, Früchte und Trockenfrüchte, Geflügel, Gemüse und Trockengemüse, Getreide und Getreideprodukte, Gewürze, Kartoffeln, Knoblauch, Knollen- und Wurzelgemüse, Mais, Meeresfrüchte (tiefgefroren), Muscheln, Nüsse, Pilze und Trockenpilze, Reis, Schalotten, Schrimps, Tomaten, Würze und Zwiebeln
Italien	Kartoffeln und Zwiebeln
Niederlande	Froschschenkel, Früchte (getrocknet), Garnelen, Geflügel, Gemüse (getrocknet), Gewürze, Gummiarabicum, Hülsenfrüchte, Kräuter und Tiefkühlkost für sterile Nahrung
Spanien	Kartoffeln und Zwiebeln

²⁸² KÖNIGSHOFER, 2001, S 17.

Abb. 2 EU-Länder, in denen die Bestrahlung von Lebensmitteln zugelassen ist²⁸³.

Das LMSVG regelt Lebensmittel die mit ionisierenden Strahlen behandelt werden in § 9 Abs. 1. Sie dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn das ausdrücklich genehmigt wurde. Die Bewilligungspflicht umfasst auch die Kennzeichnungspflicht.

Anders als bei anderen dem Verbotsprinzip unterliegenden Waren, bedeutet die Einführung des Zulassungsprinzips bei der Lebensmittelbestrahlung keine Einengung des wirtschaftlichen Handlungsspielraums, da auch vor Einführung der Positivliste die Lebensmittelbestrahlung eine mit präventiven Verboten belegte Ausnahmebehandlung gewesen ist²⁸⁴. Wegen der breiten negativen öffentlichen Meinung zum Thema ionisierte Strahlen sowie der Kennzeichnungspflicht bestrahlter Lebensmittel wird es zu keiner Ergänzung dieser Produkte kommen. Das Thema erscheint hiermit abgeschlossen. Die Behandlung mit ionisierenden Strahlen ist für Lebensmittel kein Thema mehr, weil sie durch die Kennzeichnungspflicht – zumindest in Österreich – unverkäuflich sind.

8.3. Gebrauchsgegenstände

Das Verbotsprinzip wurde erstmals in § 8 LMG 1897 im österreichischen Lebensmittelrecht als Regelungsgrundsatz angewendet. Freilich kannte man diesen Begriff damals noch nicht. § 8 LMG 1897 regelt die „Zulässigkeit der Verwendung“ von Stoffen, die bisher nicht für die Herstellung von Lebensmittelkontaktgeschirren bestimmt waren. Eine Zulassung ist durch Verordnung möglich und obliegt dem zuständigen Bundesminister.

Bereits das LMG 1897 sah also für Stoffe, die der Herstellung von für den Kontakt mit Lebensmitteln bestimmten Gebrauchsgegenständen dienen, eine Zulassungspflicht vor. Das LMG 1951 behielt das Verbotsprinzip für bisher nicht verwendeter Stoffe bei der Herstellung von Geschirren in § 8 Abs. 1 unverändert bei. Eine Zulassung durch Verordnung wird in § 8 Abs. 2 LMG 1951 geregelt.

²⁸³ BOHACEK und GRUBER, 1999, S 23.

²⁸⁴ Vgl. ELVERMANN, 2002, S 101.

Im § 30 LMG 1975 müssen nicht zugelassene Stoffe im Sinne des § 28 Abs. 2 und 3, die für die Herstellung von Gebrauchsgegenständen bestimmt sind, für Gruppen von Gebrauchsgegenständen oder für bestimmte einzelne Gebrauchsgegenstände mit Verordnung (§ 30 Abs. 1 LMG 1975) oder Bescheid (§ 30 Abs. 2 LMG 1975) zugelassen werden. Dabei sind Bedingungen für ihre Verwendung sowie Reinheitsanforderungen vorzuschreiben.

Auf Grundlage des § 30 Abs. 1 LMG 1975 sind einige Verordnungen erlassen worden. Im LMG 1975 findet sich keine alle Gebrauchsgegenstände erfassende Definition des Begriffes Gebrauchsgegenstände. Was Gebrauchsgegenstand ist, bestimmt das LMG 1975 einerseits durch eine Aufzählung (§ 6 lit. a-e) und andererseits durch eine Generalklausel, die bestimmte weitere Gegenstände erfassen soll (vgl. LMG 1975 § 6 lit. f).

§ 17 Abs. 1 LMSVG normiert das Verbot von Stoffen, die bisher, also vor dem Inkrafttreten des LMSVG, nicht für die Herstellung von Gebrauchsgegenständen gem. § 3 Z 7 lit. a rechtmäßig verwendet wurden, vor erfolgter Zulassung oder entgegen den Zulassungsbedingungen für diese Zwecke in Verkehr zu bringen. Eine Zulassung ist mit Verordnung oder Bescheid möglich (vgl. § 17 Abs. 2 LMSVG).

„Im sekundären Gemeinschaftsrecht findet sich kein einzelner Rechtsakt, der allgemeine Anforderungen an alle jene Waren stellt, die vom LMSVG als Gebrauchsgegenstand erfasst werden“.

Der Durchblick ist schwierig geworden. Eine Zulassung nach § 17 Abs. 2 kann laut BLASS nur unter folgenden Voraussetzungen bestehen:

- „Es handelt sich um einen Stoff, der vor Inkrafttreten des LMSVG nicht rechtmäßig für die Herstellung eines Gebrauchsgegenstandes nach § 3 Z 7 lit. a verwendet wurde und der nunmehr für diesen Zweck verwendet werden soll, und
- der Stoff gehört zu einer Stoffkategorie, für die kein Verzeichnis nach Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a VO (EG) 1935/2004²⁸⁵ oder – wenn der Stoff Bestandteil eines

²⁸⁵ VO (EG) 1935/2004 (ABl. 2004 L 338 S 4): deren Geltungsbereich erfasst Materialien und Gegenstände, die als Fertigerzeugnis dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen. Als Einzelmaßnahme auf der Grundlage des Art. 5 Abs. 1 VO (EG) 1935/2004: Kommissionsverordnung (EG) 1895/2005 (ABl. 2005 L 302 S 28) am 1.1.2006 in Kraft getreten (= Beschränkung bestimmter Epoxyderivate in Materialien und Gegenständen, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen).

Ferner bestehen Einzelmaßnahmen in Form von Kommissionsrichtlinien (auf Basis der Richtlinie 89/109/EWG erlassen).

Gebrauchsgegenstandes werden soll, der unter die Begriffe „aktive oder intelligente Lebensmittelkontakt-Materialien und –Gegenstände“ iS der VO (EG) 1935/2004 fällt – nach Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 lit. b dieser Verordnung erstellt wurde“²⁸⁶.

8.4. Neuartige Lebensmittel

Fortschritte in der Forschung und Technologie, insbesondere der Biotechnologie, ermöglichen es Lebensmittel herzustellen, die dem Gesetz nach „neuartig“ sind. Mit der Einführung gentechnischer Verfahren in den Agrar- und Lebensmittelbereich sind neuartige Erzeugnisse zum Gegenstand von Diskussionen der Europäischen Kommission geworden. „Kaum ein anderes Gebiet im Lebensmittelrecht wird so intensiv und so kontroversiell diskutiert wie der Einsatz der Gentechnik“²⁸⁷. Der politische Gesetzgeber sieht in solchen Lebensmitteln ein besonderes Gefahren- und Risikopotential. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass der Einsatz und die Entwicklung neuartiger Lebensmittel neben sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen für die Landwirtschaft, das Transportgewerbe, die Lebensmittelindustrie, den Welthandel auch mit weltanschaulichen oder religiösen Vorstellungen in Konflikt geraten kann. Das insoweit denkbare Risikopotential ist dabei nicht zwangsläufig produktbezogen, sondern kann unter bestimmten Voraussetzungen auch produktionsbezogen sein²⁸⁸.

Das Leitbild eines schonenden Umgangs mit Ressourcen und einer umweltgerechten Entwicklung unter Berücksichtigung der Bedürfnisse kommender Generationen, d.h. eine nachhaltige und zukunftsverträgliche Entwicklung wird weltweit angestrebt und sollte auch Kriterium bei der Anwendung und Einführung neuer Technologien sein²⁸⁹.

Das österreichische „Gentechnik-Volksbegehren“ vom April 1997 mobilisierte über 1,2 Millionen Bürger, d.h. mehr als 21 % der Wahlberechtigten. Darin sind ein Verkehrsverbot gentechnisch veränderter Lebensmittel, das Verbot der Freisetzung gentechnisch veränderter Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen, sowie das Verbot der Patentierung von Lebewesen gefordert worden. Auch wenn die Forderungen mit der

²⁸⁶ BLASS et al., 2007, Komm zu § 16, S 1 und 7.

²⁸⁷ BARFUSS et al., 2005, Gentechnik, S 1.

²⁸⁸ Vgl. HUBER, 1996, S 287.

²⁸⁹ Vgl. HAMMES et al., 1996, S 533.

Novel Food Verordnung unvereinbar sind, teilt der Österreicher, zumindest was das Risikopotential der Gentechnik betrifft, die Einschätzung des Gesetzgebers. Oder auch umgekehrt: Der politische Gesetzgeber kann sich nicht gegen die veröffentlichte Meinung stellen.

8.4.1. Die Novel Food Verordnung

Mit der Verordnung (EG) 258/97 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten²⁹⁰, der sog. Novel-Food-Verordnung, führte der Gemeinschaftsgesetzgeber in Abwendung vom Missbrauchsprinzip für neuartige Lebensmittel (-zutaten) das Verbotsprinzip ein. Lebensmittel, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, dürfen nicht mehr in Eigenverantwortung des Unternehmens sondern nur nach vorheriger Zulassung vertrieben werden.

Eine einheitliche Regelung war erforderlich, weil unterschiedliche Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten den freien Verkehr mit Lebensmitteln behinderten oder zu behindern drohten und zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen konnten (vgl. Erwägungsgrund 1 der Novel Food Verordnung). Die Verordnung (EG) Nr. 258/97 wurde am 14.2.1997 im Amtsblatt bekannt gemacht und ist gemäß ihrem Art. 15 am 15.5.1997 – also 90 Tage danach - in Kraft getreten. Damit fand eines der letzten noch ausstehenden Projekte des ursprünglichen Binnenmarktprogramms, niedergelegt im Weißbuch der Kommission von 1985, seinen Abschluss²⁹¹.

Die gewählte Rechtsform der Verordnung wird damit begründet, dass „in diesem Bereich ohnehin noch keine nationalen Regelungen existierten und dass daher sofort und rasch eine von Anfang an in der gesamten EU einheitliche Regelung getroffen werden könnte“²⁹². Ferner hat die Union strenge Etikettierungsvorschriften erlassen, damit die Verbraucher in vollem Umfang darüber informiert werden, welche Lebensmittel biotechnologisch hergestellte Zutaten enthalten²⁹³. Die Verbote richten

²⁹⁰ Verordnung (EG) Nr. 258/97 des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (ABl. 1997 L 43 idF ABl. 2003 L 284) samt Durchführungsvorschriften.

²⁹¹ Vgl. STREINZ, 1997, S 487.

²⁹² NENTWICH, 1994, S 190.

²⁹³ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2000, S 18 f.

sich nur an den „für das Inverkehrbringen Verantwortlichen“ (Antragsteller), d.h. den Hersteller und den Erstimporteur aus Drittstaaten²⁹⁴.

Ziele der Novel Food Verordnung sind u.a. das Verhindern ungleicher Wettbewerbsbedingungen (vgl. Erwägungsgrund 1 der Novel Food Verordnung), einheitliche Sicherheits- und Umweltverträglichkeitsprüfungen (vgl. Erwägungsgrund 2) und spezifische Kennzeichnungsvorschriften (vgl. Erwägungsgrund 8). Die Kennzeichnungsfrage war von Anfang an einer der Hauptstreitpunkte der „Novel Food Diskussion“. Art. 8 Novel Food Verordnung stellt neben den allgemeinen Anforderungen der EG-Etikettierungsrichtlinie zusätzliche spezifische Etikettierungsanforderungen.

Die Novel Food Verordnung gilt für „Lebensmittel und Lebensmittelzutaten in der Gemeinschaft, die bisher noch nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden“ (vgl. Art. 1 Abs. 2 Novel Food Verordnung). Dabei bereitet der Begriff der Neuartigkeit Schwierigkeiten. Schon über den durch das Wort „bisher“ beschriebenen, maßgeblichen Zeitpunkt kann diskutiert werden. Es ist jedoch der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung, der 15.5.1997, als jener Zeitpunkt anzunehmen, zu dem Lebensmittel und –zutaten bereits in nennenswertem Umfang in der Gemeinschaft in Verkehr gewesen sein müssen, um aus dem Anwendungsbereich der Novel Food Verordnung herauszufallen²⁹⁵. Das bedeutet, das Lebensmittel und –zutaten nur dann nicht neuartig sind, wenn sie vor dem 15.5.1997 als Lebensmittel oder –zutaten verzehrt wurden.

Da einige gentechnisch veränderte Nutzpflanzen, wie bspw. die gegen das weitverbreitete Pflanzenschutzmittel „Roundup“ resistente, von der US-amerikanischen Firma „Monsanto“ entwickelte Sojabohne oder der von der Firma „Novartis“ entwickelte insektenresistente Bt-Mais (in diesem Mais wurde ein Gen aus dem *Bacillus thuringiensis*, einem Bodenbakterium, zum Schutz gegen den Insektenschädling Maiszünsler übertragen) bereits vor dem Erlass der Novel Food Verordnung in den Verkehr gebracht worden waren, handelt es sich bei diesen nach Auffassung der Kommission nicht um „neuartige Lebensmittel“²⁹⁶.

²⁹⁴ Vgl. DANNECKER, 1998, S 443.

²⁹⁵ Vgl. NATTERER, 2008, S 159.

²⁹⁶ Vgl. ELVERMANN, 2002, S 103.

Auf der anderen Seite kann ein Lebensmittel, das aufgrund einer Freigabe oder Genehmigung nach der Novel Food Verordnung jahrelang in großen Mengen vertrieben wird, wohl kaum mehr als neuartiges Lebensmittel im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs einzustufen sein²⁹⁷.

Die unklare Definition des neuartigen Lebensmittels bzw. der neuartigen Lebensmittelzutat führt auch dazu, dass jeder Lebensmittelunternehmer bewerten muss, ob er sich dem aufwändigen Verfahren überhaupt unterwirft. Denkbar wären zwei Unternehmen, die das gleiche, möglicherweise neuartige Produkt vertreiben wollen. Ein Unternehmen stellt vorsichtshalber einen Antrag auf Freigabe bzw. Genehmigung, während das andere Unternehmen das Erzeugnis als „gewöhnliches“ Lebensmittel in Verkehr bringt. Stellt sich im Zuge des Antragsverfahrens heraus, dass das Lebensmittel nicht als neuartig einzustufen ist, hat der Unternehmer, der sich dem Verfahren unterworfen hat, einen erheblichen Wettbewerbsnachteil²⁹⁸.

„Das spezielle Problem der Novel Food Verordnung liegt darin, dass die Konkretisierung dieser Begriffe nicht wie sonst in erster Linie den Behörden und Gerichten, sondern dem Inverkehrbringer auferlegt wird, und die von ihm vorgenommene Subsumtion erhebliche Auswirkungen hat: Je nachdem, zu welcher Auslegung er kommt und sich damit entscheidet, den Anwendungsbereich der Verordnung als gegeben anzusehen oder nicht, kann er sein Produkt eigenverantwortlich vermarkten oder das Anzeigeverfahren in Gang setzen oder einen Genehmigungsantrag stellen“²⁹⁹. Fehleinschätzungen, die auf vom Gesetzgeber zu verantwortende Unbestimmtheit von Gesetzesbegriffen beruhen, dürfen nicht zu Lasten des Inverkehrbringers gehen.

Bedenken gegen die Verordnung wurden insbesondere wegen den weiten Anwendungsbereich und der fehlenden Tatbestandsbestimmtheit erhoben³⁰⁰. Es war daher nur konsequent die Gentechnik aus der NFV herauszulösen und separat zu regeln. Die genetisch veränderten Organismen wurden 2003 aus dem Anwendungsbereich der Novel Food Verordnung herausgenommen und mit zwei eigenen Verordnungen geregelt (siehe Kapitel 8.4.2.).

²⁹⁷ Vgl. NATTERER, 2008, S 164.

²⁹⁸ Vgl. NATTERER, 2008, S 164-165.

²⁹⁹ STREINZ, 1998, S 23.

³⁰⁰ Vgl. DANNECKER, 1998, S 426.

Den neuartigen Lebensmitteln sind seither vier Kategorien zuzuordnen:

1. Lebensmittel mit neuer oder gezielt modifizierter primärer Molekularstruktur (z. B. synthetische, kalorienfreie Fettersatzstoffe);
2. Lebensmittel, die aus Mikroorganismen, Pilzen oder Algen bestehen oder aus diesen isoliert worden sind (z.B. Algenöl);
3. Lebensmittel, die in Europa unbekannte und exotische Pflanzen und Pflanzenteile enthalten (z. B. Nonisaft) oder Lebensmittelzutaten, die aus Tieren isoliert wurden;
4. Lebensmittel, die mit einem neuen, nicht üblichen Verfahren hergestellt wurden, das eine Veränderung der Zusammensetzung oder Struktur bewirkt (z. B. hochdruckpasteurisierte Fruchtzubereitungen).

Die Zulässigkeit des Inverkehrbringens neuartiger Lebensmittel wird davon abhängig gemacht, dass das Erzeugnis keine Gefahr für die Gesundheit darstellt und dass es keine Irreführung des Verbrauchers bewirkt (vgl. Art. 3 Abs. 1). „Neuartige Lebensmittel“ dürfen sich von Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die sie ersetzen sollen, nicht so unterscheiden, dass ihr normaler Verzehr Ernährungsmängel für den Verbraucher mit sich brächte.

Neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten dürfen in der Europäischen Union nur dann in den Verkehr gebracht werden, wenn sie in einem behördlichen Zulassungsverfahren ausdrücklich genehmigt werden. Im Rahmen des Zulassungsverfahrens werden die Erzeugnisse einer umfassenden gesundheitlichen Bewertung unterzogen. „Eine solche Bewertung ist erforderlich, um die Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitlichen Risiken neuer, in der Europäischen Union bisher noch nicht verzehrter Lebensmittel und Lebensmittelzutaten zu schützen“³⁰¹.

Untersuchungen zur gesundheitlichen Unbedenklichkeit neuartiger Lebensmittel einschließlich gentechnisch hergestellter Produkte können grundsätzlich mit dem vorhandenen Instrumentarium zur toxikologischen Bewertung konventionell erzeugter Lebensmittel durchgeführt werden. Ein generell anwendbares toxikologisches Prüfverfahren gibt es nicht. Es muss von Fall zu Fall entschieden werden wobei die umfassende chemische Analyse unverzichtbar ist. Ergibt sich eine wesentliche Gleichwertigkeit („substantielle Äquivalenz“) – ein von der OECD (Organisation for

³⁰¹ HAHN und GÖRGEN, 2008, II, 1, S 18.

Economic Cooperation and Development) 1993 geprägter Begriff – im Vergleich zu herkömmlichen Produkten, so sind keine spezifischen Studien notwendig. Ergeben sich jedoch wesentliche Unterschiede, sind mögliche Auswirkungen zu prüfen. Substantielle Äquivalenz an sich gewährleistet keine Unbedenklichkeit des Lebensmittels, sie ist keine ernährungswissenschaftliche Bewertung sondern sie stellt lediglich einen Ansatz für einen Vergleich dar³⁰². Der Begriff der „Gleichwertigkeit“ lässt einen erheblichen Interpretationsspielraum zu.

Die Palette unserer traditionellen Lebensmittel wird als sicher für den Konsumenten gesehen, da wir über hinreichend lange Erfahrung über die Auswirkungen des Verzehrs dieser verfügen³⁰³.

Das Verfahren ist nach der gesundheitlichen Relevanz bzw. dem potentiellen Risiko differenziert ausgestaltet. Dies entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit³⁰⁴.

Dem Antrag gemäß Art. 4 Abs. 1 ist nach Art. 6 Abs. 1 der Novel Food Verordnung eine allgemeine Beschreibung des neuartigen Lebensmittels, ein wissenschaftliches Dossier, ein Kennzeichnungsvorschlag und eine Zusammenfassung anzuschließen. „Die Erarbeitung des Wissenschaftlichen Dossiers erfordert einen hohen Aufwand für die Ermittlung der verfügbaren wissenschaftlichen Daten und deren Aufbereitung. Kleine und mittlere Unternehmen werden nicht selten Schwierigkeiten haben, dass Wissenschaftliche Dossier so zu erstellen, dass es den Anforderungen an die Vollständigkeit genügt; für sie bedeutet die aufwendige Vorbereitung einen signifikanten Wettbewerbsnachteil“³⁰⁵.

In Österreich muss ein Genehmigungsantrag für ein neuartiges Lebensmittel oder Lebensmittelzutat beim Bundesministerium für Gesundheit eingereicht werden. Gleichzeitig ist der Kommission eine Antragskopie zu übermitteln. Wird von mindestens einem anderen Mitgliedstaat ein begründeter Einwand erhoben, so ist das neuartige Lebensmittel einer ergänzenden Prüfung nach Art. 7 der Novel Food Verordnung zu unterziehen. Gibt es hingegen keine Einwände, kommt es zur Freigabe, das Novel Food darf in Verkehr gebracht werden³⁰⁶. Größter Zeit- (durchschnittlich 31 Monate) und Kostenfaktor bei der Erstellung von Anträgen werden in der Regel die

³⁰² ELMADFA und LEITZMANN, 2004, S 474.

³⁰³ HAMMES et al., 1996, S 526.

³⁰⁴ Vgl. STREINZ, 1997, S 490.

³⁰⁵ SCHROETER, 1998, S 51.

³⁰⁶ Vgl. NATTERER, 2008, S 159.

Studien zu den ernährungswissenschaftlichen Informationen und den toxikologischen Eigenschaften sein³⁰⁷. Das Zulassungsverfahren erweist sich als innovationsfeindlich.

Für bestimmte Gruppen neuartiger Lebensmittel, nämlich jene im Sinne des Art. 3 Abs. 4 der Novel Food Verordnung, lässt der Art. 5 anstelle der Freigabe oder Genehmigung eine Anmeldung, Notifizierung, des neuartigen Lebensmittels zu. Grundvoraussetzung dafür ist, dass das neuartige Lebensmittel im Hinblick auf Zusammensetzung, Nährwert, Stoffwechsel, Verwendungszweck und Gehalt an unerwünschten Stoffen den bestehenden Lebensmitteln im Wesentlichen gleichwertig ist³⁰⁸. „Diese sehr wichtige Ausnahme von dem für Novel Foods grundsätzlich geltenden Verbotsprinzip ist allerdings auf bestimmte Kategorien beschränkt und sachlich an das Erfordernis der substantiellen Äquivalenz geknüpft“³⁰⁹.

³⁰⁷ HABER und LIPINS, 2008, S 215.

³⁰⁸ Vgl. Art. 5 Novel Food Verordnung und NATTERER, 2008, S 159.

³⁰⁹ SCHROETER, 1998, S 48.

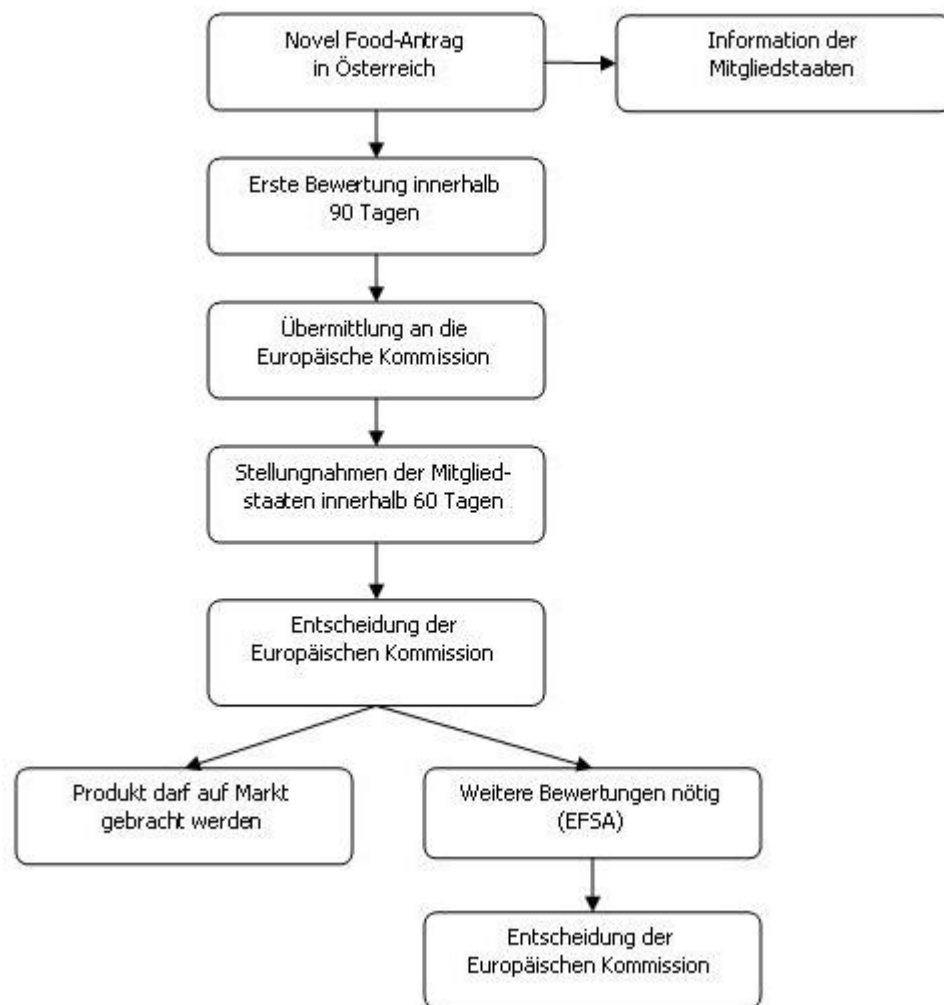


Abb. 3: Vereinfachte Darstellung des Novel Food Genehmigungsverfahrens³¹⁰.

Der im Verbotsprinzip enthaltene Erlaubnisvorbehalt wird nicht durch Positivlisten ausgestaltet, sondern durch behördliche Einzelentscheidungen. „Eine vergleichsweise hohe Bedeutung kommt in dem Genehmigungsverfahren nach der Novel Food Verordnung dem Antragsteller zu. Denn dieser muss zunächst eigenständig beurteilen, ob sein Vorhaben überhaupt genehmigungspflichtig ist oder ob er sein Produkt ohne vorhergehende behördliche Erlaubnis in den Verkehr bringen darf³¹¹.

³¹⁰ AGES, Zugriff: 25.02.2010, <http://www.ages.at/ages/ernaehrungssicherheit/neuartige-lebensmittel/>.

³¹¹ ELVERMANN, 2002, S 109.

Eine Liste der aktuell zugelassenen neuartigen Lebensmittel kann auf der offiziellen Website der DG SANCO - Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher (http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_de.htm) - abgerufen werden³¹².

Derzeit sind folgende Produkte gemäß VO (EG) 258/97 zugelassen:

Produkt / Antragsteller	Verwendungszweck / Eigenschaft	Datum der Zulassung
Phospholipide (85% und 100%) aus Eidotter; Belovo serl	Säuglings- und Sondennahrung, Nahrungsergänzungsmittel	22.02.2000
Phytosterinester , Margarine mit Phytosterolesterzusatz; Unilever	Cholesterinsenkender Margarinezusatz	24.07.2000
Trehalose ; Bioresco	Enzymatisch hergestelltes Disaccharid zur Stabilisierung und Süßung	25.09.2001
Pasteurisierte Fruchtzubereitungen ; Danone	Hochdruck-pasteurisiert	23.05.2001
Bakterielles Dextran ; Puracor	Technologischer Backzusatz	30.01.2001
Koagulierte und hydrolisierte Kartoffelproteine ; AVEBE	Zutat für Salatdressings, Backwaren und Glutenfreie Lebensmittel	15.02.2002
Tahiti Nonisaft ; Baker&McKenzie / Morinda Inc.	Fruchtsaft	12.06.2003
Algenöl ; OmegaTech	DHA-reiches Öl mit mehrfach ungesättigten Fettsäuren	12.06.2003
Salatrim ; Cultor Food Science	Modifizierte Triglyceride (Fettersatz)	13.12.2003
Diminicol - Phytosterin und	Reisgetränk mit	31.03.2004

³¹² DG SANCO - Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher; bisherige Anträge auf Zulassung sind unter http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/app_list_en.pdf abrufbar, bisherige Anträge auf Anmeldung (Notifikation) unter http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/notif_list_en.pdf#page=63 zu finden.
Zugriffsdatum: 25.02.2010.

Phytostanol; Teriakia	Phytosterinen	
Phytosterin und Phytostanol; Pharmaconsult Oy Ltd.	Zutat für milch- und joghurtartige Produkte, Steichfette, Gewürzsoßen, Roggenbrot mit Phytosterinzusatz	31.03.2004
Phytosterin- und Phytostanolester; Archer Daniels Midland Company	Zutat für Streichfette, Salatsoßen, Sojagetränke, milch- und käseartige Produkte	31.03.2004
Phytosterinester; Unilever	Zutat für milch- und joghurtartige Produkte	31.03.2004
Reducol - Phytosterin- und Phytostanolester; Novartis	Zutat für Milchgetränke	12.11.2004
Isomaltulose; Cargill	Lebensmittelzutat	04.04.2005
Isomaltulose; Südzucker AG	Lebensmittelzutat	25.07.2005
Phytosterin- und Phytostanolester; Fazer	Zutat für Roggenbrot	24.01.2006
Phytosterin- und Phytostanolester; Pharmaconsult	Zutat für Roggenbrot	24.01.2006
Maiskeimöl-Konzentrat; Laboratoires Pharmascience	Lebensmittelzutat mit erhöhtem Vitamin E- und Phytosterolgehalt	24.10.2006
Rapsöl-Konzentrat; Laboratoires Pharmascience	Lebensmittelzutat mit erhöhtem Vitamin E- und Phytosterolgehalt	24.10.2006
Diacylglycerolreiches Öl, ENOVA-Öl; Archer Daniels Midland Company	Diacylglycerolreiches Öl	23.10.2006
Lycopin; Vitatene Antibioticos S.A.U.	Aus <i>Blakeslea trispora</i> gewonnene Lebensmittelzutat	23.10.2006

Multoils - Phytosterol- und Phytostanolester angereichertes Öl; Enzymotech Ltd.	Lebensmittelzutat	15.05.2007
Reisgetränk mit Phytosterinzusatz; Teriaka	Lebensmittel	10.01.2008
Alpha-Cyclodextrin; Bioresco Ltd.	Lebensmittelzutat	26.05.2008
Raffiniertes Echiumöl; Croda Chemicals Europe Ltd.	Lebensmittelzutat	27.06.2008
Allanblackia-Samenöl; Unilever	Für Streichfette und Cremeaufstriche	27.06.2008
Baobab (<i>Adansonia digitata</i>) getrocknetes Fruchtfleisch; Phyto Trade Africa	Lebensmittelzutat	27.06.2008
TGA40S-Öl Arachidonsäure reiches Öl von <i>Mortierella alpina</i>; Abbott International Division	Lebensmittelzutat	12.12.2008
Morinda citrifolia Blätter; Baker&McKenzie / Morinda Inc.	Lebensmittelzutat	15.12.2008
Vitamin K2 (Menaquinon) von <i>Bacillus subtilis natto</i>; Company NattoPharma	Lebensmittelzutat	22.04.2009
Eisstrukturierendes Protein Typ III HPLC 12; Unilever	Lebensmittelzutat	22.04.2009
Synthetisches Lycopin in einer Sonnenblumen-öl-Dispersion; BASF AG	Lebensmittelzutat	23.04.2009
Lycopin Oleoresin aus Tomaten; Berry Ottaway & Associates Ltd.	Lebensmittelzutat	28.04.2009
CWD-Lycopin aus <i>Blakeslea trispora</i>; Vitatene Antibioticos S.A.U.	Lebensmittelzutat	28.04.2009
Synthetisches Lycopin; DSM	Lebensmittelzutat	30.04.2009

Nutritional Products Ltd.		
Lipidextrakt aus <i>Euphausia superba</i> (antarktischer Krill); Neptune Technologies & Bioresources Inc.	Lebensmittelzutat	12.10.2009
DHA-reiches Algenöl von <i>Ulkenia sp.</i>; Nutrinove	Lebensmittelzutat	21.10.2009
DHA-reiches Algenöl von <i>Schizochytrium sp.</i>; Martek Bioxciences Corporation	Lebensmittelzutat	22.10.2009
Blattextrakte der Luzerne <i>Medicago sativa</i>; Viridis S.A.	Lebensmittelzutat	11.11.2009
Chia Samen (<i>Salvia hispanica</i>); R Craig&Sons Ltd.	Lebensmittelzutat	11.11.2009

Abb. 4: Derzeit zugelassene neuartige Lebensmittel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 258/97³¹³.

Um die Hürden des Novel Food Prozesses erfolgreich zu überwinden, muss das neue Produkt auch wissenschaftlich, emotional, gesellschaftlich und nicht zuletzt politisch bestehen können. „So wie das Novel Food Verfahren, in dem fast alles über das neue Produkt offengelegt werden muss, heute angelegt ist, geht es nämlich auch um die emotionale, gesellschaftliche und politische Durchsetzbarkeit – und das bevor man durch den Prozess geht, meist jedoch bevor man die Entwicklung beginnt“³¹⁴. Nur wenige Produkte haben bisher diese Hürde, die für kleine und mittlere Unternehmen unüberwindlich scheint, genommen.

Ein Hin- und Herschieben der Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Institutionen und nationale Sonderinteressen führte dazu, dass zwischen Zulassungsantrag und Zulassung oft mehrere Jahre vergingen³¹⁵.

Die zahlreichen unklaren Definitionen, der Geltungsbereich, die dezentralisierte Sicherheitsbewertung, die erforderlichen Notifikationsverfahren, die undifferenzierte

³¹³ Eigene Darstellung, 2010.

³¹⁴ Vgl. BOCKISCH, 2003, S 390.

³¹⁵ HABER und LIPINS, 213, S 212.

Zulassungsart und langwierige Zulassungsverfahren bereiten Vollziehung und Lebensmittelindustrie Probleme³¹⁶.

Ein Vorschlag der Kommission für eine Neufassung der Verordnung soll das Zulassungsverfahren beschleunigen, das Antragsverfahren auf sichere Produkte aus Drittländern beschränken und den Antragstellern verbesserten Schutz vor Nachahmern gewähren. Die Zulassung soll bei der EFSA zentralisiert und vereinfacht werden. Ein verkürztes Zulassungsverfahren für traditionelle Lebensmittel aus Drittstaaten sollte den Marktzugang in Zukunft erleichtern.

„Eine ordnungsgemäße Anzeige bzw. Genehmigung hat zur Folge, dass der Hersteller mit neuartigen Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten generell verbundene Risiken nicht tragen muss, entbindet ihn jedoch nicht von den Pflichten zur Produktbeobachtung und zur Anpassung an den neuesten Stand der Wissenschaft und Technik“³¹⁷.

Nach HUBER begründet das bloße Inverkehrbringen neuartiger Lebensmittel im Regelfall noch kein mehrseitiges Rechtsverhältnis zwischen dem Hersteller und den Konsumenten bzw. dem Staat und dem Konsumenten. Der Staat hat zwar die grundrechtliche Schutzpflicht, risikoreiche Tätigkeiten der Unternehmer im Interesse und zum Schutz der Verbraucher zu reglementieren, doch beruht die Gefährdung dieser Rechtsgüter bei den Verbrauchern zumindest unmittelbar kausal auf ihrer privatautonomen Entscheidung für den Verzehr neuartiger Lebensmittel. Wo das Risikopotential neuartiger Lebensmittel letztlich die Allgemeinheit trifft, weil die kritischen Stoffe in die Umwelt gelangen können, hat der Einzelne keine Möglichkeit, sich den mit diesen Stoffen unter Umständen verbundenen Gefahren zu entziehen. Die Pflicht des Staates, sich schützend oder fördernd vor die Rechtsgüter seiner Bürger zu stellen, fordert hier deshalb staatliche Verantwortungsübernahme³¹⁸.

Ein abschließendes Resümee der Erfahrungen mit der Novel Food Verordnung aus über 10 Jahren ergibt, dass sich die Regelung als Innovationshemmnis ausgewirkt hat. Dazu haben insbesondere die zum Teil außerordentlich langen Zeiten bis zur Zulassung beigetragen. Außerdem ist es nicht zu unterstützen, dass Erstanmelder gegenüber Nachahmern deutlich benachteiligt werden.

³¹⁶ Vgl. NATTERER, 2008, S 164.

³¹⁷ DANNECKER, 1998, S 442.

³¹⁸ Vgl. HUBER, 1996, S 295 ff.

Die bisherigen Erfahrungen mit diesem Regelungswerk zeigen, dass ein Mehr an Lebensmittelsicherheit einen hohen Preis hat³¹⁹.

8.4.2. Genetisch veränderte Organismen

Der Gemeinschaftsgesetzgeber hatte bei der Novel Food Verordnung primär die politisch höchst umstrittene Kategorie von Lebensmitteln, die genetisch veränderte Organismen (GVO) enthalten oder aus solchen bestehen, vor Augen. Von derartigen Lebensmitteln könnten Gefahren für die Umwelt ausgehen, weshalb eine besondere Sicherheitsprüfung erforderlich sei³²⁰.

„In der Produktion von Lebensmitteln wird ein großes Potential für den Einsatz der Gentechnik gesehen. Lebensmittelhersteller versprechen sich mit ihrer Hilfe neben der Erweiterung ihrer Produktpalette und einer besseren Effektivität bei der Produktgewinnung vor allem die Gewährleistung gleichbleibend hoher Lebensmittelqualität und höherer Produktsicherheit hinsichtlich des Verderbs und Befalls durch Viren, Pilze und Insekten“³²¹.

Die GVO waren zunächst dem Anwendungsbereich der Novel Food Verordnung unterstellt, obwohl der Begriff der Neuartigkeit auf diese nicht immer zutraf.

2003 hat die EG ihren Rechtsrahmen für die Gentechnik neu ausgerichtet. Danach werden gentechnisch veränderte Lebensmittel noch strikter als bisher reguliert.

Mit der VO (EG) 1829/2003³²² über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel wurden die GVO aus dem Anwendungsbereich der Novel Food Verordnung herausgenommen und einem eigenen Regelungsregime unterworfen. Sie unterliegen jetzt einem einheitlichen Genehmigungsverfahren. Genetisch veränderte Lebensmittel unterliegen dem Verbotsprinzip. Durch Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) 1829/2003 darf niemand einen zur Verwendung als Lebensmittel bzw. in Lebensmitteln bestimmten GVO oder ein in Art. 3 Abs. 1 genanntes Lebensmittel in Verkehr bringen,

³¹⁹ Vgl. GROB und KOSSDORFF, 2008, S 528.

³²⁰ Vgl. Erwägungsgrund 5 der Novel Food Verordnung.

³²¹ MEYER, 1996, S 403.

³²² Verordnung (EG) 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel; ABl. 2003 L 268 idF ABl. 2006 L 368; zuletzt geändert durch die VO 298/2008.

wenn der Organismus oder das Lebensmittel nicht über entsprechende Zulassungsvoraussetzungen verfügt.

Der Antrag ist an die zuständige nationale Behörde eines Mitgliedstaates zu richten, in Österreich ist das die AGES.

Die VO (EG) Nr. 1830/2003 regelt die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen sowie aus ihnen hergestellte Lebens- und Futtermitteln.

Jede direkte Anwendung eines GVOs muss im Verlauf der Produktion gekennzeichnet werden sowie eine schriftliche Dokumentation seitens des Händlers / Herstellers über alle Rohstoffe und Lebensmittel, die GVO enthalten, erfolgen, um eine Rückverfolgung zu ermöglichen³²³.

Damit soll vor allem die „Wahlfreiheit“ der Verbraucher durch „Koexistenz“ gentechnisch veränderter und (weitgehend) gentechnikfreier Lebensmittel ermöglicht und gesichert werden. Die gentechnikspezifische Kennzeichnung und die Rückverfolgbarkeit gentechnisch veränderter Lebensmittel bilden einen wesentlichen Teil des Instrumentariums für die Herstellung von „Wahlfreiheit“ für die Verbraucher. „Außerdem soll das Vertrauen der Verbraucher in gentechnisch veränderte Lebensmittel hergestellt bzw. zurückgewonnen werden“³²⁴.

Beide VO sind anzuwenden auf

- zur Verwendung als Lebensmittel / in Lebensmitteln bestimmte GVO,
- Lebensmittel, die GVO enthalten oder aus solchen bestehen, sowie
- Lebensmittel, die aus GVO hergestellt werden oder Zutaten enthalten, die aus GVO hergestellt werden oder Zutaten enthalten, die aus GVO hergestellt werden³²⁵.

Bezüglich des Begriffs des genetisch veränderten Organismus verweisen beide Vorschriften auf die Freisetzungsrichtlinie³²⁶. Lebensmittel oder Lebensmittelszutaten, die nicht aus GVO, sondern mit oder mit Hilfe von GVO hergestellt werden, fallen aus

³²³ Vgl. ELMADFA und LEITZMANN, 2004, S 465.

³²⁴ DEDERER, 2005, S 309.

³²⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1829/2003 und Art. 2 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1830/2003.

³²⁶ RL 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen für die Umwelt. Ein GVO ist danach ein Organismus, mit Ausnahme des Menschen, dessen genetisches Material so verändert worden ist, wie es auf natürliche Weise durch Kreuzen und/oder natürliche Rekombination nicht möglich ist. In Anhang I A Teil 1 der Freisetzungsrichtlinie sind Verfahren aufgeführt, durch deren Einsatz es definitionsgemäß jedenfalls zu einer genetischen Veränderung kommt.

dem Anwendungsbereich der beiden Vorschriften heraus³²⁷. „Damit sind Lebensmittel von mit GVO gefütterten, ihrerseits aber nicht genetisch veränderten Tieren weder genehmigungs- noch kennzeichnungspflichtig, die Rückverfolgbarkeit richtet sich nicht nach der VO (EG) 1830/2001, sondern nur nach den allgemeinen Vorschriften. Bei der medial lautstark inszenierten Forderung verschiedener Umweltschutzorganisationen, jeder Lebensmittelunternehmer müsse beweisen können, dass von ihm vertriebene Lebensmittel tierischen Ursprungs nicht von Tieren stammen, die mit genetisch veränderten Futtermitteln gefüttert worden sind, handelt es sich um reines umweltpolitisches Wunschdenken. Für die damit oft verbundene Kriminalisierung der betroffenen Unternehmen fehlt es an einer tauglichen Rechtsgrundlage“³²⁸.

Nach den beiden Verordnungen wird die früher geltende wesentliche Gleichwertigkeit (substantielle Äquivalenz) zwar weiterhin als entscheidender Schritt bei der Sicherheitsprüfung gesehen, sie ist allerdings kein ausreichendes Instrumentarium, um die Sicherheit eines neuartigen Lebensmittels zu bewerten. Alle Lebensmittel, die genetisch verändert wurden müssen daher einer Sicherheitsprüfung unterzogen werden.

In dem Bemühen, das Problem jener Erzeuger zu lösen, die versucht haben, ihre Lebensmittel frei von GVO-Material zu halten, aber nicht in der Lage waren, eine zufällige Vermischung mit zugelassenem GVO-Material zu verhindern, hat die EU einen Schwellenwert festgesetzt, so dass derartige Erzeugnisse nicht gekennzeichnet werden müssen, wenn die zufällige Kontamination 1 % nicht übersteigt³²⁹.

Ausdrücklich zugelassen wird durch Erwägungsgrund 10 der Novel Food Verordnung die Verwendung von Produktkennzeichnungen, die sog. Negativkennzeichnung. Nationale Deklarationen wie „Ohne Gentechnik“ (Deutschland) oder „gentechnikfrei erzeugt“ (Österreich) sind freiwillige Auslobungen und obliegen den Bestimmungen des jeweiligen Landes. Allerdings müssen solche Aussagen aus Gründen des allgemeinen Wettbewerbs- und Verbraucherschutzrechts wahrheitsgemäß sein³³⁰. Das betrifft vor allem Bioprodukte, denn diese müssen immer gentechnikfrei sein.

Das derzeitige EU-Zulassungsverfahren gewährleistet, dass nur solche GVO auf den europäischen Markt gebracht werden können, die für Menschen und Tiere und bei der

³²⁷ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 16 der VO (EG) Nr. 1829/2003.

³²⁸ NATTERER, 2008, S 166.

³²⁹ Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2000, S 19.

³³⁰ Vgl. STREINZ, 1997, S 491.

Freisetzung in die Umwelt unbedenklich sind. Durch die Kennzeichnungsvorschriften soll es Landwirten, Lebensmittelproduzenten und Verbrauchern grundsätzlich ermöglicht werden, selbst zu entscheiden ob sie solche Erzeugnisse kaufen wollen.

Diese Entscheidung fällt eindeutig aus: Er kauft solche Produkte nicht, weil er Angst hat. Deshalb gibt es sie auch nicht zu kaufen, weil sie als „enthält GVO“ zu kennzeichnen sind. Und das auch dann, wenn im Endprodukt schon längst kein GVO mehr enthalten ist. Es ist gleichsam eine vom Gesetz vorgeschriebene „falsche“ Kennzeichnung. Der Effekt ist also weniger der Verbraucherschutz, sondern die handelspolitische Abschaffung der EG-Lebensmittelmärkte.

Das einzige Ventil – auch für in der EG erzeugte GVO-hältige landwirtschaftliche Rohstoffe ist der Futtermittelmarkt.

8.5. Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben

Die Verbrauchererwartung gegenüber einem bestimmten Lebensmittel ist vielfach nicht bloß darauf gerichtet, dass es gesundheitlich unbedenklich ist und dass der Verbraucher nicht über die wahre Beschaffenheit getäuscht wird, sondern sie ist auch mit der uralten, bis in die Mythologie verfolgbaren Sehnsucht des Menschen nach einer Förderung seiner Gesundheit oder gar einer Heilung von Gesundheitsstörungen verbunden. Diese Hoffnung – sei sie berechtigt oder unberechtigt – lädt dazu ein, sie für gewisse Lebensmittel werblich zu nutzen³³¹.

Dem Verbot gesundheitsbezogener Angaben kommt im österreichischen Lebensmittelrecht eine große Bedeutung zu, da es auch unterschiedlichen Einfluss auf die Klassifikation von Stoffen ausübt.

Das LMG 1975 regelt gesundheitsbezogene Angaben mit dem Verbotsprinzip (vgl. § 9 Abs. 1 LMG 1975). Es ist verboten „beim Inverkehrbringen einem Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel oder Zusatzstoff Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuzuschreiben oder den Eindruck dieser Eigenschaften entstehen zu lassen“, und zwar auch dann, wenn diese Angaben wahr sind. Von weitreichender Bedeutung ist das speziell im Zusammenhang mit der Werbung.

³³¹ Vgl. BARFUSS et al., 2005, LMG 1975, Komm zu § 9, S 3.

Eine Ausnahme schafft § 9 Abs. 2 für alt hergebrachte Bezeichnungen, die jedoch seit dem Inkrafttreten des LMG 1975 am 1. Juli 1975 nicht mehr entstehen konnten.

Eine weitere Ausnahme kann durch eine Bewilligung nach § 9 Abs. 3 LMG 1975 erwirkt werden. Notwendig wurde diese, weil das damals ungewöhnlich strenge Verbot des § 9 Abs. 1 ohne entsprechende Ausnahmeregelung zu einer Situation führen musste, die mit dem Interesse der Verbraucher an bestimmten unentbehrlichen Informationen nicht im Einklang stand. Für eine so restriktive Vorschrift musste das Gesetz eine Art „Ventil“ schaffen. Das Gesetz verpflichtete daher die Behörde in § 9 Abs. 3, nach der Prüfung des Sachverhalts für Lebensmittel und Nahrungsergänzungsmittel Ausnahmen zuzulassen, wenn eine Täuschung der Verbraucher nicht zu befürchten war³³².

Auch die Verwendung eingetragener Marken konnte gegen § 9 verstoßen.

Nach § 26 Abs. 2 LMG 1975 galt § 9 sinngemäß auch für Kosmetika, jedoch „mit der Maßgabe, dass nicht irreführende Hinweise auf physiologische oder pharmakologische Wirkungen sowie bildliche Darstellungen zur Erläuterung des Anwendungsbereichs zulässig sind“. Ferner galt § 9 LMG 1975 nach § 28 Abs. 1 auch für Gebrauchsgegenstände, jedoch „mit der Maßgabe, dass zweckerläuternde, nicht irreführende Hinweise sowie bildliche Darstellungen zur Erläuterung des Anwendungsbereiches zulässig sind“³³³.

Das Verbot gilt nicht für wahrheitsgemäße Angaben über den diätetischen Zweck bei diätetischen Lebensmitteln (§ 17 Abs. 1 LMG 1975). Damit kann eine gesundheitsbezogene Angabe, und zwar solche über eine diätetische Eignung, zur Einstufung eines Produktes als diätetisches Lebensmittel führen, für die ja bekanntlich eine Anmeldepflicht herrscht.

Die Verwendung gesundheitsbezogener Angaben kann auch die Einstufung eines Erzeugnisses als Arzneimittel bewirken. Die Einstufung als Arzneimittel bewirkt, dass die Produkte dem langwierigen Zulassungsverfahren des AMG (§§ 11 ff AMG) unterzogen werden müssten. „Erfahrungsgemäß unterwerfen sich viele Unternehmer, die Nahrungsergänzungsmittel vertreiben, einem solchen Zulassungsverfahren nicht, weil sie – zum Unterschied von den großen Pharmakonzernen – weder über den erforderlichen wissenschaftlichen Apparat und das Know how bei Arzneimitteln noch

³³² Vgl. BARFUSS et al., 2005, LMG 1975, Komm zu § 9, S 8.

³³³ BARFUSS et al., 2005, LMG 1975, Komm zu § 9, S 4-5.

über die entsprechenden Kontakte zu Kliniken (Erfordernis der klinischen Prüfung) und zu den Arzneimittel – Zulassungsstellen des Gesundheitsministeriums verfügen“³³⁴.

Mit der LMG-Novelle BGBl. I 2003/69 wurde das bisherige generelle Verbot der Verwendung gesundheitsbezogener Angaben eingeschränkt auf ein Verbot der Verwendung krankheitsbezogener Angaben.

Die Kommission vertrat die Auffassung, dass das generelle Verbot gesundheitsbezogener Angaben auf Lebensmitteln, soweit keine Eignung zur Irreführung besteht, nicht zum Schutz der Verbraucher vor Täuschung erforderlich und folglich auch nicht durch Art. 15 Abs. 2 Etikettierungsrichtlinie 2000/13/EG gerechtfertigt sei. Die Änderung ist das „Ergebnis einer längeren Entwicklung, die sich seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union abgezeichnet hat und durch mehrere Urteile des EuGH erzwungen worden ist“³³⁵. Die Definition hat der Gesetzgeber weitgehend aus Art. 2 Abs. 1 lit. b Etikettierungsrichtlinie übernommen. Verboten sind nunmehr Angaben, die einem Lebensmittel Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuschreiben oder den Eindruck dieser Eigenschaften entstehen lassen, also krankheitsbezogene Angaben, auch wenn diese wahrheitsgemäße Angaben sind. Dahinter steht der Gedanke, dass einem Lebensmittel nicht medizinische Eigenschaften zugeschrieben werden sollen.

Der Optimist sagt, das Glas ist halb voll, der Pessimist sagt, das Glas ist halb leer. Die Streitfrage, ob das Glas nun halb voll oder halb leer ist, erweist sich unterm Strich als überflüssig. „Gesundheitsbezogene Angabe“ ist ein schönerer Begriff als jener der negativen „Krankheitsbezogenen Angabe“; es ist dennoch ein und das Selbe.

„Gesundheitsbezogene Angaben an sich, nämlich Hinweise auf physiologische oder pharmakologische, hier vor allem gesunderhaltende, Wirkungen unterliegen derzeit keinem gesetzlichen Verbot. Freilich gilt das allgemeine Verbot zur Irreführung. Umso wichtiger ist die Abgrenzung zwischen der zulässigen gesundheitsbezogenen Angabe und der verbotenen krankheitsbezogenen Angabe geworden. Diese Abgrenzung ist mit nicht geringen Schwierigkeiten behaftet, zumal beide Aussagen sozusagen „die beiden Seiten ein und derselben Medaille“ sind“³³⁶.

³³⁴ HAUER, 1997, S 16 und 17.

³³⁵ BARFUSS et al., 2005, LMG 1975, Komm zu § 9, S 3 und S 14.

³³⁶ BLASS et al., 2007, Komm zu § 5, S 10.

Im Abschnitt 2 des LMSVG werden allgemeine Anforderungen an Lebensmittel gestellt. Laut § 5 Abs. 3 LMSVG „ist es verboten, beim Inverkehrbringen oder in der Werbung einem Lebensmittel Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuzuschreiben oder den Eindruck dieser Eigenschaften entstehen zu lassen“.

Rückblickend hat Österreich im LMG 1975, zumindest was das Verbot gesundheitsbezogener Angaben betrifft, die Stellung eines europäischen Visionärs eingenommen. 2006 hat dieselbe Europäische Kommission, die die österreichische Regelung als unverhältnismäßig angegriffen hat und welcher der EuGH darin Recht gegeben hat, die Verwendung gesundheitsbezogener (einschließlich krankheitsbezogener) Angaben mit der sog. „Health Claims Verordnung“ verboten. Gesundheitsbezogenen Angaben unterliegen nun einem Zulassungsverfahren.

Vor der Health Claims Verordnung wurden nährwertbezogene Angaben mit dem Missbrauchsprinzip geregelt.

Das LMG 1975 ermächtigt den zuständigen Bundesminister im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsminister zum Schutz vor Täuschung und im Interesse einer ausreichenden Information der beteiligten Verkehrskreise mit Verordnung zu bestimmen, dass Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel und Zusatzstoffe nur unter bestimmter Kennzeichnung in Verkehr gebracht werden dürfen. Auf diese Ermächtigung wurde neben anderen Verordnungen³³⁷ auch die NWKV gestützt. Mit der Verordnung über die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln (NWKV), BGBl. 896/1995, wurde die Richtlinie 90/496/EWG in österreichisches Recht umgesetzt.

Die Verordnung regelt die Nährwertkennzeichnung sowie nährwertbezogene Angaben beim Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die – ohne weitere Verarbeitung – für den Letztverbraucher bestimmt sind. Dem Letztverbraucher gleichgestellt sind Einrichtungen der Gemeinschaftsversorgung, sodass Lebensmittel, die an diese

³³⁷ wie bspw. die Lebensmittelkennzeichnungsverordnung 1993, LMKV, BGBl. 72/1993 geändert durch BGBl. 557/1993, BGBl. 555/1995, BGBl. II 462/1999 (mit der LMKV wurde die Richtlinie 79/112/EWG, nunmehr ersetzt durch die Richtlinie 2000/13/EG („Etikettierungsrichtlinie“) in österreichisches Recht umgesetzt) und die Zusatzstoffkennzeichnungsverordnung, BGBl. 474/1994, mit welcher einige Bestimmungen der RL 89/107/EWG in österreichisches Recht umgesetzt wurden. Diese Verordnung ist auf Zusatzstoffe anzuwenden, die in Verkehr gebracht werden und zu einer der in der Anlage zur Verordnung genannten Klassen gehören. Die Verordnung unterscheidet zwischen Zusatzstoffen, die für Letztverbraucher bestimmt sind, und Zusatzstoffen, die nicht für Letztverbraucher bestimmt sind, und legt für jede dieser beiden Gruppen die jeweils anzuwendenden Kennzeichnungselemente fest [KÖNIGSHOFER, 2001, S 21 und 24].

Einrichtungen abgegeben werden, der NWKV unterliegen, nicht jedoch Lebensmittel, die von diesen Einrichtungen abgegeben werden.

Die Nährwertkennzeichnung ist grundsätzlich freiwillig, sie ist jedoch zwingend, wenn beim Inverkehrbringen von Lebensmitteln eine nährwertbezogene Angabe erfolgt (vgl. § 2 Abs. 2 NWKV). Manche Hersteller führen also zusätzlich und freiwillig die Nährwerte (mindestens Energiegehalt, Eiweiß, Fett und Kohlenhydrate) auf Produktpackungen an. Wird eine Nährwertkennzeichnung vorgenommen, sind die Vorschriften der NWKV einzuhalten. Wenn ein Produkt mit Angaben zum Nährwert beworben wird („zuckerfrei“, „light“), dann muss eine Nährwerttabelle vorhanden sein³³⁸.

Jede Form der Nährwertkennzeichnung, sei sie freiwillig oder verpflichtend, hat den Formerfordernissen des § 5 NWKV zu entsprechen. Die Reihenfolge des § 5 NWKV ist einzuhalten, sind bestimmte Nährwerte Null, ist dies zu deklarieren und nicht etwa der betreffende Stoff auszulassen. „Der Grundsatz, dass bei vorverpackten Lebensmitteln eine vollständige Liste der Inhaltsstoffe in absteigender Reihenfolge anzugeben ist, stammt aus dem anglo-amerikanischen Rechtskreis“³³⁹.

Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben bei Lebensmitteln waren schon vor der Health Claims Verordnung europaweit einheitlich, aber nicht abschließend, geregelt. Die Etikettierungsrichtlinie 2000/13/EG und die RL 84/450/EWG über irreführende und vergleichende Werbung³⁴⁰ werden durch die Health Claims Verordnung weder geändert noch abgelöst, sondern um spezielle Bestimmungen für die Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben konkretisiert.

Die Begriffsbestimmung der nährwertbezogenen Angabe gilt weitgehend auch im Anwendungsbereich der Health Claims Verordnung, nur sind dort ausschließlich positive nährwertbezogene Angaben erfasst (vgl. Art. 2 Abs. 2 Z 4).

³³⁸ Vgl. GEYER, 2002, S 19.

³³⁹ ECKERT, 1976, S 16.

³⁴⁰ Richtlinie des Rates vom 10. September 1984 über irreführende und vergleichende Werbung (84/450/EWG)
ABl. EG Nr. L 250 v. 19.9.1984 S. 17-20.

Nach Art. 8 Abs. 1 Health Claims Verordnung sind nur die im Anhang aufgelisteten nährwertbezogenen Angaben zulässig. Ein Restanwendungsbereich bleibt für negative nährwertbezogene Angaben³⁴¹.

8.5.1. Die Health Claims Verordnung

Im Lebensmittelhandel haben sich die Verhältnisse in der Vergangenheit wesentlich gewandelt. „Der Übergang zur Selbstbedienung hat maßgebend dazu beigetragen, dass heute überwiegend vorverpackte Ware zum Verkauf kommt. Dadurch wird das Verkaufsgespräch weitgehend durch Werbung und Produktkennzeichnung ersetzt. Auch ist das Lebensmittelangebot vielfältiger und differenzierter geworden, wobei der ständig wachsende Anteil importierter Erzeugnisse eine nicht unwesentliche Rolle spielt“³⁴². „Vor dem Hintergrund einer immer komplexer werdenden Lebensmittelproduktion, eines gesteigerten Interesses und Bewusstseins der Verbraucher für Ernährungs- und Gesundheitsfragen sowie einer daraus folgenden zunehmenden Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben bei der Bewerbung, der Aufmachung bzw. der Etikettierung von Lebensmitteln wächst automatisch auch das Bedürfnis der Verbraucher nach einer klaren, genauen und sinnvollen Gestaltung entsprechender Angaben“³⁴³.

Die Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel³⁴⁴, die sog. „Health Claims Verordnung“, wurde am 30. Dezember 2006 im EG-Amtsblatt veröffentlicht. Die Bestimmungen in der berichtigten Fassung vom 18. Jänner 2007 sind am 19. Jänner 2007 in Kraft getreten und seit 1. Juli 2007 anzuwenden. Parallel dazu wurde die „EG-Anreicherungsverordnung“³⁴⁵ veröffentlicht. „Mit den beiden VO hat der europäische Gesetzgeber einen neuen strikten Rechtsrahmen für den Zusatz von Stoffen zu Lebensmitteln und die Kommunikation über die besondere Zusammensetzung oder die positive Wirkung des Lebensmittels auf

³⁴¹ Vgl. NATTERER, 2008, S 111.

³⁴² ECKERT, 1976, S 3.

³⁴³ SEEMANN, 2007, S 72.

³⁴⁴ Die Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel; ABl. Nr. L 404/9.

³⁴⁵ VO (EG) Nr. 1925 über die freiwillige Anreicherung von Lebensmitteln mit Vitaminen und Mineralstoffen; ABl. Nr. L 404/26 vom 30. Dezember 2006.

die Gesundheit geschaffen“³⁴⁶. Bisher konnten ernährungs- und gesundheitsbezogene Angaben ohne Genehmigungsverfahren verwendet werden, solange sie nicht irreführend waren. Es galt also das Missbrauchsprinzip. Der europäische Gesetzgeber hat einen Paradigmenwechsel vom Missbrauchsprinzip zum Verbotsprinzip vollzogen. Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben sind demnach grundsätzlich verboten; zur Verwendung müssen sie wissenschaftlich abgesichert und in einem Zulassungsverfahren genehmigt sein. Außerdem ist ihre Verwendung zusätzlich an die Angabe von Nährwertprofilen gebunden (vgl. Art. 4 Health Claims Verordnung). Entspricht ein Lebensmittel oder eine Lebensmittelkategorie dem vorgegebenen Nährwertprofil nicht, dürfen keine nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben über das Lebensmittel bzw. die Lebensmittelkategorie verwendet werden. „Durch die Anwendung des Nährwertprofils als Kriterium soll vermieden werden, dass die nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben den Ernährungsstatus eines Lebensmittels verschleiern und so den Verbraucher irreführen können, wenn dieser bemüht ist, durch ausgewogene Ernährung eine gesunde Lebensweise anzustreben“³⁴⁷. Dabei sollten insbesondere die Anteile an „Fett, gesättigte Fettsäuren, trans-Fettsäuren, Salz und Zucker, deren übermäßige Aufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird, berücksichtigt werden“³⁴⁸. „Nährwertprofile werden damit nicht lediglich mit einem Schutz vor Irreführung sondern auch indirekt mit einem Schutz der Gesundheit durch Konsumlenkung gerechtfertigt. Ob eine solche Regelung noch von der Zuständigkeit des Gemeinschaftsgesetzgebers gedeckt ist, scheint sehr fraglich. Möglicherweise wird sich der EuGH in Zukunft mit dieser Frage befassen müssen“³⁴⁹. Der Verabschiedung der VO gingen drei Jahre intensiver Verhandlungen und hitziger politischer Diskussionen voraus. Gerade die formalen und bürokratischen Anforderungen, die mit der Verwendung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben verbunden sind, wurden im Lichte der „Lissabon“-Strategie kritisch hinterfragt, die zeitgleich mit der Gesetzeswerdung der Health Claims Verordnung neu proklamiert worden war. Geht es nach dem politischen Willen des Europäischen Rates, soll Europa bis zum Jahr 2010 der wettbewerbsfähigste, dynamischste und

³⁴⁶ BLASS et al., 2002, EG-ClaimsVO, S 2.

³⁴⁷ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 11 Health Claims Verordnung.

³⁴⁸ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 12 Health Claims Verordnung.

³⁴⁹ MEYER, 2007, S 42.

wissensbasierteste Wirtschaftsraum der Welt sein. Den Weg dorthin soll ein umfassender Bürokratieabbau und eine bessere, vor allem einfachere Gesetzgebung ermöglichen („Simplification and Better Regulation“)³⁵⁰.

Die Entstehung der Verordnung ist auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments vom März 1998 zum Grünbuch über die allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union zurckzufhren³⁵¹. Darin wurde die Kommission aufgefordert, angesichts der zunehmenden Bedeutung der Ernährung für die Gesundheit, Rechtsvorschriften für ernährungsbezogene Werbeaussagen vorzuschlagen. Das Weißbuch enthält konkrete Maßnahmen zur Regelung der Verwendung von Angaben zur Wirkungsverbesserung und Risikoreduzierung von Krankheiten. Im Jahr 2002 legte die Kommission ein erstes Arbeitspapier vor (SANCO/1832/2002). Ein Jahr später (am 16. Juli 2003) kommt es zur Verabschiedung des endgültigen Entwurfes³⁵². Der Entwurf wurde anschließend zwei Jahre von den Entscheidungsträgern und betroffenen Interessengruppen diskutiert.

Insbesondere Verbraucherschützer forderten strengere Vorschriften zur Eindämmung des „Wildwuchses“ bei Claims. „Die Kommission reagierte auf dieses Ansinnen mit Informations- und Werbeverbot. Der Verordnungsvorschlag wurde in der Folge sehr kontroversiell diskutiert. So wurden in den zwei Lesungen des Europäischen Parlaments insgesamt an die 600 Abänderungsanträge eingebracht. Zählt man die über 400 Abänderungsanträge der ersten Lesung der Parlamentsperiode 1999 bis 2004 dazu, wurden an die 1000 Anträge zur Änderung der Verordnung vorgelegt“³⁵³.

Die Verordnung hat primär die Harmonisierung der einzelstaatlichen Vorschriften über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben bei Lebensmitteln zum Ziel, um das „ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten und gleichzeitig ein hohes Verbraucherschutzniveau zu bieten“³⁵⁴. Der Verbraucher soll vor falschen und irreführenden Aussagen geschtzt werden, der Wildwuchs an verschiedensten gesundheitsbezogenen Angaben eingedämmt und trotzdem die Wettbewerbsfähigkeit der EU erhalten werden³⁵⁵. „Entsprechend dem verfassungsrechtlich verankerten Recht

³⁵⁰ BLASS et al., 2002, EG-ClaimsVO, S 3.

³⁵¹ MEYER, 2007, S 16.

³⁵² KOM [2003] 424 endg.

³⁵³ BLASS et al., 2002, EG-ClaimsVO, S 5.

³⁵⁴ Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Health Claims Verordnung.

³⁵⁵ TAUPITZ, 2008, S 305 und NATTERER, 2008, S 113.

des Produzenten auf wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit darf von der Skala der Möglichkeiten, den Lebensmittelverkehr zu regeln, womit diese Freiheit mehr oder weniger stark eingeschränkt wird, nur in dem Maße Gebrauch gemacht werden, als es im Interesse des Gesundheitsschutzes erforderlich ist³⁵⁶.

„Für Lebensmittelunternehmen haben die Regelungsunterschiede zur Folge, dass Produkte mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben nicht grenzüberschreitend vermarktet werden können, ohne dass eine Anpassung an das jeweilige Recht des Mitgliedstaates erfolgen muss, in dem das Produkt vertrieben werden soll. Diese Anpassungen sind mit einem hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden und beeinträchtigen damit den freien Warenverkehr“³⁵⁷.

„Zum Schutz der Verbraucher soll verhindert werden, dass diese sich aufgrund von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben ein unzutreffendes Bild von der tatsächlichen ernährungsphysiologischen Wertigkeit oder gesundheitlichen Vorteilhaftigkeit eines Lebensmittels machen. Im Vordergrund steht damit der Verbraucherschutz vor Irreführung und Täuschung und nicht direkt der Schutz der Gesundheit vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen“³⁵⁸. Die Verbote können als konkrete Ausformungen des allgemeinen Irreführungsverbots betrachtet werden und sind teilweise (ernährungs-)politisch motiviert³⁵⁹.

Das Regelwerk stellt beachtliche bürokratische Hürden für Lebensmittelunternehmer, insb. für Klein- und Mittelbetriebe.

Geregelt werden laut Art. 1 Abs. 2 Health Claims Verordnung nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben, die in kommerziellen Mitteilungen bei der Kennzeichnung und Aufmachung³⁶⁰ von oder bei der Werbung für Lebensmittel gemacht werden, die als solche an den Endverbraucher abgegeben werden. Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in nicht kommerziellen Mitteilungen (z.B. Ernährungsempfehlungen von staatlichen Gesundheitsbehörden, Informationen in der

³⁵⁶ SCHULZE, 1974, S 46.

³⁵⁷ MEYER, 2007, S 17.

³⁵⁸ MEYER, 2007, S 17.

³⁵⁹ NATTERER, 2008, S 118.

³⁶⁰ Der Begriff Aufmachung eines Lebensmittels wird in Art. 2 Abs. 3 Etikettierungsrichtlinie beschrieben.

Presse und wissenschaftliche Veröffentlichungen) sind vom Geltungsbereich ausgenommen³⁶¹.

Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben müssen den allgemeinen Voraussetzungen der Verordnung (vgl. Art. 3 ff Health Claims Verordnung) entsprechen, wissenschaftlich abgesichert und zugelassen sein. Damit stellt die VO eine abschließende Regelung mit Ausschließlichkeitsanspruch dar – was die VO nicht zulässt, ist verboten³⁶².

Die zulässigen nährwertbezogenen Angaben³⁶³ sind grundsätzlich in der Anlage zur Verordnung abschließend aufgeführt. Vergleichende Angaben sind nur zwischen Lebensmitteln derselben Kategorie zulässig. Die Errichtung dieser taxativen Liste wird sehr kritisch betrachtet. Hintergrund dieser Regelung war die Tatsache, dass in den einzelnen Mitgliedstaaten Verschiedenes unter identen nährwertbezogenen Angaben verstanden wurde³⁶⁴.

Die Verordnung gilt nicht für nährwertbezogene Angaben, die „negative“ (unvorteilhafte) Nährwerteigenschaften eines Lebensmittels zum Inhalt haben (engl: „non-beneficial nutrition claims“). Sie sind weiterhin einzelstaatlich geregelt (z.B. „Ampelkennzeichnung“ in Großbritannien). Problematisch für den Konsumenten könnten dabei die unterschiedlichen Ampelsysteme, die Orientierung an unterschiedlichen Referenzwerten und vor allem auch die subjektiven „Portionsgrößen“ gewertet werden. Anzunehmen ist außerdem, dass es nicht im Sinn des Lebensmittelunternehmers sein kann, negative Nährwerteigenschaften seines Produktes zum Gegenstand seiner nährwertbezogenen Angabe zu machen. Wer wird denn sein Kind schlecht machen wollen? Aber wer weiß, was Marketingleuten dazu noch einfällt. „Die Diskussionen in anderen Mitgliedstaaten wie z.B. dem Vereinigten Königreich, Schweden, Niederlande, Dänemark oder Frankreich geben jedoch Grund zu der Vermutung, dass die im Rahmen der Health Claims Verordnung erstellten Nährwertprofile zukünftig auch zweckentfremdet werden könnten, beispielsweise für

³⁶¹ Vgl. KADI, 2007, S 3.

³⁶² Vgl. BLASS et al., 2002, EG-ClaimsVO, S 36.

³⁶³ Eine „**nährwertbezogene Angabe**“ ist „jede Angabe, mit der erklärt, suggeriert oder auch nur mittelbar zum Ausdruck gebracht wird, dass ein Lebensmittel besondere positive Nährwerteigenschaften besitzt, und zwar aufgrund der Energie (des Brennwertes) oder anderer Nährstoffe oder Substanzen“ [Vgl. Art. 2 Abs. 2 Z 4 Health Claims Verordnung].

³⁶⁴ Vgl. NATTERER, 2008, S 122.

zusätzliche Werbe- oder Verkaufsbeschränkungen bzw. –verbote, oder auch für steuerliche Maßnahmen. Obwohl die Kommission in ihrer Begründung zum VO-Vorschlag betont hat, dass es durch Nährwertprofile nicht zu einer Einteilung der Lebensmittel in „gute“ und „schlechte“ kommen soll, stellt der Ansatz der Nährwertprofile trotzdem eine politisch gewollte Beschränkung der Kommunikations- und Werbefreiheit dar³⁶⁵. Einerseits ist der Schutz der Verwendung durch Wettbewerber vor dem Hintergrund der mit dem Zulassungsverfahren verbundenen Kosten wünschenswert, andererseits entstehe so ein faktisches Schutzrecht „durch die Hintertür“ aus dem wiederum eine „Monopolisierungsproblematik“ entstehen könnte³⁶⁶.

Die Health Claims Verordnung lässt in Art. 4 Abs. 2 zwei Ausnahmen von der Verpflichtung zur Erfüllung von Nährwertprofilen bei der Angabe von nährwertbezogenen, nicht aber gesundheitsbezogenen Angaben zu.

Eine Ausnahme erfasst nährwertbezogene Angaben bei der Reduktion bestimmter Nährstoffe, wenn sich diese auf die Verringerung von Fett, gesättigte Fettsäuren, Trans-Fettsäuren, Zucker und Salz bzw. Natrium beziehen. Die zweite Ausnahme lässt nährwertbezogene Angaben auch dann zu, wenn nur ein einziger Nährstoff ein vorgegebenes Nährstoffprofil übersteigt. In diesem Fall ist allerdings in unmittelbarer Nähe der nährwertbezogenen Angabe auf derselben Seite und genauso deutlich sichtbar ein Hinweis auf den hohen Gehalt an jenem Nährstoff, der das Nährstoffprofil nicht erfüllt, anzubringen. Wird etwa bei einer Süßware der niedrige Fettgehalt ausgelobt, müsste der wahrscheinlich über den Nährwertprofilen liegende Zuckergehalt deutlich hervorgehoben werden³⁶⁷.

Das Verbotprinzip für die Verwendung gesundheitsbezogener Angaben wird in Art. 10 Abs. 1 Health Claims Verordnung zum Ausdruck gebracht. Danach sind gesundheitsbezogene Angaben verboten, sofern sie einerseits nicht den allgemeinen Bedingungen entsprechen und andererseits nicht zugelassen sind.

In den Art. 13 und 14 werden gesundheitsbezogene Angaben in zwei Gruppen unterteilt und verschiedenen Zulassungsverfahren unterworfen.

³⁶⁵ BLASS et al., 2002, EG-ClaimsVO, S 42.

³⁶⁶ SEEMANN, 2007, S 76.

³⁶⁷ Vgl. NATTERER, 2008, S 110, 119.

Für gesundheitsbezogene Angaben³⁶⁸, die auf allgemeinen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen und vom Verbraucher verstanden werden, gibt es eine allgemein geltende Liste nach Art. 13 Abs. 3 der Health Claims Verordnung mit zulässigen Angaben welche ohne Vorabzulassung verwendet werden können. Diese „Art-13-Liste“ wird durch die Europäische Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten, also im Komitologieverfahren, erstellt.

Alle anderen gesundheitsbezogenen Angaben müssen aufgrund eines Antrags des Unternehmers individuell (mit Wirkungen für alle Wirtschaftsteilnehmer) durch die Europäische Kommission (EFSA) einzeln zugelassen werden (vgl. Art. 15 Health Claims Verordnung).

Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben lösen die Nährwertkennzeichnung im Ausmaß der Gruppe 2 der Nährwertkennzeichnungsrichtlinie 90/496/EWG und Zusatzhinweise nach Art. 10 Abs. 2 Health Claims Verordnung aus. Weiteres ist die Menge der Stoffe, die den Gegenstand einer Angabe bilden, ohne in der Nährwertkennzeichnung aufzuscheinen, im selben Sichtfeld in unmittelbarer Nähe der Nährwertkennzeichnungstabelle anzugeben³⁶⁹.

Das „System der bedingten Nährwertkennzeichnung“ kommt aus den USA³⁷⁰. Hier tritt die Kennzeichnungsverpflichtung nur ein, wenn das Etikett besondere Angaben oder Behauptungen (Claims) enthält, die sich auf den Nährwert oder auf den Brennwert des Lebensmittels beziehen³⁷¹.

„Ausgenommen von der Pflicht zur Nährwertkennzeichnung sind produktübergreifende gesundheitsbezogene Werbeaussagen, also solche, die sich nicht auf ein bestimmtes Lebensmittel, sondern auf mehrere Lebensmittel beziehen. Es kann sich hierbei auch um mehrere Produkte desselben Herstellers handeln“³⁷².

Wissenschaftlich nachzuweisen ist die in der Angabe beschriebene positive ernährungsbezogene oder physiologische Wirkung. Die gegenständliche Substanz muss im Endprodukt in einer signifikanten Menge vorhanden sein, die nach allgemein

³⁶⁸ Eine „gesundheitsbezogene Angabe“ ist „jede Angabe, mit der erklärt, suggeriert oder auch nur mittelbar zum Ausdruck gebracht wird, dass ein Zusammenhang zwischen einer Lebensmittelkategorie, einem Lebensmittel oder einem seiner Bestandteile einerseits und der Gesundheit andererseits besteht“ (Vgl. Art. 2 Abs. 2 Z 5 Health Claims Verordnung).

³⁶⁹ Vgl. KADI, 2007, S 10.

³⁷⁰ 21 Code of Federal Regulation § 1 Abs. 17 [ECKERT, 1976, S 19].

³⁷¹ ECKERT, 1976, S 19.

³⁷² MEYER, 2007, S 51.

anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnissen geeignet ist, die behauptete Wirkung zu erzielen. Die Form des Stoffes muss für den Körper bioverfügbar sein und – bei einem vernünftigerweise zu erwartenden Verzehr – in einer Menge aufgenommen werden, welche die beschriebene Wirkung erzielt.

Die Problematik der wissenschaftlichen Absicherung liegt vor allem darin, dass der zur Bewertung einzelner Angaben zuständigen EFSA völlig freie Hand gelassen wird. „Höchste Vorsicht ist auch deswegen geboten, weil bei der rechts- und gesundheitspolitisch derart umstrittenen Thematik die Ergebnisse „wissenschaftlicher Studien“ auffallend oft im Sinne des präsentierenden Auftraggebers ausfallen“. Nach dem derzeitigen Stand orientiert sich die EFSA im Zuge des Zulassungsverfahrens an den sog. PASSCLAIM-Kriterien. „Der Grad der wissenschaftlichen Absicherung reicht danach von ungenügend bis überzeugend“.

Zugelassene gesundheitsbezogene Angaben werden in ein Gemeinschaftsregister gem. Art. 20 eingetragen. Dieses Register enthält aber auch eine Liste abgelehnter gesundheitsbezogener Angaben und die Gründe für ihre Ablehnung. Wenn man die Aufnahme in die Liste vermeiden will, sollte ein entsprechender Antrag zurückgezogen werden, wenn absehbar ist, dass eine Zulassung nicht erfolgen wird, etwa wegen einer negativen Stellungnahme der EFSA³⁷³.

Die Verordnung lässt produktspezifische Regelungen mit Gesundheitsbezug, bspw. für Nahrungsergänzungsmittel und diätetische Lebensmittel, grundsätzlich unberührt. Die Health Claims Verordnung gilt unbeschadet³⁷⁴ der Bestimmungen über diätetische Lebensmittel³⁷⁵, natürliches Mineralwasser³⁷⁶, Wasser für den menschlichen Gebrauch³⁷⁷ und Nahrungsergänzungsmittel³⁷⁸. „Allerdings trifft die EG-ClaimsVO

³⁷³ Vgl. NATTERER, 2008, S 119 und 120, S 126.

³⁷⁴ Mit der Formulierung unbeschadet legt der europäische Gesetzgeber fest, dass die EG-ClaimsVO grundsätzlich auf die in den genannten RL erfassten Produkte anzuwenden ist, sofern dort keine Spezialregelungen niedergelegt sind. Solche Regelungen bzw. die entsprechenden einzelstaatlichen Umsetzungsakte genießen als *leges speciales* Anwendungsvorrang vor den allgemeinen Vorschriften der EG-ClaimsVO [vgl. BLASS et al., 2002, EG-ClaimsVO, S 27]. Unbeschadet im Sinne der Verordnung bedeutet, dass die vorgenannten Vorschriften neben der VO und völlig unabhängig von ihr anzuwenden sind [MEYER, 2007, S 35].

³⁷⁵ RL 89/398/EWG und RL zur Regelung von Lebensmitteln, die für besondere Ernährungszwecke bestimmt sind.

³⁷⁶ RL 80/777/EWG.

³⁷⁷ RL 98/83/EG.

³⁷⁸ RL 2002/46/EG.

keine Regelungen über andere als die in Abs. 5 genannten Gemeinschaftsvorschriften³⁷⁹.

Die Diskussion über die Health Claims und in weiterer Folge der Verbraucherinformation an sich ist kontroversiell. Auf der einen Seite sind die unterschiedlichen Interessen aus Wirtschaft und Politik, auf der anderen Seite werden auch Grundsatzfragen wie die Reichweite des Verbotsprinzips, Staats- und Gemeinschaftsaufgaben sowie das Verbraucherleitbild aufgeworfen.

„Die Verbraucherverbände besorgen, das die Verbraucher im Ergebnis nicht wirksam genug vor Irreführung geschützt würden. Besonders die Irreführung durch Hervorhebung wird weiterhin als Problem angesehen. Insofern wäre es wünschenswert gewesen, nicht nur die Kategorisierung in Nährwertprofilen zu regeln, sondern darüber hinaus auch die konkreten Angaben, etwa Schriftgröße, Gestaltung und Anordnung, auf den jeweiligen Produkten näher zu bestimmen“³⁸⁰.

Im Fokus der Kritik stand insbesondere der Paradigmenwechsel vom Missbrauchs- zum Verbotprinzip. Das absolute Verbot nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben mit Zulassungsvorbehalt sei ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht der Erwerbsfreiheit und das durch die europäische Menschenrechtskonvention garantierte Recht auf freie Meinungsäußerung. Diese Freiheit darf nur dann beschränkt werden, wenn das im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und des Schutzes der Gesundheit unentbehrlich ist. Diesem Erfordernis der Unentbehrlichkeit werde die EG-ClaimsVO keinesfalls gerecht. Da die Verbotsnormen der EG-ClaimsVO auch wissenschaftlich abgesicherte Angaben unabhängig von ihrer Irreführungseignung umfassen, läge ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor. Die Verordnung verstoße gegen den verfassungsmäßig festgelegten Bestimmtheitsgrundsatz, da wesentliche Regelungen nur ansatzweise in der VO geregelt und erst in einer späteren Phase von der Kommission konkretisiert werden. Die Verordnung sei daher zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens zu unbestimmt³⁸¹.

Standen bisher die Lebensmittelsicherheit und der Täuschungsschutz im Vordergrund lebensmittelrechtlicher Bestimmungen, soll über die Nährwertprofile künftig auch das Ernährungsverhalten des Verbrauchers positiv beeinflusst werden. Mit diesem

³⁷⁹ Vgl. BLASS et al., 2002, EG-ClaimsVO, S 28.

³⁸⁰ SEEMANN, 2007, S 76.

³⁸¹ Vgl. KOSSDORFF, 2007, S 331 und BLASS et al., 2002, EG-ClaimsVO, S 7.

ernährungspolitischen Regelungsansatz verfolgt der Gesetzgeber Zielsetzungen des Gesundheitsschutzes. Dafür besteht im EG-Vertrag allerdings keine Kompetenzgrundlage. „Der politische Hintergrund der EG-ClaimsVO scheint demnach weniger im verbesserten Irreführungsschutz des Konsumenten zu bestehen, als vielmehr in der Verfolgung ernährungspolitischer Inhalte. Ob das ein erster Versuch ist, auf die von den USA und der WHO ausgehende Diskussion zu Ernährungsthemen wie „Übergewicht“ und „Fettleibigkeit“ zu reagieren, lässt die Kommission in den ErwG unbeantwortet. Bestehen bleiben erhebliche Zweifel, ob der Kommission vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips in Fragen der Gesundheits- und Ernährungspolitik überhaupt eine so weite Regelungskompetenz zukommt“³⁸².

„Aus dem trotz zwei Jahre langer Geltung der HCVO geringen Umfang an Judikatur ist ersichtlich, dass manche Wirtschaftssubjekte derzeit bemüht scheinen, vor Vorliegen der Artikel-13-Liste noch ungestört gesundheitsbezogen zu werben und dass man einander daher – v.a. in Österreich – keine wettbewerbsprozesslichen Prügel zwischen die Füße wirft. Einige deutsche Entscheidungen von Wettbewerbsvereinen sind richtige Ergebnisse der Bestimmungen der HCVO, ob sie für die Konsumenten wertvoll sind, mag dahingestellt bleiben“³⁸³.

Nach NATTERER ist es „völlig vermessen, an die Zulässigkeit der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben Anforderungen zu stellen, wie sie üblicherweise nur in Zulassungsverfahren für Arzneimittel zu erbringen sind, etwa durch das Erfordernis, Wirkungsnachweise durch klinische Studien zu belegen. Dies wäre eine völlige Überbewertung der Bedeutung gesundheitsbezogener Angaben bei Lebensmitteln im Gegensatz zu den in gesundheitlicher Hinsicht wesentlich sensibleren Arzneimitteln. Die ersten Stellungnahmen der EFSA zeigen jedoch eindeutig, dass die „Reise“ genau in diese Richtung gehen wird“³⁸⁴.

8.6. Verkehr mit kosmetischen Mitteln

Bestimmte Stoffe mit pharmakologischer Wirkung und Farbstoffe unterliegen im LMG 1975 dem Verbotsprinzip (vgl. § 26 Abs. 1 lit. b LMG 1975). Eine Zulassung dieser

³⁸² Vgl. KOSSDORFF, 2007, S 331 und BLASS et al., 2002, EG-ClaimsVO, S 9.

³⁸³ HÜTTHALER-BRANDAUER, 2009, S 387.

³⁸⁴ NATTERER, 2008, S 120.

Stoffe kann durch Verordnung (vgl. § 27 Abs. 2 LMG 1975) oder Bescheid (vgl. § 27 Abs. 3 LMG 1975) erfolgen. „Das Verbotsprinzip ist in Teilbereichen, nämlich in Form von Ermächtigungen zum Erlass von Positivlisten, auch auf die kosmetischen Mittel ausgedehnt worden“³⁸⁵.

Die sehr weit reichende Verordnungsermächtigung des § 20 LMSVG bildet die Grundlage für die Umsetzung mehrerer Bestimmungen der Kosmetikrichtlinie in österreichisches Recht. Der Erlass von Verordnungen nach § 20 setzt die Anhörung der Codexkommission voraus.

Zunächst ist festzuhalten, dass das LMSVG, im Gegensatz zum LMG 1975, keine Bestimmung enthält, die die Verwendung von (bestimmten) Stoffen in kosmetischen Mitteln ohne eine vorher erteilte Zulassung hierfür verbietet, was aber Voraussetzung für eine Zulassungsermächtigung wäre.

Mit dem in § 18 Abs. 1 Z 3 LMSVG vorgesehenen Verbot, wonach kosmetische Mittel, die den nach § 20 LMSVG erlassenen Verordnungen nicht entsprechen, nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, ist jedenfalls nicht geklärt, welche Stoffe erst zugelassen werden müssen, damit kosmetische Mittel, die solche Stoffe enthalten, in Verkehr gebracht werden dürfen. Man wird davon ausgehen haben, dass mit § 20 Z 1 LMSVG eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen wird, im Gemeinschaftsrecht bestehende Positivlisten von bestimmten Stoffgruppen, die für die Herstellung von kosmetischen Mitteln verwendet werden dürfen, in österreichisches Recht umzusetzen³⁸⁶.

Die EG-Kosmetikrichtlinie 76/768/EWG³⁸⁷ stammt aus dem Jahre 1976 und wurde seither ständig geändert. Jede Änderung der Richtlinie musste natürlich in allen Mitgliedstaaten national umgesetzt werden. Die Kosmetikrichtlinie der EG mit ständiger Novellierung hat Kosmetika de facto ins Verbotsprinzip genommen.

Das Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt, wonach Stoffe erst nach erfolgter Zulassung verwendet werden dürfen, gilt nach der Kosmetikrichtlinie für Farbstoffe (mit Ausnahme der nur zum Haarfärben bestimmten Farbstoffe), Konservierungsstoffe (-mittel) und UV-Filter. Für alle anderen in kosmetischen Mitteln verwendeten Stoffe

³⁸⁵ Vgl. ECKERT, 1974, S 278; vgl. § 27 Abs. 1 LMG 1975.

³⁸⁶ BLASS et al., 2007, Komm zu § 20, S 2.

³⁸⁷ Richtlinie des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel.

gilt – sofern sie nicht zu den nach der Kosmetikrichtlinie ausgeschlossenen oder für die Verwendung beschränkten Stoffen gehören – das Missbrauchsprinzip, d.h. sie dürfen nicht dazu führen, dass kosmetische Mittel gesundheitsschädlich sind³⁸⁸.

Dem folgend hat sich die Europäische Kommission zum Ziel gesetzt, das unübersichtliche Kosmetikrecht mit einer Verordnung zu „vereinfachen“, was so viel bedeutet wie zu „verschärfen“. So ist es auch geschehen. Die neue Kosmetikverordnung (EG) Nr. 1223/2009³⁸⁹ ist am 11. Jänner 2010 in Kraft getreten.

Als unmittelbar in allen Mitgliedstaaten geltendes Gemeinschaftsrecht macht sie ab nun eine Umsetzung gemäß VO nach dem LMSVG entbehrlich.

³⁸⁸ BLASS et al., 2007, Komm zu § 20, S 3.

³⁸⁹ Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel; Amtsblatt L 342/59 vom 22. Dezember 2009.

9. Schlussbetrachtung

Anlass zum Verfassen dieser Arbeit ist die zunehmende Verrechtlichung des Lebensmittelsektors. Auffallend dabei ist der häufige Paradigmenwechsel vom Missbrauchsprinzip zum Verbotsprinzip. Aus diesem Grund wurde die Entwicklung des Verbotsprinzips in Österreich und auf EG-Ebene von der Vergangenheit bis in die Gegenwart rückblickend dargestellt. Da das Gebiet des Lebensmittelrechts mit laufenden Änderungen konfrontiert ist, ist diese Arbeit als Momentaufnahme zu verstehen.

Ohne dass der Begriff Verbotprinzip im EG-Recht direkt angesprochen wird, werden immer weitere Regelungsbereiche des Lebensmittelrechts mit Missbrauchsprinzip zurückgedrängt und in abschließendes EG-Gemeinschaftsrecht übertragen.

Diese Tatsache macht Sinn, wenn die Zielrichtung „Gesundheitsschutz des Verbrauchers“ verfolgt wird. Anzumerken ist dabei, dass bei der Harmonisierung lebensmittelrechtlicher Vorschriften Gesundheitsschutzmotive nicht vorgeschoben werden dürfen, um wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen.

Wenn aber der Gesetzgeber das Verbotprinzip immer öfter auch zum „Schutz des Verbrauchers vor Täuschung“ anwendet, dann ist das nicht mehr verhältnismäßig, wie es der EuGH in seiner Judikatur fordert. Im Gemeinschaftsrecht gibt es dafür nämlich z.T. nicht einmal eine Kompetenzgrundlage, weshalb die Gesetzgebung oft als unverhältnismäßig und zu unbestimmt eingestuft wird. Es macht den Anschein, als ob die Rechtfertigung der Einschränkung der Handlungsfreiheit im Lebensmittelverkehr vom politischen Gesetzgeber der EG nicht mehr ausreichend geprüft wird. Der Zweck heiligt die Mittel.

Unter Anwendung des Verbotsprinzips hat die Regulierungsintensität der EG sehr stark zugenommen. Diese Tendenz hat das in jüngster Zeit verabschiedete „Food Improvement Agents Package“ wieder bestätigt.

Der EuGH hat das Verbraucherleitbild im Vergleich zur Vergangenheit neu geprägt – man spricht heute vom europäischen Durchschnittsverbraucher der „mündig“, „aufmerksam“, „informiert“, „kritisch“, „sachkundig“ und „verständlich“ zu sein hat.

Ziel aller Regelungen ist es, die maximale Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten. Ob dieser strikte Rechtsrahmen vor dem Hintergrund eines europäischen Durchschnittsverbrauchers gerechtfertigt ist, sei dahin gestellt. Jeder kritische Beobachter erkennt, dass durch die EG-Gesetzgebungstechnik der Hausverstand des „mündigen Verbrauchers“ in Frage gestellt wird. Sie geht offenbar davon aus, dass der Konsument einerseits zu „sorglos“ und andererseits zu „überfordert“ ist, seine Lebensmittelauswahl selbst zu treffen.

Es hat auch den Anschein, als würde das EG-Gemeinschaftsrecht neben dem Verbraucherschutz auch ernährungspolitische und ökonomische Ziele verfolgen.

Diese Entwicklung im Lebensmittelrecht führt zu einem dirigistischen Rechtsrahmen, in welchem wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten genommen werden, multinationale Konzerne gefördert werden – denn nur diese können den damit verbundenen Personalaufwand und die entstehenden Kosten bewältigen -, und der Nutzen für den Verbraucher oft nicht erkennbar ist. Komplizierte und langwierige Untersuchungen und Zulassungsverfahren kosten Zeit und Geld. Unternehmer müssen gerade wegen des großen Wettbewerbsdrucks im Lebensmittelbereich betriebswirtschaftlich denken und können nur bei klaren Erfolgsaussichten investieren. Das Verbotsprinzip wirkt genau aus den genannten Gründen innovationsfeindlich und schadet á la longue dem Verbraucher mehr als es ihm nützt.

Aus wirtschaftlicher Überlegung heraus muss der politisch aufgebürdete Verbraucherschutz für den Verbraucher auch von diesem – über den Produktpreis - bezahlt werden.

Konsumenten sind in der heutigen Zeit von der Lebensmittelversorgung durch industriell-gewerbliche Hersteller abhängig. Dem Wunsch des Verbrauchers, oder besser gesagt des Politikers, als dessen Entscheidungsträger, nach der größtmöglichen Lebensmittelsicherheit, wird mit dem Verbotsprinzip Rechnung getragen. Nur wird gerade diese gewünschte „Sicherheit“ dem Verbraucher letztendlich sehr teuer kommen, wenn sie überzogen wird. Der Konsument hat keine stimmenstarke Lobby - die (übrig gebliebenen) Produzenten, die Gesetzgeber und die Politik schon.

SMOLKA weist aus jahrzehntelanger praktischer Erfahrung in seiner Vorlesung „Einführung in das Lebensmittelrecht“ auf die Emotionen hin, die das Verhalten des Menschen in Bezug auf Lebensmittel prägen. Seine „Theorie“ geht davon aus, dass

Essen und Trinken triebhaft ausgebildet sind um das Überleben der Art zu sichern. Damit sind Lebensmittelthemen auch immer mit der Gelegenheit verknüpft eigene Interessen zu transportieren. Die Angst vieler Konsumentengruppen um die Sicherheit des täglichen Essens und Trinkens ist in den letzten Jahren gestiegen, obwohl die Regelungen im Lebensmittelbereich stetig zugenommen haben. Der Mensch lässt sich durch Negativschlagzeilen sehr leicht verunsichern. „Das Geschäft mit der Angst“ boomt³⁹⁰.

Der politische Gesetzgeber steuert nicht zuletzt aus Angst vor den Medien lieber in Richtung Verbotsprinzip, als den liberalen Regelungsspielraum zu erhalten.

Angesichts des fortschreitenden Verrechtlichungsprozesses ist aus heutiger Sicht eine weitere Ausweitung des Verbotsprinzips wahrscheinlich; einige Autoren prognostizieren schon den Abschied vom Missbrauchsprinzip.

Ein Mehr an Verbraucherschutz tritt nicht einfach dadurch ein, dass man den Anwendungsbereich des Verbotsprinzips überstrapaziert. Vielmehr hängt das Ausmaß an vorbeugendem Gesundheitsschutz des Verbrauchers letztlich davon ab, wie stark die Regelungen tatsächlich an den Erfordernissen des Gesundheitsschutzes orientiert sind. Eine Überregulierung führt zur Erkenntnis von *Lao Tse*: Je mehr Vorschriften es gibt, desto mehr Diebe und Räuber gibt es. Vermeintliche und Tatsächliche.

Der politische Trend zum Verbotsprinzip führt das Lebensmittelrecht ideologisch in die Gefilde des Arzneimittelrechts. Viele Produkte sollten eigentlich schon einen Beipackzettel haben. Alles drängt in Richtung Regelung, die keine Freiheit ermöglicht. Am wirksamsten ist das Verbotsprinzip, welches die größtmögliche Sicherheit bietet. Freilich, wenn Politiker und Verbraucher die absolute Sicherheit erwarten, seien sie abermals daran erinnert, dass es diese im Leben nicht gibt.

³⁹⁰ Das beweist gegenwärtig (Frühjahr 2010) die Berichterstattung über Listerien in einheimischen Käseprodukten. Ein österreichischer Käsehersteller verwendete deutschen Industrietopfen, für den die Milch aus Holland stammte, zur Herstellung von steirischen Quargel. Dieses Erzeugnis war mit Listerien kontaminiert. Der Berichterstattung zu Folge sollen nach dem Konsum dieser Käseprodukte einige Menschen erkrankt und zum Teil auch verstorben sein.

10. Zusammenfassung

Das Lebensmittelrecht ist von Überregulierung betroffen. Ein Trend dabei ist die stetige Zunahme des Verbotsprinzips. Ziele des Lebensmittelrechts sind seit jeher der Schutz der Gesundheit von Menschen und der Schutz der Verbraucher vor Täuschung. Der Weg zu den Zielen führt in den letzten Jahrzehnten immer mehr weg vom „Missbrauchsprinzip“ hin zum „Verbotsprinzip“. Noch bis zum Lebensmittelgesetz 1975 (LMG 1975) galt in Österreich fast ausschließlich das Missbrauchsprinzip. Der häufige Paradigmenwechsel ist eine Folge der industriellen Lebensmittelbe- und Verarbeitung, hier insbesondere die zunehmende Anwendung von neuen Technologien, neue wissenschaftliche Erkenntnisse und ein gestiegenes Ernährungs- und Gesundheitsbewusstsein. Das Lebensmittelangebot und unsere Ernährungsgewohnheiten haben sich in den letzten Jahrzehnten radikal verändert. Die Zunahme des Verbotsprinzips als „Verbraucherschutzregelung“ macht Sinn, wenn die Zielrichtung „Gesundheitsschutz des Verbrauchers“ verfolgt wird. Wenn der Gesetzgeber aber mit dem Verbotsprinzip auch die zweite Zielrichtung, nämlich den „Schutz des Verbrauchers vor Täuschung“ verfolgt oder gar handels- und ernährungspolitische Ziele damit einkleidet, dann ist das fragwürdig.

Den größten Regulierungsschub im österreichischen Lebensmittelrecht brachte der Beitritt Österreichs zum EWR 1994 und dann zur EU 1995. Besonders im EG-Gemeinschaftsrecht werden immer mehr Regelungsbereiche des Lebensmittelrechts mit Missbrauchsprinzip zurückgedrängt. Damit ist das Lebensmittelrecht von einer ständigen Weiterentwicklung durch EG-Gemeinschaftsrecht geprägt.

Der Begriff „Sicherheit von Lebensmitteln“ ist in früheren lebensmittelrechtlichen Vorschriften nicht zu finden und wurde erst mit der EG-Basisverordnung in die Rechtssprache eingeführt. Lebensmittelsicherheit ist die Grundmelodie, welche alle Rechtsvorhaben begleitet. Das Verbotprinzip schafft die größtmögliche europaweite Rechtssicherheit. Die Befriedigung eines wachsenden Sicherheitsbedürfnisses führt politisch dazu, die Freiheit zu beschränken. Davon sind alle Rechtsbereiche betroffen, das emotional aufgeladene Lebensmittelrecht ganz besonders. Der politische Trend zum

Verbotsprinzip führt das Lebensmittelrecht ideologisch in die Gefilde des Arzneimittelrechts.

11. Abstract

Food law is affected by over-regulation. In this context, one trend consists in the continuing expansion of the principle of prohibition. The objectives of food law have always been the protection of human health and the protection of consumers against deception. In the last few decades, the path to reach these objectives has increasingly deviated from the “principle of misuse” and favoured the “principle of prohibition”. In Austria, the principle of misuse was used almost exclusively until as late as the Food Act of 1975 (LMG 1975). The frequent paradigm shift is a result of industrial food processing; in particular the increasing use of new technologies, scientific findings and greater public awareness of nutrition and health issues. The food available to us and our eating habits have changed dramatically in the last decades. The advance of the principle of prohibition as “consumer protection regulation” makes sense if the objective is to protect the consumers’ health. It is, however, a questionable matter if, while pushing the principle of prohibition, the legislator also pursues the other objective, i.e. the protection of consumers against deception, or even goes as far as vesting trade or nutrition policy goals with it.

Austria’s accession to the EEA in 1994 and then to the EU in 1995 caused the strongest regulative push in Austrian food law. Particularly in EC law, more regulatory domains within food law are being curtailed by the principle of prohibition. Consequently, food law is shaped by EC law and its continuous development.

The term “food safety” is not part of older food law provisions; it was only introduced as legal terminology in the Basic Regulation (EC) of January 2002. Food safety is the underlying issue that accompanies all legislative initiatives. The principle of prohibition ensures a maximum of legal certainty in Europe, and policies that limit our personal freedom are being introduced in order to satisfy our need for security. This concerns all legislative areas – especially the emotionally charged food law. Ideologically, the political trend supporting the principle of prohibition is leading food law towards the realms of pharmaceutical law.

12. Literaturverzeichnis

- ALVENSLEBEN, R.** (2002): Verbraucherbild – Verbraucherverantwortung – Verbrauchererziehung. ZLR 2/2002, 139-150.
- BARFUSS, W.; SMOLKA, K.; ONDER, G.** (2005): Manz Große Ausgabe der Österreichischen Gesetze, 54. Band: Österreichisches Lebensmittelrecht. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.
- BLASS, M.; BRUSTBAUER, K.; HAUER, C; KAINZ, R.; KÖNIGSHOFER, W.; MAHMOOD, A.; NATTERER, A.; STANGL, P.; STULLER, P.** (2007): Manz Kommentar Lebensmittelrecht 1. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.
- BLASS, M.** (2002): Verordnung „Allgemeines Lebensmittelrecht“ („General Food Law“). Ernährung/Nutrition 26, 160-162.
- BLASS, M.** (1996): Das Österreichische Lebensmittelbuch nach dem EU – Beitritt. ern 20/9, 494-499.
- BLASS, M.** (1994): Auswirkungen des EWR-Abkommens auf das österreichische Lebensmittelrecht. Ern 18/3, 128-134.
- BLASS, M.** (1988): Die Harmonisierung des Lebensmittelrechts in der EWG – Die österreichische Position – Eine Bestandsaufnahme. ern 12/6, 395-401.
- BOCKISCH, M.** (2003): Forschung und Entwicklung im Rahmen des Novel Food Verfahrens. ZLR 4/2003, 389-398.
- BOHACEK, H.; GRUBER, A.** (1999): Lebensmittel heute. Schwer zu verdauen? (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich, Hrsg.). Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich, Wien.
- BRUSTBAUER, K.** (2007): Abgrenzung von sicheren und unsicheren Lebensmitteln. ern 31/6, 273-275.
- DANNECKER, G.** (1998): Sorgfaltspflichten im Hinblick auf das Inverkehrbringen und die Kennzeichnung neuartiger Lebensmittel und neuartiger Lebensmittelzutaten nach der Novel Food – Verordnung und der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten – Verordnung. ZLR 4/98, 425-453.
- DEDERER, H.** (2005): Neues von der Gentechnik. ZLR 3/2005, 307-318.

- DIEHL, J. F.** (2000): Chemie in Lebensmitteln – Rückstände, Verunreinigungen, Inhalt- und Zusatzstoffe. Wiley – VCH Verlag, Weinheim.
- DIEHL, S.; TERLUTTER, R.; WEINBERG, P.** (2003): Konsumentenverhalten angewandt. Verlag Franz Vahlen München, Saarbrücken.
- ECKERT, D.** (1991): Gestaltungsfragen des Lebensmittelrechts in Deutschland und Europa. ZLR 3/91, 221-239.
- ECKERT, D.** (1976): Neuere Entwicklungen in den europäischen Lebensmittelgesetzgebungen. ZLR 1/76, 3-29.
- ECKERT, D.** (1974): Zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts. ZLR 3/74, 265-287.
- EBERMANN, R.; ELMADFA, I.** (2008): Lehrbuch Lebensmittelchemie und Ernährung. Springerverlag, Wien.
- ELMADFA, I; LEITZMANN, C.** (2004): Ernährung des Menschen. Eugen Ulmer GmbH & Co., Wien und Gießen.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION** (2000): Gesunde Lebensmittel für Europas Bürger – Die Europäische Union und die Lebensmittelqualität (Europäische Kommission, Generaldirektion Bildung und Kultur, Hrsg.). Europäische Gemeinschaften, Luxemburg.
- ELVERMANN, D.** (2002): Regulierungsprinzipien und Rechtsentwicklung im Bereich der Lebensmittel-Inhaltsstoffe. Verlag P.C.O., Bayreuth.
- FEIL, E.** (2001): Österreichisches Lebensmittelrecht Band I. Linde Verlag Wien Ges. m. b. H., Wien.
- FEIL, E.** (1995): Österreichisches Lebensmittelrecht 1. Band. Linde Verlag Eisenstadt Ges. m. b. H., Wien.
- FEIL, E.** (1995): Österreichisches Lebensmittelrecht 4. Band. Linde Verlag Eisenstadt Ges. m. b. H., Wien.
- GEYER, E.** (2002): E-Nummern, Zusatzstoffe in Lebensmitteln. Verein für Konsumenteninformation (VKI), Wien.
- GÖRGEN, S.** (2007): Die Europäische Union und das Lebensmittelrecht. B. Behr's Verlag GmbH & Co.KG, Hamburg.
- GORNY, D.** (2003): Der Abschied vom verständigen Durchschnittsverbraucher im Lebensmittelwerberecht. ZLR 3/2003, 253-264.

GRAEBER, U.; VAN DER HOUT, R.; JAHN, G., MUELLER, C.; PEUKER, R. (2007): Duden Fachlexikon Recht. Bibliographisches Institut & F.A. Brockhaus AG , Mannheim.

GROB, N.; KOSSDORFF, K. (2008): Neuartige Lebensmittel im Wandel – wird jetzt alles besser? Entwurf der Europäischen Kommission einer EG-Verordnung über Neuartige Lebensmittel (Novel Food). ern 32/12, 528-532.

GRUGEL, C.; KRAFT, F.; PREUSSENDORFF, G. (2008): Vom Jäger und Sammler zur modernen Industriegesellschaft – Verbots- und Missbrauchsprinzip im Lichte der technologischen Entwicklungen bei der Herstellung von Lebensmitteln. ZLR 3/2008, 321-334.

GRUNERT, K. (2000): Korrekte Entscheidungen in Kenntnis der Sachlage? Anmerkungen zum Verbraucherleitbild im Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit. ZLR 6/2000, 831-842.

GÜNDISCH, J. (1975): Die Zulassung von Zusatzstoffen. ZLR 4/75, 389-401.

HABER, B.; RYMON LIPINS, G. (2008): Änderung Novel Food Verordnung – Klarstellungen notwendig! Status, Erfahrungen und zukünftige Entwicklungen. Deutsche Lebensmittel – Rundschau 104/5, 212-220.

HAHN, P.; GÖRGEN, S. (2008): Praxishandbuch Lebensmittelrecht. B. Behr's Verlag GmbH & Co.KG, Hamburg.

HAMMES, W. P.; HERTEL, C.; BRÄUTIGAM, M.; SCHMIDT, G. (1996): Neuartige Lebensmittel – ein Vergleich von Abhandlungen und Gesetzesvorlagen zu ihrer Inverkehrbringung unter besonderer Berücksichtigung wissenschaftlicher Aspekte. ZLR 5/96, 525-540.

HAUER, C. (1997): Österreichisches Lebensmittelrecht und EU. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.

HAUER, C. (1993): Lebensmittelqualität – EG / EWR. ern 17/9, 498-503.

HOFSTÄDTER, D. (2009): Risikobetrachtung – ein Instrumentarium um der Lebensmittelsicherheit. In: Österreichischer Ernährungsbericht 2008 (Institut für Ernährungswissenschaften der Universität Wien, Elmadfa, I., Hrsg.). Bundesministerium für Gesundheit, Wien, 209-210.

HUBER, P. (1996): Neue Lebensmittel: Marktfreiheit oder Zulassungsprinzip? ZLR 3/96, 277-311.

- HUFEN, F.** (2005): Das Lebensmittelrecht in der erweiterten Europäischen Union. Verbraucherleitbild – Gesundheit – Sicherheit. ZLR 2/2005, 159-160.
- HÜTTHALER-BRANDAUER, R. E.** (2009): Health – Claims – Judikatur. ern 33/9, 385-387.
- JAGOW, C.** (2007): Auf dem Wege zum Verbotsprinzip? ZLR 4/2007, 479-483.
- KADI, A.** (2007): Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben – EG-Claims VO (Fachverband der Nahrungs- und Genussmittelindustrie, Hrsg.). Die Lebensmittelindustrie, Wien.
- KERT, R.** (2006): Lebensmittelrecht und Strafrecht an der Wende vom LMG 1975 zum LMSVG. ern 30/9, 382-391.
- KLAUS, B.** (2007): Die europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) – Aufgaben und Befugnisse im Verhältnis zum nationalen Recht. In: Aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischen Lebensmittelrecht (Sosnitza, O., Hrsg.). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 45-70.
- KÖNIGSHOFER, W.** (2001): Rechtsquellen zum österreichischen Lebensmittelrecht (Wirtschaftskammer Österreich, Hrsg.). Wirtschaftskammer Österreich, Wien.
- KOSSDORFF, K.** (2007): Die Health Claims – Verordnung – Neues Rechtsregime für die Gesundheitswerbung bei Lebensmitteln ab 1.7.2007: Paradigmenwechsel vom Missbrauchs- zum Verbotsprinzip. ern 31/7, 313-332.
- KRAUSE, A.** (1994): Lebensmittelrecht in der EU (Wie isst die Europäische Union?). Wirtschaftskammer Österreich, Wien.
- KUBE, H.** (2007): Die Macht der Information: Konsultation, Information, Rechte der Betroffenen. ZLR 2/2007, 165-199.
- KUHNERT, P.; DIRSCHAUER, C.** (2009): Die E-Nummern in Lebensmitteln - Kleines Lexikon der Zusatzstoffe. Aid Infodienst (Hrsg.), Bonn.
- METTKE, T.** (1990): Historische Strukturen des Lebensmittelrechtes und Verbraucherschutzes. ZLR 5/90, 473-486.
- MEYER, A.** (2006): Risikoanalyse. ZLR 6/2006, 675-690.
- MEYER, A.** (1996): Novel Food: Information, Kennzeichnung, Produkthaftung. ZLR 4/96, 403-423.
- MEYER, F.** (2007): Health Claims-Verordnung. B. Behr's Verlag GmbH & Co.KG, Hamburg.

- NATTERER, A.** (2008): Lebensmittelrecht. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien.
- NENTWICH, M.** (1994): Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union. Service Fachverlag, Wien.
- NOHEL, C.; PAYER, H.; RÜTZLER, H.** (1999): Lebensmittelreport. Verlag Holzhausen, Wien.
- OPPEN, M.** (2003): Recht auf Lebensmittelkennzeichnung. Europäischer Verlag der Wissenschaften Peter Lang, Frankfurt.
- PACHE, E.** (2007): Informationsrechte im Lebensmittelrecht. In: Aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischen Lebensmittelrecht (Sosnitza, O., Hrsg.). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 29-44.
- SCHROEDER, W.** (2007): Lebensmittelstrafrecht und Rechtssicherheit – Gerichtliche Strafbarkeit und Verwaltungsstrafbarkeit. ern 31/5, 222-224.
- SCHROEDER, W.** (2006): General Food Law, LFGB und LMSVG – Ein Vergleich. ern 30/6, 266-274.
- SCHROEDER, W.; KRAUS, M.** (2006): Europäisches und Österreichisches Lebensmittelrecht. Verlag Österreich, Wien.
- SCHROEDER, W.** (2002): Verbraucherleitbild – Verbraucherverantwortung – Verbrauchererziehung. ZLR 3/2002, 275-295.
- SCHROETER, K.** (2005): Anmerkung zu EuGH – „Nahrungsergänzungsmittel – Richtlinie“. ZLR 5/2005, 616-620.
- SCHROETER, K.** (2005): Zwischen Marktfreiheit und Verbotsprinzip – Zur Entwicklung des gemeinschaftlichen Lebensmittelrechts. ZLR 2/2005, 191-200.
- SCHROETER, K.** (1998): Das Antrags- und Prüfungsverfahren nach der Novel Food – Verordnung. ZLR 1/98, 39-52.
- SCHROETER, K.** (1975): Untiefen des neuen Lebensmittelrechts. ZLR 1/75, 3-24.
- SCHULZE, H.** (1974): Zum Recht des Verbrauchers auf Gesundheitsschutz im Lebensmittelverkehr. ZLR 1/74, 43-55.
- SEEMANN, J.** (2007): Die geplante Health-Claims-Verordnung – Bevormundung durch Brüssel oder notwendige Harmonisierung?. In: Aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischem Lebensmittelrecht (Sosnitza, O., Hrsg.). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 72-77.

SMOLKA, K. (2009): Textsammlung zum Österreichischen Lebensmittelrecht – Einführung und Kommentar zum Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz (LMSVG). Verlag Brüder Hollinek, Purkersdorf.

SMOLKA, K. (1989): Das Verbotsprinzip und die bescheidmäßige Zulassung im österreichischen Lebensmittelgesetz 1975 (LMG 1975). ZLR 3/89, 420-422.

SMOLKA, K. (1987): Grundlagen des österreichischen Lebensmittelrechts. ZLR 5/75, 503-520.

SMOLKA, K. (1986): Die Harmonisierung des Lebensmittelrechts – EG und Österreich. ern 10/5, 330.

STREINZ, R. (2006): Einzelstaatliche Lebensmittelgesetzgebung vor dem Hintergrund des Europarechts. ern 30/5, 206-230.

STREINZ, R. (1998): Anwendbarkeit der Novel Food – Verordnung und Definition von Novel Food. ZLR 1/98, 19-37.

STREINZ, R. (1998): Allgemeine Voraussetzungen und Fragen zur Kennzeichnung von Novel Food. ZLR 1/98, 53-70.

STREINZ, R. (1997): Die EG – Verordnung über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzusätze. EuZW 16/1997, 487-491.

TAUPITZ, J. (2008): Sicherheit und Wirksamkeit gesundheitsbezogener Lebensmittel: Rechtsnormen, Bewertung, Risiko, Entscheidung. ZLR 3/2008, 291-306.

TEUFER, T. (2007): Das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) zwischen europäischem und nationalem Recht. In: Aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischen Lebensmittelrecht (Sosnitza, O., Hrsg.). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 9-27.

WECK, M.; GROTE, H.; MATTHES, K. (2009): Zusatzstoffe und Enzyme. B. Behr's Verlag GmbH & Co.KG, Brühl, Gummersbach und Hamburg.

Andrea Schneidhofer
Althammerhofstr. 36
A - 2641 Schottwien
Tel.: +43 2666 / 54277
E-Mail: a.schneidhofer@althammerhof.at

Curriculum Vitae

Persönliche Daten:

Geboren am 27. Juni 1982 in Wien,
österreichische Staatsbürgerin, verheiratet
(geb. Mikyska), römisch – katholisch,
zwei Kinder (geb. am 22. Juni 2006 und
31. Dezember 2008).

Schulbildung:

1992 – 1996 Gymnasium, Wien
1996 – 2001 HBLA für Land-
und Ernährungswirtschaft, Sitzenberg-Reidling
Abschluss: Matura „mit gutem Erfolg“
2001 - 2010: Studium der Ernährungswissenschaften an
der Universität Wien.

Berufliche Tätigkeiten:

Juli 1998: Praktikum in Landwirtschaft, Klamm
Juli – September 1999: Praktikum in Landwirtschaft
und „Schule am Bauernhof“, Rauris
Juli 2000: Ferialjob in Druckerei Wr. Verlag, Himberg
2001 – 2003: geringfügige Beschäftigung als Sekretärin
in Installateurunternehmen, Wien
Juli – August 2003: Praktikum in Hofmolkerei, Klamm
September 2003– 2006: Geringfügige Beschäftigung
am Althammerhof (Lebensmittelproduktion,
Direktvermarktung, Heuriger), Klamm
Juli – September 2007: Getreideversuchsanstalt, Wien
Diverse Nebentätigkeiten auf Messen und
Veranstaltungen

Besondere Kenntnisse:

Englisch und Französisch (Grundkenntnisse),
Führerschein B

Hobbys und Interessen:

Klavierspielen, Musik, Sport (Skifahren, Schwimmen),
Keramik, Zeichnen

Klamm, am