

# SICHER, GESUND, VERBRAUCHERFREUNDLICH

LEBENSMITTEL- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK AUF DEM  
PRÜFSTAND. VERLAUF UND AKTUELLER STAND AUSGE-  
WÄHLTER EU-RECHTSETZUNGSPROZESSE.

23. Januar 2019

Gefördert durch:



Bundesministerium  
der Justiz und  
für Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

## Impressum

*Verbraucherzentrale*

*Bundesverband e.V.*

*Team*

*Lebensmittel*

*Rudi-Dutschke-Straße 17*

*10969 Berlin*

*lebensmittel@vzbv.de*

# INHALT

<b>I. AUSGANGSLAGE</b>	<b>3</b>
<b>II. ENTWICKLUNG DES GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZES IN DER EU</b>	<b>4</b>
<b>III. DIE LEBENSMITTELGESETZGEBUNG ALS PROZESS</b>	<b>6</b>
1. Zuständigkeiten in der Lebensmittelrechtsetzung .....	6
2. Die EU-Kommission.....	7
3. Das EU-Parlament.....	8
4. Der Ministerrat .....	9
5. Gegenwärtige Trends in der EU-Lebensmittelrechtsetzung .....	9
<b>IV. EU-LEBENSMITTELRECHTSETZUNG UND IHRE PRAKTISCHEN AUSWIRKUNGEN</b>	<b>10</b>
1. Die Health-Claims-Verordnung .....	11
1.1 Verbindliche Nährwertprofile.....	12
1.2 Gemeinschaftsliste zulässiger Gesundheitsangaben .....	14
1.3 Zulassungsverfahren für Werbeaussagen zu Botanicals .....	15
2. Regelungen zu Nahrungsergänzungsmitteln .....	17
2.1 Sonstige Stoffe mit Ernährungsnutzen.....	18
2.2 Höchstmengenregelung für Vitamine und Mineralstoffe .....	19
3. Regelungen zu Nährwertinformationen.....	21
4. Erweiterte Regelungen zu Herkunftsinformationen .....	24
<b>V. VERBRAUCHERPOLITISCHE FORDERUNGEN</b>	<b>28</b>
<b>VI. GLOSSAR</b>	<b>30</b>

# I. AUSGANGSLAGE

Der EU-Binnenmarkt ist der größte Binnenmarkt der Welt. Rund 500 Millionen Menschen finden dort ein vielfältiges Angebot unterschiedlichster Lebensmittel – im Supermarkt, Online-Handel, in örtlichen Handwerksbetrieben oder auf Märkten, in Restaurants oder Cafés. Dabei spielen EU-Ländergrenzen beim Handel und Einkauf heute nur noch eine untergeordnete Rolle. Denn EU-weit gelten grundsätzlich dieselben Standards zur Lebensmittelsicherheit und zum Täuschungsschutz. Lebensmittel, die in einem EU-Mitgliedstaat legal auf dem Markt sind, dürfen auch in allen anderen EU-Ländern frei verkauft werden. Kein EU-Mitgliedstaat kann Sonderprüfungen oder abweichende Produktinformationen fordern – es sei denn, die im EU-Primärrecht ausdrücklich genannten Ausnahmegründe greifen. Das aber sind nicht viele. Ein EU-weit einheitlicher Vollzug des Lebensmittelrechts soll dafür sorgen, dass die gesetzlichen Standards auch eingehalten werden. Dass dies in der Praxis aber auch funktioniert, ist weder eine Selbstverständlichkeit noch ein Selbstläufer.

Es ist noch gar nicht so lange her, da haben unterschiedliche Anforderungen an die Lebensmittelbeschaffenheit und -kennzeichnung sowie Steuerschranken den binneneuropäischen Warenverkehr gehemmt oder gar gänzlich verhindert. Mit dem „Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“ der Europäischen Kommission von 1985<sup>1</sup> wurde die Verwirklichung des Binnenmarktes bis 1992 beschlossen. Seitdem wurden große Fortschritte erzielt: Die Harmonisierung von Rechtsvorschriften wurde so weit vorangetrieben, dass theoretisch keine Handelshemmnisse mehr im EU-Binnenmarkt auftreten.

Noch immer aber bieten Regulierungsmissstände im EU-Lebensmittelrecht beziehungsweise die teils unterschiedliche Anwendung bestehenden Rechts weiteres Optimierungspotential für einen besseren Schutz von Verbraucherinnen und Verbraucher<sup>2</sup> in der EU. Denn obwohl sich das Ziel eines EU-weit einheitlichen und hohen Verbraucherschutzniveaus wie ein roter Faden durch die EU-Rechtsetzung im Lebensmittelbereich zieht<sup>3</sup> – die Realität zeigt bisweilen ein anderes Bild. Das belegt auch der jüngst von der EU-Kommission veröffentlichte Bericht zur Evaluierung der europäischen Lebensmittel-Basisverordnung Nummer 178/2002<sup>4</sup>, insbesondere im Hinblick auf den noch häufig uneinheitlichen Vollzug des EU-Lebensmittelrechts. Der Kern des Problems aber liegt in vielen Fällen noch davor. So ist der theoretische Wille zur Harmonisierung auf EU-Ebene zwar gegeben, Gesetzgebungsprozesse aber werden oftmals nur angeschoben und dann nicht zu Ende geführt. Viele EU-Lebensmittelvorschriften sind kaum mehr als ein Torso. Detailregelungen dagegen, die den bestehenden Markt tatsächlich verbraucherfreundlicher gestalten könnten, fehlen.

Großer Handlungsbedarf besteht aus Verbrauchersicht insbesondere bei den Themen Herkunftskennzeichnung und Nährwertinformationen sowie bei Lebensmitteln im Gesundheitsmarkt, das heißt bei Produkten, die als gesundheitsförderlich beworben werden und bei den Nahrungsergänzungsmitteln. Was hier aus Verbrauchersicht konkret

---

<sup>1</sup> KOM(85) 310 endg., Juni 1985.

<sup>2</sup> Im weiteren Text wird ausschließlich die männliche Form verwendet. Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

<sup>3</sup> S. dazu u.a. Erwg. 1 Lebensmittel-Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002; Erwg. 1 Lebensmittelinformationsverordnung (EU) Nr. 1169/2011; Erwg. 1 Health Claims-Verordnung (EG) Nr. 1924/2006.

<sup>4</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT THE REFIT EVALUATION of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002) vom 15. Januar 2018, SWD (2018) 38 final.

im Argen liegt, zeigt der vorliegende Bericht detailliert. Daraus ergeben sich aus Sicht des vzbv große Aufgaben für die kommende Legislaturperiode im EU-Parlament.

## II. ENTWICKLUNG DES GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZES IN DER EU

Frieden und Sicherheit, aber auch Freiheit und Mobilität verbunden mit wirtschaftlichem Wohlstand – diese Ziele gaben in den 1950er Jahren den Anstoß für die Europäische Integration. Das Kerninstrument dazu war seinerzeit die Schaffung eines EG-Binnenmarktes, in dem der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen gewährleistet ist. Dies führte innerhalb der Mitgliedstaaten zu grundlegenden Rechtsreformen, auch im Bereich der Lebensmittelgesetzgebung. Schließlich galt es, die unterschiedlichen Vorschriften zur Lebensmittelbeschaffenheit, -herstellung und -kennzeichnung unter einen Hut zu bringen, um somit die Grundlage für einen freien Lebensmittelverkehr zu schaffen.

Für Deutschland bedeutete dies aus dem Blickwinkel des Verbraucherschutzes einen gewissen Rückschritt. Denn auf rein nationaler Ebene war längst die Erkenntnis gereift, dass der Gesundheits- und Täuschungsschutz integraler Bestandteil lebensmittelrechtlicher Regelungen ist<sup>5</sup>. Überzeugungen, die mit dem Europäischen Integrationsprozess zunächst in den Hintergrund traten.

Im Entwicklungsprozess der EU hat es lange gedauert bis der Verbraucherschutz in den Rang einer Gemeinschaftspolitik erhoben wurde<sup>6</sup>. Das war 1991 mit dem Vertrag von Maastricht<sup>7</sup> und damit fast ein Vierteljahrhundert nachdem 1968 in der Generaldirektion (DG) Wettbewerb erstmals auch nur ein Fachdienst für verbraucherrelevante Fragen geschaffen wurde<sup>8</sup>.

Doch auch noch gut zehn Jahre später waren die Belange des Verbrauchers weit hinter dem zurückgeblieben, was die Verankerung von Verbraucherschutzzielen im EU-Primärrecht hätte erwarten lassen können. So stellte der mit Gründung der DG Gesundheit und Verbraucherschutz (DG SANCO) im Jahr 1999 berufene erste EU-Verbraucherschutzkommissar David Byrne auf der Jahreshauptversammlung der Verbraucherorganisationen BEUC in Brüssel im Herbst 2002 selbstkritisch fest, dass der EU-Binnenmarkt bis zu diesem Zeitpunkt noch überwiegend eine „Veranstaltung der anbietenden Wirtschaft“ geblieben sei. Er müsse sich aber zu einem Binnenmarkt für Verbraucher entwickeln, so Byrnes damalige Zielvorstellung<sup>9</sup>. Doch noch heute werden Verbraucherbelange in vielen EU-Vorschriften zu wenig berücksichtigt. Die gesetzgeberische Gestaltung der Herkunftskennzeichnung oder das Scheitern einer EU-weit einheitlichen Nährwertampel sind zwei Beispiele unter vielen.

---

<sup>5</sup> Ausführlich dazu u.a.: Hierhölzer, Vera, Nahrung nach Norm, Vandenhoeck & Ruprecht, 2010.

<sup>6</sup> Köhne, Anne-Lore, Günther, Eva, Europäische Verbraucherpolitik, Eurokolleg 46, 2003.

<sup>7</sup> Art. 12, Art. 169 AEUV.

<sup>8</sup> Köhne, Anne-Lore, Günther, Eva, Europäische Verbraucherpolitik, Eurokolleg 46, 2003.

<sup>9</sup> Köhne, Anne-Lore, Günther, Eva, Europäische Verbraucherpolitik, Eurokolleg 46, 2003.

Positiv ist dennoch: Mit der Einrichtung von DG SANCO rückte der gesundheitliche Verbraucherschutz deutlicher in den Fokus lebensmittelbezogener EU-Politiken. Die EU-Kommission erhielt durch diesen Vorstoß zusätzliche Kompetenzen für dieses Themenfeld, einschließlich finanzieller sowie personeller Ressourcen. Als Reaktion auf Lebensmittelkrisen, insbesondere der BSE-Krise und technologischer Innovationen, wie der grünen Gentechnik, die zu deutlicher Verunsicherung in Verbraucherkreisen führten, läutete die EU-Kommission schließlich mit ihrem „Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit“<sup>10</sup> eine Neuausrichtung ihrer lebensmittelbezogenen Verbraucherpolitik ein. Die im Jahr 2000 veröffentlichte Publikation beinhaltet das seinerzeit vollkommen neue Konzept einer vorrausschauenden EU-Lebensmittelpolitik, das die Lebensmittelsicherheit über alle Produktionsstufen hinweg „vom Erzeuger bis zum Verbraucher“ gewährleisten soll.

Ins Zentrum ihres Maßnahmenpaketes stellte die Kommission die Idee einer verbesserten Verbraucherinformation, die unter anderem durch konkretere Etikettierungsregelungen erreicht werden soll. Ein Vorhaben, das seinen Ausdruck beispielsweise in der 2006 verabschiedeten Health Claims-Verordnung (HCVO) findet, mit der ein Zulassungsvorbehalt für die nährwert- und gesundheitsbezogene Lebensmittelwerbung eingeführt wurde. Dieser führte zu einem Paradigmenwechsel im Lebensmittelkennzeichnungsrecht. Denn zuvor durfte auf Lebensmitteletiketten grundsätzlich alles stehen, solange Verbraucher dadurch nicht getäuscht wurden. Eine präventive Zulassung hingegen war in diesem Kontext vollkommen neu. Dass das Europarecht der Verbraucherinformation heute eine besondere Rolle zuspricht, verdeutlicht auch die EU-Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV)<sup>11</sup>, die 2011 verabschiedet wurde. Sie regelt primär die Kennzeichnung vorverpackter Lebensmittel, trägt aber dennoch den Begriff Information im Titel.

Dass aber allein die Benennung dieses Begriffs nicht automatisch zu einer besseren Verbraucherinformation führt, zeigt die Praxis: Noch immer kommt ein Großteil lebensmittelbezogener Informationen in der Realität beim Verbraucher nicht an. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einige Kennzeichnungsvorgaben gehen an den Verbraucherbedürfnissen vorbei, weil sie die beim alltäglichen Einkauf vorherrschenden Rahmenbedingungen nur unzureichend berücksichtigen.

Und noch ein weiteres Problem bleibt: Der EU-Gesetzgeber hat sich mit vielen seiner Regelungen hehre – auch verbraucherfreundliche – Ziele gesetzt, die EU-Kommission hinkt aber mit der praktischen Umsetzung ihrer eigenen Vorhaben hinterher. Der Festlegung von Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln ist ein Beispiel von vielen. Die Folgen für den Verbraucherschutz: Einige Mitgliedstaaten erlassen nationale Regelungen, in anderen EU-Ländern regelt allein der Wettbewerb den Markt. Dabei sind ihnen allerdings enge Grenzen gesetzt. Denn die Mitgliedstaaten sind nur insoweit regelungsbefugt, wenn es keine entsprechenden EU-Regelungen gibt. In der Konsequenz steht die Gewährleistung eines EU-weit einheitlichen hohen Verbraucherschutzniveaus auf dem Spiel.

---

<sup>10</sup> KOM (1999) 719, endg.

<sup>11</sup> Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (Abl. EU Nr. L 304/18 vom 22.11.2011).

## III. DIE LEBENSMITTELGESETZGEBUNG ALS PROZESS

Die Regelungsdichte im Lebensmittelbereich ist beachtlich. Um die 600 Einzelvorschriften müssen Lebensmittelunternehmer und Überwachungsbehörden beachten.

Klar aber ist: Ohne gesetzliche Regelungen kann ein Markt mit rund 500 Millionen Verbrauchern nicht funktionieren. Im Kompetenzgefüge der EU mit ihren aktuell 28 Mitgliedstaaten ist ihr Erlass jedoch eine Herausforderung – wegen der Vielzahl der Beteiligten und auch wegen ihrer unterschiedlichen Rechtstraditionen und Kulturen.

Dabei spielt die Kultur gerade in der Lebensmittelgesetzgebung eine zentrale Rolle: Lebensmittel und die Ernährung sind hochemotionale Güter. Die Vorstellungen darüber, was in welcher Form gegessen werden kann und sollte und wie es bezeichnet wird, gehen oft schon regional auseinander – die deutschlandweit unterschiedlichen Verkehrsauffassungen zu Pfannkuchen, Fassbrause oder Jägerschnitzel machen dies beispielhaft deutlich. Noch vielfältiger präsentieren sich die Esstraditionen von 28 EU-Mitgliedstaaten von Finnland über Rumänien bis nach Spanien oder Griechenland.

Eine weitere Herausforderung: Viele Lebensmittelqualitäten, wie der Geschmack oder eine ökologische Produktionsweise, sind für Verbraucher nur schwer oder gar nicht objektiv nachweisbar. Es handelt sich um Erfahrungs- oder Vertrauenseigenschaften. Gesetzliche Vorgaben müssen auch solche Eigenschaften im Rahmen des Möglichen regeln. Denn es ist ihr Kernziel, Verbraucher vor wirtschaftlichen und gesundheitlichen Schäden durch Lebensmittel zu schützen und ihnen außerdem eine sachkundige Wahl zu ermöglichen.

Dabei muss der Gesetzgeber mit Bedacht abwägen, wo ein echter Reglungsbedarf ist, und wo vielleicht der freie Wettbewerb den Markt regeln kann – allerdings ohne, dass dies zu Lasten des Verbrauchers geht. Das ist keine leichte Aufgabe, angesichts des ohnehin vielfältigen EU-Marktes und der vielen Produktneuheiten, die ständig – oft nur kurzfristig – auf die Märkte drängen. Hierbei muss der Gesetzgeber auch noch den technischen Fortschritt im Blick haben, denn gesetzliche Vorgaben sollten mit diesem im besten Fall einhergehen. Ein Ziel, das in der Praxis nicht immer erreicht wird.

### 1. ZUSTÄNDIGKEITEN IN DER LEBENSMITTELRECHTSETZUNG

Die Aussage „Die EU hat entschieden...“ ist in vielen Lebensbereichen so allgegenwärtig, dass oft schon gar nicht mehr danach gefragt wird, wer eigentlich dahintersteht. Die EU ist im Grunde eine Union aus Staaten und ihrer jeweiligen Einwohner. Entsprechend bezieht sie auch ihre Legitimation genau aus diesen beiden Quellen: So wählen die 500 Millionen EU-Bürger direkt das EU-Parlament. Im Ministerrat der EU – kurz auch nur als Rat bezeichnet – kommen Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten zusammen. In der Regel fungieren Rat und EU-Parlament als Ko-Gesetzgeber.

Dabei hat Deutschland, wie alle anderen EU-Mitgliedstaaten auch, zahlreiche seiner hoheitlichen Befugnisse abgegeben und der Union das Recht übertragen, innerhalb der ihr zugewiesenen Kompetenzen gesetzgeberisch tätig zu werden. In den Politikbereichen Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Umwelt teilen sich der EU-Gesetzgeber und die Gesetzgebung der einzelnen Mitgliedstaaten die Zuständigkeiten. Im Bereich des Gesundheitsschutzes darf der EU-Gesetzgeber nur tätig werden, wenn die angestrebten gesundheitspolitischen Ziele auf rein nationaler Ebene nicht erreicht werden

können. Dies ist beispielsweise bei der Prävention und Bekämpfung grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren der Fall.

Auf dem Papier gilt das Lebensmittelrecht heute als vollharmonisiert. Das heißt, den Nationalstaaten verbleiben nur noch wenige Teilbereiche im Lebensmittelbereich, in denen sie eigenständige Regelungen erlassen können. Tatsächlich aber ist vieles, was die EU in Sachen Harmonisierung angeschoben hat, noch nicht abgeschlossen. Darunter leidet die Gewährleistung eines EU-weit einheitlichen Verbraucherschutzniveaus, zumal die Mitgliedstaaten teils sogar gebremst werden, eigenständige nationale Regelungen zu erlassen.

## 2. DIE EU-KOMMISSION

Die EU-Kommission hat als einziges EU-Organ das Recht Gesetzesvorschläge in Form von EU-Richtlinien oder EU-Verordnungen auszuarbeiten und in den parlamentarischen Prozess einzubringen<sup>12</sup>. Dem EU-Parlament und dem Ministerrat kommt lediglich ein politisches Initiativrecht zu, das heißt, sie können die EU-Kommission zu neuen Gesetzgebungsinitiativen auffordern.

Über lange Zeit begannen Gesetzgebungsprozesse auf EU-Ebene mit der Veröffentlichung von Grün- beziehungsweise Weißbüchern, die erste Anhaltspunkte für politische Strategieausrichtungen und damit verbundene Rechtsetzungspläne geben. Die Juncker-Kommission nahm von diesem System in weiten Teilen Abstand und stellte im Mai 2015 ein Maßnahmenpaket für eine bessere EU-Rechtsetzung vor<sup>13</sup>, durch das die Öffentlichkeit und Interessenvertretungen<sup>14</sup> bessere Möglichkeiten erhalten sollen, sich in den gesamten Prozess der Politikgestaltung und Rechtsetzung einzubringen. So soll unter anderem eine frühzeitige Veröffentlichung von „Fahrplänen“ und Folgenabschätzungen eine kontinuierlichere und systematischere Beteiligung von Stakeholdern in allen Rechtsetzungsverfahren sicherstellen.

Zusätzlich sollen bestehende Rechtsakte besser auf ihre Effizienz und Leistungsfähigkeit überprüft werden. Dieses Ziel steht unter dem Namen „Regulatory Fitness and Performance Programm“ – kurz: REFIT. Erste Erfahrungen dazu liefert der jüngst von der EU-Kommission veröffentlichte Bericht zur Evaluierung der europäischen Lebensmittel-Basisverordnung Nummer 178/2002. Kurz vor dem Abschluss steht die Evaluierung zentraler Regelungen der HCVO.

Gründe für die EU-Kommission, im Lebensmittelbereich gesetzgeberisch tätig zu werden, gibt es viele. Als „Hüterin der Verträge“ ist es unter anderem ihre Aufgabe, das Funktionieren des Binnenmarktes im Blick zu behalten. Die Harmonisierung des Lebensmittelrechts spielt dabei eine zentrale Rolle. Schließlich können unterschiedliche nationale Vorschriften genauso wie das Fehlen konkreter Regelungen zu Handelshemmnissen führen. EU-weit einheitliche Regelungen vereinfachen den binneneuropäischen Warenverkehr. Welche Regelungen dabei in welcher Art und Weise EU-weit an-

---

<sup>12</sup> Ausnahme: In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik steht das Initiativrecht jedoch dem Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik sowie den Mitgliedstaaten zu. In der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist das Initiativrecht zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geteilt (Art. 76 AEUV).

<sup>13</sup> KOM (2015) 215 final; weitere Informationen: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_de).

<sup>14</sup> Interessenvertretungen der Zivilgesellschaft wie auch privatrechtliche Verbände.



geglichen werden dürfen, richtet sich nach dem Primärrecht und dort verankerten Kompetenzzuweisungen. Danach entscheidet sich auch, ob die EU-Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag in Form einer Richtlinie oder einer EU-Verordnung unterbreitet.

### 3. DAS EU-PARLAMENT

Mit seinen 751 demokratisch gewählten Abgeordneten ist das EU-Parlament heute in praktisch allen EU-Politikbereichen gemeinsam mit dem Ministerrat für die Verabschiedung europäischer Gesetze zuständig.

Zwar tragen die EU-Parlamentarier gewissermaßen die Stimme der Bürger einzelner EU-Mitgliedstaaten nach Brüssel. Sie sind dabei aber weniger als Repräsentanten eines Landes tätig, vielmehr arbeiten sie nach ihrer politischen Orientierung in Fraktionen zusammen. Mitglieder der Fraktionen sind Abgeordnete, nicht Parteien. Bei Abstimmungen im EU-Parlament besteht – anders als etwa im Bundestag – kein Fraktionszwang. Die EU-Abgeordneten sind in ihrem Abstimmungsverhalten letztlich frei.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der EU kann aus bis zu drei Lesungen bestehen – und entsprechend langwierig sein. Die Zeitfenster zwischen den jeweiligen Abstimmungen im EU-Parlament und im Rat werden von der Arbeit in den fachbezogenen Ausschüssen gefüllt, die im Europäischen Parlament öffentlich tagen und abstimmen. In den Ausschüssen findet die eigentliche parlamentarische Arbeit statt. Für das Lebensmittelrecht ist der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) zuständig. Teils wird er durch weitere Ausschüsse in seiner Arbeit unterstützt.

Besonders arbeitsintensiv, aber auch reich an inhaltlichen Einblicken ist der Gesetzgebungsprozess für den Berichterstatter, der aus den Reihen des zuständigen Ausschusses jeweils konkret für ein Gesetzgebungsprojekt bestimmt wird. Er erarbeitet die Vorlage für die spätere Abstimmung im Ausschuss. Eine Besonderheit im EU-Gesetzgebungsprozess: Jeder Parlamentarier kann innerhalb einer bestimmten Frist eigene Änderungsanträge zu einem Gesetzgebungsprojekt einreichen – also auch diejenigen, die nicht Mitglied im zuständigen Ausschuss sind. Ein Umstand, der Interessenvertretern die Einflussnahme vereinfacht, besonders wenn sie mit einzelnen Parlamentariern persönlich gut vernetzt sind.

Auf der Grundlage der Stellungnahme des Ausschusses stimmen zunächst das Parlament und – nachdem die EU-Kommission ihren Vorschlag gegebenenfalls überarbeitet hat – schließlich der Ministerrat über einen Vorschlag ab. An dieser Stelle kann das Rechtsetzungsverfahren zu einem schnellen, erfolgreichen Ende kommen – muss es aber nicht. Billigt der Rat die Änderungen des Parlaments, so gilt der Rechtsakt als angenommen. Das ist bei circa 85 Prozent aller Rechtsakte der Fall. Grund dafür sind die informellen Trilogie, in denen Parlament, Rat und Kommission sich einigen, nachdem das EU-Parlament seinen Bericht und der Rat seine allgemeine Ausrichtung angenommen haben.

Lehnt der Rat die Änderungsvorschläge des Parlaments ab, beschließt er einen "gemeinsamen Standpunkt", den er dem Parlament zur zweiten Lesung übermittelt. Dann startet eine neue Arbeitsphase in den Ausschüssen, die auch zu seinem endgültigen Scheitern führen kann. So etwa missglückte der erste Versuch einer Revision der Novel Food-Regelungen im Jahr 2008 nach bereits intensiv geführten Debatten Anfang 2011, weil sich das EU-Parlament und der Ministerrat nicht über Detailregelungen zu Milch und Fleisch von geklonten Tieren sowie über Nanotechnologien einigen konnten.



Dass allerdings tatsächlich kein Kompromiss gefunden wird, ist in der Praxis die Ausnahme. Selbst kontrovers debattierte EU-Regelungen kommen meist nach der zweiten Lesung, spätestens aber im Vermittlungsausschuss doch noch zu Stande. Dafür steht beispielhaft die Verabschiedung der LMIV, die zwischenzeitlich an den Debatten um die Einführung einer Nährwertampel beziehungsweise einer verpflichtenden Herkunftskennzeichnung zu scheitern drohte.

#### **4. DER MINISTERRAT**

Der Ministerrat ist ein einheitliches EU-Organ, das jedoch je nach Politikbereich in wechselnder Zusammensetzung tätig wird. Jeder Mitgliedstaat entsendet jeweils politikbezogen einen Vertreter in den Rat, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln. Mit seiner Stimme gelangt die nationale politische Linie der Mitgliedstaaten in den EU-Gesetzgebungsprozess. In Person sind das in der Regel die Fachminister. Geht es um EU-Gesetzgebungsprojekte rund um die Themenfelder Ernährung und Lebensmittel ist in Deutschland Bundesernährungsministerin Julia Klöckner im Ministerrat vertreten.

Der Vorsitz im Rat – die Ratspräsidentschaft – wechselt im Sechs-Monats-Turnus von einem Mitgliedstaat zum nächsten. Dies bietet den Mitgliedstaaten – und in gewissem Maße auch Interessenvertretungen – eine besondere Chance, eigene Vorstellungen und Prioritäten auf die Agenda der EU zu bringen. Denn das Land, das die Ratspräsidentschaft innehat ist dafür verantwortlich, die Kontinuität der Arbeit zu wahren, indem unter anderem Treffen einberufen und Tagesordnungen vorgeschlagen werden. Zu seinen Aufgaben zählt aber auch, Lösungsvorschläge zu erarbeiten, wenn Verhandlungen in eine Sackgasse geraten. Eine gute Möglichkeit also, die eigene politische Linie in ein Verfahren einzubringen.

Wenn im EU-Gesetzgebungsprozess vor Ende der ersten Lesung abzusehen ist, dass keine Einigung zwischen EU-Parlament und Ministerrat erzielt werden kann, wird ein informeller Trilog gestartet, der die Weichen dafür stellen soll, ein Gesetzgebungsprojekt zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen. Hieran nehmen ausgewählte Vertreter des EU-Parlaments, des Rats sowie ein Vertreter der zuständigen DG der Kommission in der Rolle des Vermittlers teil. Wenn die Uneinigkeiten erst nach der zweiten Lesung zutage treten, wird ein Vermittlungsausschuss einberufen mit dem Ziel, sich auf einen gemeinsamen Kompromisstext zu einigen. Angesichts des dabei vorherrschenden Stimmenverhältnisses geben informeller Trilog und formales Vermittlungsverfahren den Vertretern des Ministerrats noch einmal die Chance, sich für nationale politische Belange in dem Gesetzgebungsprojekt stark zu machen. Ein Kompromisstext muss abschließend dem Rat und dem vollständigen EU-Parlament zur Annahme vorgelegt werden. Da beide Institutionen an den Verhandlungen beteiligt waren, ist die Verabschiedung meist eine reine Formalie.

#### **5. GEGENWÄRTIGE TRENDS IN DER EU-LEBENSMITTELRECHTSETZUNG**

In der EU-Lebensmittelgesetzgebung zeichnet sich aktuell ein Paradigmenwechsel ab: Ging es in der Vergangenheit primär um die Harmonisierung bestehender Vorschriften, bringen jüngere Gesetzgebungsvorstöße der EU-Kommission auch in jenen Bereichen eine gemeinschaftliche Politik voran, in denen nach dem Primärrecht Kompetenzgrenzen zu beachten sind, etwa bestimmte Bereiche der Gesundheitspolitik. Das ist aus Verbrauchersicht positiv, schließlich macht auch die Entwicklung ernährungsmitbedingter Krankheiten nicht vor Ländergrenzen halt. Insofern müssen auch Strategien zu ihrer Bekämpfung grenzüberschreitend entwickelt und vorangetrieben werden.

Und noch ein weiterer Trend zeigt sich in der jüngeren EU-Gesetzgebungsgeschichte: Es gibt immer mehr förmliche Durchführungsrechtsakte. Das sind verbindliche Rechtsakte, die aufgrund einer konkreten Ermächtigung im Sekundärrecht in der Regel durch die EU-Kommission, erlassen werden. Sie durchlaufen kein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren und sind insoweit vergleichbar mit nationalen Verordnungen<sup>15</sup>. Ihr Vorteil: Ihr Erlass ist verglichen mit dem parlamentarischen Verfahren deutlich schneller. So etwa können aktuelle Erkenntnisse aus der Risikobewertung schneller einheitlich und verbindlich geregelt werden<sup>16</sup>. Ihr Nachteil: Es fehlt ihnen an parlamentarischer Kontrolle. Ganz abgesehen davon wird das ohnehin schon zergliederte Lebensmittelrecht durch die stetig steigende Zahl an Durchführungsrechtsakten immer unübersichtlicher. Dies fördert den ohnehin beklagten uneinheitlichen Vollzug des Lebensmittelrechts innerhalb der EU zusätzlich.

## IV. EU-LEBENSMITTELRECHTSETZUNG UND IHRE PRAKTISCHEN AUSWIRKUNGEN

Rechtsetzung, egal ob auf EU-Ebene oder auf nationaler Ebene, ist immer ein Kompromiss. Leider nicht immer ein guter. Denn vieles, was auf den ersten Blick als Erfolg erscheint – und via Pressemitteilung auch gerne als solcher verkauft wird –, erweist sich bei näherem Hinsehen als problematisch. Schlagworte wie die verpflichtende Herkunftsinformation für vorverpackte Lebensmittel etwa entpuppen sich als hochkomplexes Konstrukt aus Pflichten und Ausnahmen, so dass nur wenige Lebensmittel tatsächlich mit ihrer Herkunft gekennzeichnet werden müssen. Verbraucherinformation: Fehlanzeige.

Ein weiteres Manko: Viele EU-Vorschriften im Lebensmittel- und Ernährungsbereich sind zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung noch unfertig. Bevor sie überhaupt den EU-Lebensmittelmarkt beeinflussen können, müssen noch Detailregelungen in Form delegierter Rechtsetzung erlassen oder unverbindliche Auslegungshilfen veröffentlicht werden. Die aber lassen in der Praxis oft auf sich warten. Die Folge: Die EU-weite Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird auf unbestimmte Zeit vertagt. Mitunter werden daraufhin einzelne Mitgliedstaaten selbst aktiv und erlassen nationale Regelungen zu drängenden Verbraucherbelangen. Vorstöße, die durchaus ihr Gutes haben. Denn davon profitieren immerhin Teile der EU-Bürger. Und sie stoßen eine politische Debatte an. Jedoch lösen sie die bestehenden Probleme nicht. Ein Flickenteppich unterschiedlichster Regelungen ist die Folge.

Was das für den Konsumalltag bedeutet, illustrieren die nachfolgenden vier Beispiele. Sie geben Einblicke in zentrale Problemlagen auf dem EU-Lebensmittelmarkt, die sich insbesondere daraus ergeben, dass EU-Gesetzgebungsprozesse nicht konsequent zu Ende geführt werden.

---

<sup>15</sup> Gundel, Jörg, Die Konkretisierung des Lebensmittelsekundärrechts durch die EU-Kommission: Die Praxis des „Tertiärrechts“ am Beispiel von Health Claims-VO und LMIV, ZLR, 2014, 264ff.

<sup>16</sup> Liebmann, Mirjam, Zulässigkeit und Bedeutung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten am Beispiel der Lebensmittelinformationsverordnung (EU) Nr. 1169/2011, Behrs Verlag 2015, 127f.

## 1. DIE HEALTH-CLAIMS-VERORDNUNG

Werden Lebensmittel mit gesundheitsförderlichen Eigenschaften beworben, galt eine Regel schon immer: Die Angaben dürfen Verbraucher nicht täuschen. Das klingt einfach, in der Praxis aber stellten sich viele Fragen: Wann gilt eine Angabe als wissenschaftlich gesichert? Welche Standards gelten dabei? Und: Wie muss die Angabe formuliert sein, damit Verbraucher nicht getäuscht werden? Oft mussten die Gerichte im Einzelfall entscheiden, ob eine Gesundheitswerbung rechtlich zulässig war oder nicht. Dabei zeigte sich im EU-Binnenmarkt: Gesundheitswerbung, die in einem Mitgliedstaat von der amtlichen Überwachung toleriert wurde, galt in einem anderen als unzulässig. Verbraucher hatten praktisch keine Chance „die Spreu vom Weizen“ zu trennen.

Schon Anfang der 1990er Jahre war daher klar: In diesem Themenfeld besteht Harmonisierungsbedarf. Von der EU-Kommission kam dann auch der Vorschlag einer entsprechenden Richtlinie. Doch das Vorhaben verlief im Sande<sup>17</sup>.

Mit dem Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit von 2000 setzte die EU-Kommission die Gesundheitswerbung bei Lebensmitteln erneut auf ihre Agenda – mit einem Vorstoß, der den sich seinerzeit vollziehenden politischen Wandel in der EU hin zu einer aktiveren Rolle in der Ernährungs- und Verbraucherschutzpolitik manifestierte<sup>18</sup>. Argumentativ unterstützt wurde die damals noch junge DG SANCO unter Verbraucherschutzkommissar David Byrne durch den erstmals von der WHO veröffentlichten Aktionsplan Nahrung und Ernährung für die Region Europa<sup>19</sup>. Dieser sprach einem gesunden Lebensstil und der Prävention ernährungsmittbedingter Erkrankungen eine zentrale politische Bedeutung zu. In diesem Sinne enthielt auch Byrnes Vorschlag einen vollkommenen neuen, vom Präventionsgedanken getragenen Regelungenansatz mit zwei Kernelementen<sup>20</sup>:

- Die Einführung von Nährwertprofilen durch die EU-Kommission, nach denen sich jeweils richtet, ob ein Lebensmittel überhaupt als gesundheitsförderlich beworben werden darf. Damit soll der Gesundheitswerbung auf zum Beispiel zuckerreichen Lebensmitteln ein Riegel vorgeschoben werden.
- Eine wissenschaftlich unabhängige Vorabprüfung von Gesundheitsangaben durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), mit dem Ziel, nur bestimmte Gesundheitsangaben für die Lebensmittelwerbung ausdrücklich durch die EU-Kommission zu erlauben. Mit Angaben, die nicht zugelassen sind, sollte künftig nicht geworben werden dürfen, so die Idee.

Aus Sicht des gesundheitlichen Verbraucherschutzes war dieser Vorstoß bahnbrechend. Denn die Idee einer präventiven Prüfung und eingeschränkteren Nutzung von Gesundheitsangaben versprach, dass die Gesundheitswerbung für Lebensmittel künftig mehr dem Prinzip Wahrheit und Klarheit entsprechen würde.

---

<sup>17</sup> Krüger, Christof, Zum derzeitigen Stand der Arbeiten an der sog. Claims-Richtlinie, ZLR 1996, 481-486, mit Hinweis auf Kühn, ZLR 1993, 163ff. über den Richtlinienvorschlag bzgl. gesundheitsbezogener Angaben auf Lebensmitteln.

<sup>18</sup> Holle/Hüttenbräuker, HCVO-Kommentar, Verlag C.H.Beck, 2017, Einführung, S. 1.

<sup>19</sup> WHO, Aktionsplan Lebensmittel- und Ernährungspolitik 2000-2005.

<sup>20</sup> KOM (2003) 424 endg. vom 16.7.2003.

Das über drei Jahre andauernde Gesetzgebungsverfahren, das schließlich zur Verabschiedung der Verordnung (EG) Nummer 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (Health-Claims-Verordnung, HCVO)<sup>21</sup> führte, war von höchst kontroversen Diskussionen begleitet. Zeugnis davon geben die rund 135 Änderungsanträge in der ersten und zweiten Lesung des Gesetzgebungsverfahrens sowie zahlreiche Stellungnahmen und Fachartikel, die parallel dazu in einschlägigen Fachzeitschriften publiziert wurden<sup>22</sup>. Besonders umstritten waren die geplante Einführung von Nährwertprofilen und die Frage, ob nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben einem Zulassungsverfahren unterworfen werden sollen. Das Parlament sprach sich in erster Lesung sowohl gegen die Nährwertprofile als auch das Zulassungsverfahren aus, konnte sich jedoch damit trotz entsprechender Mehrheiten im Kreise der Abgeordneten im Vermittlungsausschuss nicht durchsetzen<sup>23</sup>.

Als Erfolg für den gesundheitlichen Verbraucherschutz lässt sich allerdings dies allein aus heutiger Sicht nicht mehr verbuchen. Denn so verheißungsvoll die frisch verabschiedete HCVO Mitte des Jahres 2006 in Bezug auf die Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erschien, so nüchtern fällt die Bilanz aus heutiger Sicht – mehr als zehn Jahre nach ihrem Geltungsbereich – aus.

### 1.1 Verbindliche Nährwertprofile

Bis dato wurden keine verbindlichen Nährwertprofile verabschiedet, obwohl dies laut der Verordnung bis Januar 2009 hätte passieren sollen. Im Februar 2009 legte die EU-Kommission zwar einen Vorschlag dazu vor<sup>24</sup>, den sie auf Basis einer gutachtlichen Stellungnahme der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)<sup>25</sup> erstellt hatte. Dieser Vorschlag sieht neun Lebensmittelgruppen, teils mit Untergruppen, vor, denen spezifische Schwellenwerte für Natrium, gesättigte Fettsäuren und Zucker zugeordnet sind. Eine Auswahl von Lebensmitteln, darunter frisches Obst und Gemüse, Honig sowie Nahrungsergänzungsmittel sollten vom Geltungsbereich ausgenommen sein. Dieser Kommissionsvorschlag liegt jedoch bis heute auf Eis. Die konkreten Gründe dafür lassen sich allenfalls erahnen, liegen jedoch auch darin begründet, dass einige EU-Mitgliedstaaten im entsprechenden Regulierungsausschuss mit der EU-Kommission Nährwertprofile für national bedeutsame Lebensmittel wie Käse oder Salz vehement ablehnten. Zweifelsfrei ist das Unterfangen komplex. Doch scheint es bis heute vor allem am politischen Willen zu fehlen, Nährwertprofile, wie sie unter der von David Byrne geführten DG SANCO angestoßen und schließlich unter Márkos Kyprianou verabschiedet wurden, auch tatsächlich umzusetzen.

Der von 2004 bis 2014 amtierende Kommissionspräsident José Manuel Barroso dagegen hatte ganz offensichtlich Zweifel an der Idee, Nährwertprofile zu erlassen. Entsprechend äußerte er sich im Jahr 2009 gegenüber der Fachpresse. Dabei kündigte er an, sich für Ausnahmeregelungen, etwa für Grundnahrungsmittel wie Obst, Gemüse,

---

<sup>21</sup> Verordnung (EU) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (Abl. EU Nr. L 12/3 vom 18.01.2007).

<sup>22</sup> S. dazu Rempe, Christina, Verbraucherschutz durch die Health Claims-Verordnung, Nomos, 2009, S. 79ff.

<sup>23</sup> Holle/Hüttebräuker, HCVO-Kommentar, C.H.Beck, 2017, Einführung, S. 9.

<sup>24</sup> Working Dokument on the Setting of Nutrient Profiles, EU-Kommission, 13.02.2009, online unter: [https://www.senat.fr/europe/textes\\_europeens/a0006.pdf](https://www.senat.fr/europe/textes_europeens/a0006.pdf)

<sup>25</sup> EFSA Journal (2008) 644, 1-44, online unter: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2008.644>

Fleisch, Fisch und Eier<sup>26</sup> und auch traditionelle Produkte, wie Salzbrezeln oder Käse, stark machen zu wollen<sup>27</sup>. Ein Vorstoß der im deutlichen Widerspruch zum ursprünglichen Anspruch der Kommission steht, allgemeine Nährwertprofile erlassen zu wollen.

Wiederholte Anfragen aus den Reihen des EU-Parlaments zur weiteren Vorgehensweise im Hinblick auf den Erlass von Nährwertprofilen wurden von der Kommission mit den stets kontroversen Diskussionen zu dem Thema beantwortet. Dies zunächst im Jahr 2009 und, nach rund sechsjähriger Unterbrechung, wieder mehrfach im Jahr 2015. Die letzte Anfrage der EU-Parlamentarier stammt vom Oktober 2016<sup>28</sup>. Auch sie blieb letztlich inhaltlich unbeantwortet, dieses Mal jedoch mit Verweis auf den gegenwärtig laufenden Evaluierungsprozess der HCVO im Rahmen eines regulatorischen „Fitness-Checks“ (REFIT)<sup>29</sup>. Dessen Ziel soll es eigentlich sein, die Effizienz und Leistungsfähigkeit bestehender EU-Rechtsakte zu prüfen und dabei festzustellen, ob und welchen Mehrwert sie liefern<sup>30</sup>. Insofern ist es doch sehr erstaunlich bis befremdlich, dass die EU-Kommission hier mit den Nährwertprofilen eine Maßnahme prüft, die mangels vollendeter Regulierung noch keinerlei Anwendung in der Praxis hat finden können.

Derweil hat das EU-Parlament mit einer Entschließung vom 12. April 2016 bereits den Weg für eine etwaige Abschaffung der Nährwertprofile für den Fall geebnet, dass auch die Kommission in ihrem Evaluationsbericht deren Sinn und Nutzen in Frage stellt<sup>31</sup>. Dies wäre eine Bankrotterklärung für den ursprünglichen Gedanken der Verordnung, aber auch für die Handlungsfähigkeit des EU-Gesetzgebers.

Als kleiner Lichtblick für die Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes können in diesem Kontext aktuell nur einzelne Entscheidungen der EU-Kommission im Rahmen des Zulassungsverfahrens gesundheitsbezogener Angaben gewertet werden. So verweigerte die Kommission der Aussage „zur Aufrechterhaltung einer normalen Gehirnfunktion“ für Glucose die Zulassung, obwohl die EFSA diesen Wirkzusammenhang als wissenschaftlich erwiesen bewertet hat<sup>32</sup>. Ihre Begründung: Eine solche Werbung für Glucose würde ein widersprüchliches und verwirrendes Signal an die Verbraucher senden<sup>33</sup>. Diese Argumentation entspricht der Idee von Nährwertprofilen und überzeugte auch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Mit einer Klage wollte der Antragsteller die Nichtigkeitserklärung der Zulassungsverweigerung erreichen. Das allerdings ohne Erfolg. Die Luxemburger Richter bestätigten die Auffassung der Kommission, dass gesundheitsbezogene Angaben nicht gemacht werden dürfen, wenn sie den allgemein akzeptierten Ernährungs- und Gesundheitsgrundsätzen zuwiderlaufen, zum

---

<sup>26</sup> Lebensmittelzeitung vom 20.3.2009

<sup>27</sup> Handelszeitung, Beitrag vom 12.3.2009, online unter: [www.handelsblatt.com/politik/international/lebensmittelkennzeichnung-freiheit-fuer-die-salzbrezel/3133154.html?ticket=ST-12288677-nYuWG4cHHkKLMZ5mAHhk-ap3](http://www.handelsblatt.com/politik/international/lebensmittelkennzeichnung-freiheit-fuer-die-salzbrezel/3133154.html?ticket=ST-12288677-nYuWG4cHHkKLMZ5mAHhk-ap3)

<sup>28</sup> Parlamentarische Anfrage E-009744-16 vom 22.10.2016, online unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-009744\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2016-009744_DE.pdf)

<sup>29</sup> Holle/Hüttebräucker, HCVO-Kommentar, C.H.Beck, 2017, zu Art. 4, Rn. 26.

<sup>30</sup> Sohn, Klaus Dieter, Dauner, Matthias, Das neue Konzept für eine bessere Rechtssetzung, ceplInput, 17/2015, 8, online unter: [www.cep.eu/Studien/ceplInput\\_Better\\_Regulation/ceplInput\\_Bessere\\_Rechtsetzung.pdf](http://www.cep.eu/Studien/ceplInput_Better_Regulation/ceplInput_Bessere_Rechtsetzung.pdf)

<sup>31</sup> Parlamentsdokument P8\_009744-16, online unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0104+0+DOC+PDF+V0//EN>.

<sup>32</sup> EFSA Journal 2012;10(5):2694.

<sup>33</sup> Art. 3 Abs. 2 Buchst. a) der Verordnung (EG) Nr.1924/2006.



übermäßigen Verzehr eines Lebensmittels verleiten oder den Verbraucher von vernünftigen Essgewohnheiten abbringen<sup>34</sup>.

Angesicht der unzähligen Gesundheitsaussagen jedoch, mit denen gegenwärtig zuckereiche Müslis, kalorienreiche Milchdesserts oder andere Produkte mit ungünstigen Nährwertprofilen beworben werden, ist eine Klarstellung dieser Art jedoch kaum mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein.

## 1.2 Gemeinschaftsliste zulässiger Gesundheitsangaben

Auch der Stand des Zulassungsverfahrens gesundheitsbezogener Angaben als solcher ist alles andere als zufriedenstellend. So sollte ursprünglich Anfang 2010 eine abschließende Liste zugelassener gesundheitsbezogener Angaben verabschiedet sein. Sie sollte die Werbung mit wissenschaftlich nicht hinreichend belegten Gesundheitsversprechungen unterbinden. Gelten sollte die einfache Botschaft „erlaubt ist, was auf der Liste steht“. Ein Ziel, das heute – fast zehn Jahre nach dem ursprünglich angedachten Geltungsbeginn dieser Regel – noch immer nicht erreicht ist.

Ausgangspunkt der heutigen Misere für die Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes ist die seinerzeitige Fehleinschätzung über die mögliche Zahl an Zulassungsanträgen. Von vielleicht 15, höchstens 20 Anträgen auf Zulassung wurde seinerzeit ausgegangen<sup>35</sup> – letztlich aber wurde die EFSA im Jahr 2008 mit rund 4.400 Anträgen zur wissenschaftlichen Prüfung geradezu überrollt. Es verwundert daher wenig, dass der Bewertungsprozess und damit auch die Zulassung von Werbeaussagen durch die EU-Kommission weit mehr Zeit in Anspruch nimmt als ursprünglich angenommen.

Der in dieser Situation getroffene Kompromiss zur weiteren Vorgehensweise ist jedoch aus Verbrauchersicht völlig unbefriedigend: Gesundheitsangaben wurden schließlich in Form von Teillisten zugelassen. Gegenwärtig gibt es 250 Zulassungen, darunter insbesondere Wirkaussagen zu Vitaminen, Mineralstoffen und Spurenelementen sowie einigen Fettsäuren, Fleisch und Fisch oder ausgewählten Ballaststoffen<sup>36</sup>. Rund 1.900 Zulassungsanträge wurden mangels wissenschaftlicher Fundierung der Wirkaussagen bislang abgelehnt, etwa 2.200 Anträge, die sich auf Gesundheitsversprechungen von pflanzlichen Stoffen oder Zubereitungen, wie Kräuter, Kräuterauszüge oder Konzentrate aus Ginkgo, Knoblauch, Artischocke oder Algen – sogenannte Botanicals – beziehen, befinden sich noch immer im Verfahren.

Somit ist aktuell kaum nachvollziehbar, ob eine behauptete Gesundheitswirkung bereits abgelehnt, also nach einer sechsmonatigen Übergangsfrist verboten wurde. Oder ob sie sich noch im behördlichen Zulassungsverfahren befindet – und damit vorerst weiterverwendet werden darf, solange sie die alte Rechtslage erfüllt, also nach dem Urteil des Herstellers als wissenschaftlich belegt gilt und nicht irreführend ist. Aufschluss dar-

---

<sup>34</sup> Erste Instanz, EuG, Urt. v. 16.03.2016, Rs. T-100/15; sodann: EuGH, Urt. v. 08.06.2017, Rs. C-296/16 P.

<sup>35</sup> Abgeleitet wurde diese Annahme wohl von den seit den 1990er Jahren in Japan und den USA bereits geltenden Zulassungsverfahren zu gesundheitsbezogenen Angaben. Nach Literaturrecherchen gab es in diesen Ländern seinerzeit rund 100 beziehungsweise 10 entsprechende Zulassungen, die sich überwiegend auf Vitamine und Mineralstoffe bezogen. Mehr dazu: Hüsing, B., Menrad, K., Menrad, M., Scheef, G., Functional Food – Funktionelle Lebensmittel, Gutachten im Auftrag des TAB, Sept. 1999.

<sup>36</sup> Verordnung (EU) Nr. 432/2012, konsolidierte Fassung unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012R0432-20170822&qid=1539599232015&from=DE>.

über geben soll ein Online-Register der EU-Kommission, in dem sämtliche bereits zugelassene und abgelehnte Angaben recherchierbar sind<sup>37</sup>. Zwar gibt es eine Suchfunktion, mit der sowohl über Lebensmittel, Substanzen sowie Antragsnummer nach Zulassungen beziehungsweise Ablehnungen gesucht werden kann. Faktisch aber erweist sich die Recherche nicht nur für den Laien, sondern genauso für Fachexperten als mühsam. Alltagstauglich ist dieses System jedenfalls nicht. Das Ziel, Verbrauchern mehr Transparenz und Verlässlichkeit bei der Gesundheitswerbung für Lebensmittel zu bieten, wird somit weit verfehlt.

### 1.3 Zulassungsverfahren für Werbeaussagen zu Botanicals

Doch damit nicht genug: Denn mit der Bearbeitung der noch rund 2.200 Zulassungsanträge ist die EU-Kommission nicht einfach nur im Verzug. Sie hat die wissenschaftliche Bewertung der Anträge zu Botanicals vorerst sogar ausgesetzt<sup>38</sup>.

Das aus verschiedenen Gründen: Bei den Botanicals handelt es sich – anders als beispielsweise bei Vitaminen oder Mineralstoffen – um Stoffgemische aus Pflanzen, wie Kräutern, die je nach Herkunft, Herstellung und Aufbereitung sehr unterschiedliche Zusammensetzungen aufweisen können. Wirkstudien, die nach wissenschaftlich anerkannten Standards durchgeführt und publiziert wurden, sind rar, oft sind sie nicht miteinander vergleichbar. Das erschwert den Nachweis eines möglichen Wirkzusammenhangs.

Doch die EU-Kommission muss sich einer noch deutlich größeren Herausforderung stellen – und dabei im Sinne der Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im Lebensmittelbereich auch dann noch konsequent handeln, wenn die geplanten Regelungen Marktveränderungen mit sich bringen, die Revolutionscharakter haben. Denn legt nun die EFSA dasselbe Nachweisniveau für Botanicals zu Grunde, das sie für den Wirknachweis der Vitamine und Mineralstoffe gefordert hat, ist zu erwarten, dass nahezu alle Anträge bei der wissenschaftlichen Prüfung durchfallen. Ein Ergebnis, das den wissenschaftlichen Tatsachen – und damit grundsätzlich auch den Anforderungen an den Täuschungsschutz im Lebensmittelrecht – gerecht wird. Deshalb ist es aus Sicht des Verbraucherschutzes auch nicht nachvollziehbar, weshalb von dem für andere Gesundheitsangaben geltenden Nachweisniveau abgerückt werden sollte.

Doch noch eine weitere Herausforderung beschäftigt die EU-Kommission in diesem Kontext: Denn mit dem Zulassungsverfahren für Gesundheitsangaben tut sich eine Schnittstelle zum Arzneimittelrecht auf, die während der Verabschiedung der HCVO so nicht gesehen wurde. Dabei geht es um sogenannte „traditionelle pflanzliche Arzneimittel“. Die Wirksamkeit dieser manchmal auch apothekenpflichtigen Phytopharmaka wird nicht im Rahmen des für klassische Arzneimittel vorgeschriebenen Zulassungsverfahrens geprüft. Vielmehr reicht hier in der Regel ein sogenannter Traditionsnachweis. Auf dem Etikett muss dann stehen, dass die Verwendung des Mittels für ein bestimmtes Anwendungsgebiet ausschließlich auf langjähriger Erfahrung beruht<sup>39</sup>. Das Nachweisniveau für die Zulassung von Gesundheitsangaben für die „traditionellen pflanzlichen

---

<sup>37</sup> Link zum online-Register: [http://ec.europa.eu/food/safety/labelling\\_nutrition/claims/register/public/?event=search](http://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/claims/register/public/?event=search).

<sup>38</sup> Verschiedene Klagen gegen den Beschluss der Kommission, die Bewertung der Botanicals „on hold“ zu setzen haben das EuG bzw. der EuGH abgewiesen, s. dazu Holle/Hüttebräuker, HCVO-Kommentar, C.H.Beck, 2017, zu Art. 2, Rn. 123.

<sup>39</sup> Richtlinie Nr. 2004/24/EG vom 31.3.2004 zur Änderung der Richtlinie Nr. 2001/83/EG zur Schaffung eines Gemeinschaftskodex für Humanarzneimittel.



Arzneimittel“, ist damit letztlich geringer als das, was im Lebensmittelbereich angelegt wird. Das könnte tatsächlich für Irritationen am Markt sorgen. Allerdings kann aus Sicht des Verbraucherschutzes allein das nicht dazu führen, dass von den Nachweisanforderungen der HCVO bei den Botanicals abgewichen wird.

Genau das aber ist die Frage, mit der sich die EU-Kommission in einem 2012 veröffentlichten Diskussionspapier<sup>40</sup> zur weiteren Vorgehensweise in Sachen Botanicals befasst hat. Sie schlägt danach zwei Optionen vor:

- Es wird an dem bestehenden Ansatz festgehalten. Das heißt, die Bewertung und Zulassung von Anträgen zur Gesundheitswirkung von Pflanzenstoffen wird mit demselben Anspruch fortgeführt, der für alle bereits bewerteten Anträge gegolten hat.
- Es wird nach dem Vorbild des Arzneimittelbereichs auch für Lebensmittel, die mit gesundheitlichen Wirkungen von Pflanzenstoffen beworben werden, ein Anerkennungsverfahren mit Traditionsnachweis eingeführt.

Wie sich die Rechtslage zur gesundheitsbezogenen Lebensmittelwerbung auf EU-Ebene weiterentwickelt bleibt abzuwarten, denn auch der Umgang mit den Botanicals wird im Rahmen der gegenwärtig laufenden Evaluierung der HCVO geprüft. Die Bundesregierung teilt auf eine entsprechende Anfrage im Bundestag mit, dass sie der Auffassung ist, dass für Botanicals derselbe Nachweisanspruch wie für andere Gesundheitsangaben gelten sollte. Allerdings drückt sie in ihrer Antwort durchaus einen gewissen Verhandlungsspielraum aus, soweit dieser die Ziele der HCVO nicht einschränkt<sup>41</sup>. Von dieser Positionierung abgesehen sind bis zum Abschluss der HCVO-Evaluierung keine Entwicklungen auf nationaler oder europäischer Ebene zu erwarten. Angekündigt war die Veröffentlichung des Ergebnisberichts für das zweite Halbjahr 2018, noch liegen keine Ergebnisse vor.

### **MEHR MUT FÜR VERBRAUCHERORIENTIERTE MARKTVERÄNDERUNGEN**

Den Organen der EU fehlt es offenbar am politischen Mut, die Regelungen zu Gesundheitswerbung so umzusetzen, wie sie selbst diese ursprünglich geplant und beschlossen haben. Als „Hüterin der Verträge“ ist die EU-Kommission dem Binnenmarktziel und auch dem Primärrecht verpflichtet. Neben ihrer Rolle als Gesetzgebungsinitiatorin kommt ihr im Gesetzgebungsverfahren auch eine Vermittlerrolle zu, die sie ausfüllen muss.

EU-Parlament und Rat müssen mehr Ambitionen zur Gewährleistung des gesundheitsbezogenen Verbraucherschutzes zeigen.

Verbindliche Nährwertprofile und eine abschließende Liste zugelassener Gesundheitsangaben sind die zentralen Voraussetzungen dafür, dass ein EU-weit einheitliches hohes Verbraucherschutzniveau bei der gesundheitsbezogenen Lebensmittelwerbung erreicht wird.

<sup>40</sup> Diskussionspapier der EU-Kommission: „Gesundheitsbezogene Angaben zu Pflanzen und Pflanzenzubereitungen“, 2012.

<sup>41</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Kordula Schulz-Asche, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/1161; Drucksache 18/1273.

## 2. REGELUNGEN ZU NAHRUNGSERGÄNZUNGSMITTELN

Nahrungsergänzungsmittel gab es auf dem Markt schon lange bevor es eine gesetzliche Definition für diese Produktgruppe gab. Seit den 1990er Jahren sah sich die amtliche Lebensmittelüberwachung immer häufiger mit der Frage konfrontiert, was diese Produktgruppe auszeichnet und welche Stoffe die Nahrung eigentlich ergänzen können. Klar war im Grunde schon damals: Nahrungsergänzungsmittel sind die allgemeine Ernährung ergänzende Konzentrate, die in dosierter Form, etwa als Tabletten, in den Verkehr gebracht werden<sup>42</sup>. Typische Inhaltsstoffe sind Vitamine und Mineralstoffe oder auch Lachsöl<sup>43</sup>. Konzentrate aus Stoffen, wie L-Carnitin<sup>44</sup>, Knoblauchpräparate<sup>45</sup> oder Schlankheitsmittel mit unverdaulichen Quellstoffen<sup>46</sup> galten dagegen nach seinerzeitiger Rechtauffassung in Deutschland nicht als Nahrungsergänzungen. Oft wurden sie damals als zulassungspflichtige Arzneimittel eingestuft.

Eine Rechtauffassung, die jedoch längst nicht in allen EU-Mitgliedstaaten vertreten wurde<sup>47</sup>. Auch das führte dazu, dass die hierzulande zunächst verbreitete, verbraucher-schutzorientierte Auffassung zur Natur von Nahrungsergänzungen mit der Zeit aufweichte und – als Folge des im EU-Binnenmarkt geltenden Prinzips der gegenseitigen Anerkennung – auch in Deutschland immer mehr Produkte auf den Markt drängten, die aufgrund ihrer Inhaltsstoffe und ihrer Dosierung kritisch zu bewerten sind. So werden gesundheitlich fragwürdige Pflanzenpräparate als Nahrungsergänzung in Verkehr gebracht, die den Arzneimitteln zuzuordnen sind oder im Graubereich zwischen Arzneimittel und Lebensmittel liegen. Produkte, die anders als die zulassungspflichtigen Arzneimittel nicht von unabhängiger Stelle auf ihre Qualität und Sicherheit geprüft werden. Ein Gesundheitsrisiko bergen wegen der Gefahr der Überversorgung auch hochdosierte Vitamin- und Mineralstoffpräparate<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> S. dazu Hagemeyer, Die Nahrungsergänzung – eine Grauzone, ZLR, 1998, 360-369 sowie Preuß, Was kann die Nahrung ergänzen, ZLR, 1998, 685-693: Seinerzeit war aus deutscher Perspektive strittig, ob die Nahrung auch mit Stoffen ergänzt werden kann, bei deren Fehlen keine Mangelzustände auftreten (dies befürwortend insb. Preuß). In diesem Sinne wurden seinerzeit auch noch viele Ausnahmegenehmigungen nach § 47a LMGB für Nahrungsergänzungen aus L-Carnithin, Orotsäure etc. abgelehnt, die in anderen EU-Mitgliedstaaten als Nahrungsergänzungsmittel vertrieben wurden.

<sup>43</sup> OVG Berlin, ZLR 1995, 703, 710.

<sup>44</sup> KG Berlin, NJW 1995, 874.

<sup>45</sup> BGH, ZLR 1995, 425, 429.

<sup>46</sup> OVG Koblenz, ZLR 1996, 541, 542.

<sup>47</sup> Bei der Rechtsprechung ging es im Kern meist um die Abgrenzung der Nahrungsergänzungsmittel zu den Arzneimitteln, die – anders als Lebensmittel – einer Zulassung bedürfen und gemäß ihrer Zweckbestimmung, primär der Vorbeugung und Heilung von Krankheiten dienen, einem gänzlich anders strukturierten Regelungsregime unterliegen als Lebensmittel. Eine Thematik, die auch im EU-Binnenmarkt der 1990er Jahre zunehmend Bedeutung erlangte. So erteilte das seinerzeit zuständige Bundesgesundheitsministerium auf Basis des damals gültigen § 47a LMGB zahlreiche Ausnahmegenehmigungen für Nahrungsergänzungsmittel, die in ihrem Herkunftsland – einem Mitgliedstaat der EU – als verkehrsfähig galten, der deutschen Rechtauffassung wahrscheinlich aber eher nicht entsprachen. Inwieweit das BMG hier die Möglichkeit gehabt hätte und eben diese auch genutzt hat, aus Gründen des Gesundheitsschutzes gemäß Art. 30 EWG-Vertrag einem Präparat die Einfuhr zu verweigern, bleibt dahingestellt. Deutlich zeigt sich jedoch: Unterschiedliche Rechtauffassungen der EU-Mitgliedstaaten zur Nahrungsergänzungsmitteln behindern den freien Warenverkehr.

<sup>48</sup> Dazu im Detail: BfR (2004a) Verwendung von Vitaminen in Lebensmitteln. Herausgegeben von Domke A, Großklaus R, Niemann B, Przyrembel H, Richter K, Schmidt E, Weißenborn A, Wörner B, Ziegenhagen R. BfR Wissenschaft 03/2004, online unter: [https://www.bfr.bund.de/cm/350/verwendung\\_von\\_vitaminen\\_in\\_lebensmitteln.pdf](https://www.bfr.bund.de/cm/350/verwendung_von_vitaminen_in_lebensmitteln.pdf); BfR (2004b) Verwendung von Mineralstoffen in Lebensmitteln. Herausgegeben von Domke A, Großklaus R, Niemann B, Przyrembel H, Richter K, Schmidt E, Weißenborn A, Wörner B, Ziegenhagen R. BfR Wissenschaft 04/2004, online unter:

Dass diese Situation die Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im Binnenmarkt beeinträchtigt, erkannte auch die EU-Kommission und formulierte in ihrem Weißbuch von 2000 das Ziel, eine europäische Richtlinie über Nahrungsergänzungsmittel vorlegen zu wollen<sup>49</sup>. Binnen eineinhalb Jahren wurde der Richtlinienvorschlag modifiziert und schließlich Ende 2001 vom Rat angenommen<sup>50</sup>. Mitte 2002 trat die Nahrungsergänzungsmittel-Richtlinie 2002/46/EG in Kraft<sup>51</sup>. Das geradezu rasante Tempo ihrer Verabschiedung ließ Gutes erhoffen, schließlich weckte es das Gefühl von Einvernehmen. Tatsächlich aber erklärt sich aus heutiger Sicht die Dynamik des Rechtsetzungsprozesses primär damit, dass eine Reihe wesentlicher inhaltlicher Detailregelungen erst nach Erlass der Richtlinie durch – bis heute nicht umgesetzte - delegierte Rechtsetzung folgen sollten.

Die Richtlinie definiert EU-weit verbindlich, was als Nahrungsergänzungsmittel gilt. Danach sind Nahrungsergänzungsmittel dazu bestimmt, die allgemeine Ernährung zu ergänzen. Es handelt sich dabei um Konzentrate von „Nährstoffen oder sonstigen Stoffen mit ernährungsphysiologischer oder physiologischer Wirkung“<sup>52</sup>, die in dosierter Form, meist als Tabletten, in den Verkehr gebracht werden<sup>53</sup>. Eine Liste zugelassener Vitamine und Mineralstoffe regelt außerdem EU-weit einheitlich, welche Stoffe dieser Stoffgruppen in welcher Form Nahrungsergänzungsmitteln zugesetzt werden dürfen<sup>54</sup>.

Zwei Kernregelungen allerdings, die für die Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im EU-Binnenmarkt von zentraler Bedeutung sind, wurden in der Richtlinie zunächst nur angekündigt – und wurden zwischenzeitlich zum Nachteil des gesundheitlichen Verbraucherschutzes praktisch ad acta gelegt. Das sind:

- der Erlass einer Positivliste für „sonstige Stoffe mit ernährungsspezifischer oder physiologischer Wirkung“, die für Nahrungsergänzungsmittel erlaubt sein sollen und
- die Festlegung von Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe.

## 2.1 Sonstige Stoffe mit Ernährungsnutzen

Für den Erlass einer Positivliste für „sonstige Stoffe“ sollte die EU-Kommission bis zum Juli 2007 wissenschaftliche Daten sammeln und auf deren Grundlage dem EU-Parlament und dem Rat Rechtsetzungs- und Handlungsvorschläge unterbreiten. Das ist zwar noch geschehen, doch hat die EU-Kommission im Dezember 2008 schließlich einen Bericht veröffentlicht, mit dem sie von der Idee einer abschließenden Liste erlaubter „sonstiger Stoffe“ ausdrücklich Abstand nimmt<sup>55</sup>. Konkret äußert die EU-Kommission dabei Zweifel, dass ein entsprechendes System angesichts seiner Komplexität durch-

---

[https://www.bfr.bund.de/cm/350/verwendung\\_von\\_mineralstoffen\\_in\\_lebensmitteln\\_bfr\\_wissenschaft\\_4\\_2004.pdf](https://www.bfr.bund.de/cm/350/verwendung_von_mineralstoffen_in_lebensmitteln_bfr_wissenschaft_4_2004.pdf); außerdem mit beispielhafter Übersicht: <https://www.klartext-nahrungsergaenzung.de/wissen/projekt-klartext-nem/die-dosis-macht-das-gift-13392>.

<sup>49</sup> KOM (1999), 719 endg., Anhang Nr. 60; der RL-Vorschlag: KOM (2000), 222 endg. Sie bedurfte noch der jeweiligen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, was in Deutschland im Mai 2004 durch Nahrungsergänzungsmittelverordnung erfolgte.

<sup>50</sup> Rat, Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 18/2002 v. 3.12.2001, ABI. EG Nr. C 90 E v. 16.4.2002, S. 1.

<sup>51</sup> ABI. EG Nr. L 183 v. 12.7.2002.

<sup>52</sup> S. § 1 Nahrungsergänzungsmittelverordnung (NemV), v. 24.05.2004 BGBl. I S. 1011.

<sup>53</sup> Art. 1 der Richtlinie 2002/46/EG.

<sup>54</sup> Anhang I der Richtlinie 2002/46/EG.

<sup>55</sup> KOM (2008), 824 endg.

föhrbar wäre – ein Argument, das aus heutiger Sicht deutliche Parallelen zu ihrer Entscheidung aufweist, die wissenschaftliche Bewertung der Botanicals im Rahmen von HCVO-Zulassungsverfahren auszusetzen. Gäbe es Probleme auf dem EU-Markt, müssten diese nach Ansicht der Kommission in Form von Einzelfallentscheidungen gelöst werden.

Diese Sichtweise verkennt die Realitäten des Marktes vollkommen. Denn schon die weitgefaste Lebensmitteldefinition nach der europäischen Lebensmittel-Basisverordnung Nummer 178/2002 föhrt dazu, dass nahezu jedes Konzentrat in Tablettenform als Nahrungsergänzungsmittel auf den Markt gebracht werden kann, sofern es nicht offensichtlich unsicher, das heißt gesundheitsschädlich ist. Will die amtliche Lebensmittelüberwachung aus Gründen des Gesundheitsschutzes ein Verkehrsverbot für ein Nahrungsergänzungsmittel erwirken, muss sie dessen gesundheitliche Bedenklichkeit im Einzelfall prüfen und begründen. Der damit verbundene Aufwand für allein ein Produkt ist beträchtlich. Eine Prüfung sämtlicher, gesundheitlich bedenklich erscheinender Nahrungsergänzungsmittel ist angesichts der Größe des Binnenmarktes, einschließlich des Online-Handels unmöglich. Denn die finanziellen und personellen Ressourcen der amtlichen Lebensmittelüberwachung sind beschränkt. Sie ist schlicht nicht in der Lage, das bekanntermaßen kritische Marktangebot von Nahrungsergänzungsmitteln zu bereinigen und damit den gesundheitlichen Verbraucherschutz zu gewährleisten. Verschärft wird diese Problemlage durch den unterschiedlichen Vollzug der einschlägigen Rechtsnormen durch die Mitgliedstaaten.

Daher ist die Schlussfolgerung der Kommission zum Umgang mit den „sonstigen Stoffen“ in Nahrungsergänzungsmitteln aus Verbrauchersicht höchst kritisch zu bewerten. Sie läuft dem Ziel eines hohen Verbraucherschutzniveaus im Binnenmarkt klar zuwider. Im Ergebnis föhrt sie dazu, dass die Differenzen in der Rechtsauslegung einzelner Mitgliedstaaten in Bezug auf „sonstige Stoffe“ im selben Maße bestehen bleiben wie vor der Verabschiedung der Nahrungsergänzungsmittel-Richtlinie. Für den gesundheitlichen Verbraucherschutz wurde somit nichts gewonnen, obwohl die Problemlage offensichtlich ist.

## 2.2 Höchstmengenregelung für Vitamine und Mineralstoffe

Ähnlich finster sieht es für die ursprünglich geplante EU-weit einheitliche Festlegung von Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln aus. So hatte die EU-Kommission zwar im Juni 2006 ein Diskussionspapier veröffentlicht<sup>56</sup>, mit dem sie Interessenvertreter dazu aufforderte, ausgewählte Aspekte der geplanten Festlegung zu kommentieren. Und sie veröffentlichte im Jahr 2007 auch noch ein Orientierungspapier zum Thema, welches die Ergebnisse des Konsultationsprozesses zusammenfasst und Lösungsansätze für unionsweite Höchstmengenregelungen vorschlägt<sup>57</sup>. Damit allerdings verläuft das Unterfangen im Sande. Begründet wird dies im

---

<sup>56</sup> Discussion Paper on the setting of maximum and minimum amounts for vitamins and minerals in foodstuffs, Juni 2006, online unter: [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling\\_nutrition-vitamins\\_minerals-discus\\_paper\\_amount\\_vitamins\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling_nutrition-vitamins_minerals-discus_paper_amount_vitamins_en.pdf)

<sup>57</sup> Orientation Paper on the setting of maximum and minimum amounts for vitamins and minerals in foodstuffs vom 26.7.2007, SANCO/E4/ FDA/bs D/540510.

Wesentlichen damit, dass kein Konsens zwischen Mitgliedstaaten mit marktliberaleren Ansichten und denjenigen mit restriktiveren Vorstellungen erreicht werden konnte<sup>58</sup>.

Die Folge: Seitdem das Ziel, EU-weite einheitliche Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe gesetzlich verbindlich zu erlassen, auf Eis liegt, haben einige Mitgliedstaaten nationale Festlegungen getroffen, darunter Luxemburg, Frankreich, Italien und Belgien sowie Dänemark und Norwegen<sup>59</sup>. In Deutschland gibt es keine gesetzlich verbindlichen Regelungen. Zwar hat das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) bereits im Jahr 2004 allgemeine Empfehlungen zu sicheren Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe veröffentlicht und diese Anfang 2018 aktualisiert<sup>60</sup>, doch mangels rechtlicher Verbindlichkeit ist die praktische Bedeutung dieser Empfehlungen für die amtliche Lebensmittelüberwachung gering. Würde sich der deutsche Gesetzgeber indes dazu entschließen, aus Gründen des Gesundheitsschutzes nationale Höchstmengen festzulegen, so ist davon auszugehen, dass er sich dabei an den Empfehlungen seiner nationalen Risikobewertungsbehörde orientiert. Konkrete Pläne dazu gibt es nicht.

Der Gedanke, nationale Höchstmengen seien besser als gar keine, liegt nahe. Er ist auch zutreffend – allerdings nur innerhalb gewisser Grenzen. Nationale Höchstmengen gewährleisten den gesundheitlichen Verbraucherschutz im Inland, solange Verbraucher inländisch produzierte Waren verzehren. Dies wäre dann eine Handlungsempfehlung, die Verbrauchern gegeben werden könnte. Aus diesem Grunde fordert der vzbv auch den nationalen Gesetzgeber dazu auf, nationale Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe zu erlassen.

Angesichts des freien Warenverkehrs im EU-Binnenmarkt können nationale Höchstmengen Verbraucher im Inland letztendlich nicht vor hochdosierten Produkten schützen: Selbst wenn ein EU-Mitgliedstaat sich selbst restriktive Höchstmengen auferlegt, muss er dennoch Produkte anderer EU-Mitgliedstaaten auf seinem Territorium tolerieren. Dazu ist er nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung verpflichtet. Verwehren kann er die Einfuhr grundsätzlich nur aus Gründen des Gesundheitsschutzes, wenn also ein Produkt nicht sicher im Sinne von Artikel 14 Absatz 2 der europäischen Lebensmittel-Basisverordnung ist, was wiederum schwierig zu belegen ist.

Und auch für die Akzeptanz des Verbrauchers sind individuelle mitgliedstaatliche Höchstmengenregelungen problematisch, denn ein grenzüberschreitender Einkauf ist für viele Menschen Alltag. Dies gilt insbesondere für Nahrungsergänzungsmittel, die häufig online gekauft werden. Trotz einer grundsätzlich guten Nährstoffversorgung weitaus Teile der deutschen Bevölkerung<sup>61</sup> hält sich bei vielen die Sorge einer unzureichenden Aufnahme von Vitaminen beziehungsweise Mineralstoffen. Geht es um den Konsum von Nährstoffpräparaten, ist der Gedanke „viel hilft viel“ – gleichwohl er den allgemeinen Ernährungsempfehlungen klar zuwiderläuft – in den Köpfen zahlreicher Menschen fest verankert. Unterscheiden sich Höchstmengenfestlegungen und damit auch Empfehlungen zu täglichen Verzehrsmengen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, führt

---

<sup>58</sup> Meisterernst, Andreas, Gebhart, Marion, Rothe-Dietrich, Susanne, Wo ein Wille ist, ist auch ein Irrweg – zur nationalen Festsetzung von Höchstmengen für Nährstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln, ZLR, 2018, 164.

<sup>59</sup> Meisterernst, Andreas, Gebhart, Marion, Rothe-Dietrich, Susanne, Wo ein Wille ist, ist auch ein Irrweg – zur nationalen Festsetzung von Höchstmengen für Nährstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln, ZLR, 2018, 164..

<sup>60</sup> Anke Weißenborn, Nadiya Bakhiya, Irmela Demuth, Anke Ehlers, Monika Ewald, Birgit Niemann, Klaus Richter, Iris Trefflich, Rainer Ziegenhagen, Karen Ildico Hirsch-Ernst, Alfonso Lampen, Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln, JVL, 2018, Volume 13/1, 25–39, online unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs00003-017-1140-y.pdf>.

<sup>61</sup> S. dazu NVS II, 2008.

dies zu Verbraucherverunsicherung. Dies birgt die Gefahr, dass Verzehrempfehlungen wie auch Warnhinweise als inkonsistent und damit als lebensfremd wahrgenommen werden. Damit steigt auch die Gefahr, dass diesen beiden Informationen künftig noch weniger Berücksichtigung geschenkt wird.

### **FEHLENDE HARMONISIERUNG BEINTRÄCHTIGT DEN VERBRAUCHERSCHUTZ**

Für die Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im Binnenmarkt sind EU-weit einheitliche Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe unabdingbar. Nationale Alleingänge, aus der Not mangelnden verbraucherorientierten Engagements des EU-Gesetzgebers geboren, helfen Verbrauchern letztlich nur bedingt. Auch die Einführung einer abschließenden Liste erlaubter „sonstiger Stoffe“ ist für die Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zwingend erforderlich. Denn gegenwärtig können – auch wegen des weiten Lebensmittelbegriffs nach der Lebensmittel-Basisverordnung – unzählige aus Ernährungs- und Gesundheits-sicht fragwürdig zusammengesetzte Nahrungsergänzungsmittel auf den Markt gebracht werden. Angesichts des grenzüberschreitenden und oft internetbasierten Handels ist die amtliche Lebensmittelüberwachung mit Einzelfallentscheidungen in diesem bekanntermaßen schwer kontrollierbaren Markt überfordert. Eine Positivliste würde den Handlungsspielraum der amtlichen Lebensmittelüberwachung vergrößern und die Gewährleistung eines EU-weit einheitlichen, hohen Verbraucherschutzniveaus im Bereich der Nahrungsergänzungsmittel deutlich voranbringen.

### **3. REGELUNGEN ZU NÄHRWERTINFORMATIONEN**

Nährwertinformationen sind ein wesentlicher Faktor für die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes. Das stellte die EU-Kommission schon in ihrem Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit aus dem Jahr 2000<sup>62</sup> fest. Denn eine angemessene und abwechslungsreiche Ernährung ist zentral für den Erhalt der Gesundheit und das gesundheitliche Wohlbefinden. Gerade in Zeiten, in denen ständig neue Produkte mit modifizierten Nährwerten auf den Markt kommen, bräuchten Verbraucher klare Nährwertinformationen, die ihnen eine sachgerechte Lebensmittelauswahl ermöglichen<sup>63</sup>. Auf Basis dieser Erkenntnis führte der EU-Gesetzgeber mit der LMIV eine EU-weit einheitliche, verpflichtende Nährwertkennzeichnung für Lebensmittel ein. Seit 2016 müssen auf nahezu allen vorverpackten Lebensmitteln der Energiegehalt sowie die Gehalte an Fett, gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiß und Salz bezogen auf 100 Gramm beziehungsweise 100 Milliliter in tabellarischer Form und wertfrei gekennzeichnet werden<sup>64</sup>.

Mit dieser Pflicht ist die Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im EU-Binnenmarkt schon ein gutes Stück vorangekommen, denn die Nährwerttabelle ermöglicht Verbrauchern den Vergleich der Nährwertgehalte verschiedener Lebensmittel. Doch die Lebensrealität von Verbrauchern beim Lebensmitteleinkauf berücksichtigt

---

<sup>62</sup> KOM (1999) 719 endg.

<sup>63</sup> KOM (1999) 719 endg., Rn. 104, 107.

<sup>64</sup> Art. 9 LMIV, Ausnahmen von dieser Regel gelten lediglich für bestimmte Lebensmittel, darunter alkoholische Getränke (Art. 16 Abs. 4 LMIV) oder auch bestimmte Produkte aus nur einer Zutat wie frisches Obst, Mehl, Kräuter und Gewürze oder Salz (Anhang V LMIV).



diese Pflichtangabe nur unzureichend. Viele können die Bedeutung der Nährwertgehalte anhand der Tabelle nur schwer einschätzen. Mangels konkreter gesetzlicher Vorgabe ist sie zudem oft auf der Packungsrückseite zu finden, was auch ihre Wahrnehmung einschränkt<sup>65</sup>.

Um auf einen Blick erkennen zu können, ob ein Lebensmittel eine vergleichsweise gute Nährwertqualität hat, sagt die Nährwerttabelle nur wenig aus. Für eine schnelle Orientierung möchte der vzbv eine verbraucherfreundliche Regelung sicherstellen und fordert daher eine farblich basierte Nährwertkennzeichnung auf der Verpackungsvorderseite auf der Basis von 100 Gramm/Milliliter, zum Beispiel die britische Nährwertampel oder den französischen Nutri-Score. Die britische Nährwertampel berücksichtigt den Energiegehalt sowie den Gehalt an Zucker, Fett, gesättigten Fettsäuren sowie Salz bezogen auf 100 Gramm beziehungsweise 100 Milliliter eines Lebensmittels. Nutri-Score nimmt eine Gesamtbewertung der Nährwertqualität des Lebensmittels vor, indem es günstige und ungünstige Nährwerte mit Punkten bewertet und diese miteinander verrechnet. Das Ergebnis wird mit einer fünfstufigen Farbskala von grün über gelb bis rot dargestellt, die zugleich mit den Buchstaben A bis E hinterlegt ist.

Für eine farblich unterlegte Nährwertinformation sprechen auch Ergebnisse aus der Verhaltensforschung: Solche Systeme helfen Verbrauchern im Supermarkt die gesündere Wahl zu treffen. Sie haben eine hohe Signalwirkung und vermitteln eine einfache, leicht verständliche Botschaft<sup>66</sup>. Aktuelle Studien zeigen, dass der französische Nutri-Score von Verbrauchern besonders gut verstanden wird<sup>67</sup>. Vor dessen Entwicklung befassten sich Studien vor allem mit der Nährwertampel aus Großbritannien. Dabei konnte nachgewiesen werden, dass das System eine hohe Verbraucherakzeptanz hätte<sup>68</sup>. Genau das ist eine wichtige Grundvoraussetzung für den Nutzen von Kennzeichnungsvorgaben jeglicher Art.

Der vzbv hatte sich daher schon im EU-Gesetzgebungsprozess zur LMIV für eine EU-weit einheitliche und verbindliche farblich unterlegte Nährwertkennzeichnung nach dem Vorbild einer Ampel stark gemacht<sup>69</sup>. Bedauerlicherweise ohne Erfolg. Die ver-

---

<sup>65</sup> Campos S1, Doxey J, Hammond D., Nutrition labels on pre-packaged foods: a systematic review, *Public Health Nutr.* 2011 Aug;14(8):1496-506.

<sup>66</sup> Hagen, Kornelia, Nährwertkennzeichnung: Die Ampel erreicht die Verbraucher am besten, *Wochenbericht des DIW Berlin*, 22/2010, S.11.

<sup>67</sup> Chantal Julia, Serge Hercberg, Nutri-Score: Evidence of the effectiveness of the French front-of-pack nutrition label, *Ernaehrungs Umschau international*, 2017, 12, 181-187; Manon Egnell, Zenobia Talati, Serge Hercberg, Simone Pettigrew, Chantal Julia, Objective Understanding of Front-of-Package Nutrition Labels: An International Comparative Experimental Study across 12 Countries, *Nutrients* 2018, 10, 1542.

<sup>68</sup> Hagen, Kornelia, Hintergrund: Nährwertkennzeichnung heute, Was Verbraucher wollen – und was sie verstehen, *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 22/2010, S. 19.

<sup>69</sup> vzbv-Pressemitteilung vom 19. Dezember 2007: Mehrwert durch Nährwert: Ampel gegen Fehlernährung online unter: <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/mehrwert-durch-naehwert-ampel-gegen-fehlernaehrung>; vzbv-Pressemitteilung vom 6. März 2008, Nährwertkennzeichnung: Vorfahrt für die Ampel, online unter: <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/naehwertkennzeichnung-vorfahrt-fuer-die-ampel>.



pflichtende Einführung einer farblich unterlegten Nährwertinformation scheiterte im Europaparlament knapp mit 49:51 Prozent der Stimmen<sup>70</sup>. Und das, obwohl aus Großbritannien bereits damals erste Erkenntnisse darüber vorlagen, dass eine farblich unterlegte Nährwertinformation eine gesündere Produktwahl positiv beeinflussen kann<sup>71</sup>.

Stattdessen wurde im Zuge des LMIV-Rechtsetzungsprozesses ein aus Verbrauchersicht magerer Kompromiss ausgehandelt: Der Erlass einer konkreten, EU-weit einheitlichen farblich unterlegten Nährwertinformation auf der Produktvorderseite wurde bis auf weiteres vertagt. Die Mitgliedstaaten erhielten mit Artikel 35 LMIV lediglich die Befugnis, ergänzend zu der verpflichtenden Nährwerttabelle freiwillige Nährwertkennzeichnungssysteme auf ihrem Territorium zu empfehlen<sup>72</sup>. Unterstützt werden dürfen danach nur Kennzeichnungssysteme, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen<sup>73</sup>: Unter anderem muss ein solches System auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen und darf den Verbraucher nicht irreführen. Auch muss es unter Einbeziehung einer Vielzahl von Gruppen betroffener Akteure entwickelt werden.

Empfiehlt ein Mitgliedstaat die Nutzung eines freiwilligen Systems der Nährwertdarstellung muss er diese Regelungen von der EU-Kommission gemäß Artikel 45 LMIV notifizieren lassen. Die Kommission selbst wiederum ist gemäß Artikel 35 Absatz 5 LMIV dazu verpflichtet, einen Bericht zur Verwendung entsprechender Nährwertinformationssysteme zu verfassen. Dabei kann und soll sie sich auf die Erfahrungen aus den einzelnen Mitgliedstaaten stützen.

Und seit einiger Zeit kommt hier tatsächlich Bewegung in die Sache: Den Anfang machte Großbritannien: 2013 überarbeitete die britische Lebensmittelbehörde (Food Standards Agency, FSA) ihre bestehende Nährwertampel<sup>74</sup> und folgte dabei auch den Vorgaben des Artikel 35 LMIV. Seit Jahren ist sie auf den Eigenmarken zahlreicher britischer Handelsketten zu finden<sup>75</sup>. Ende 2017 wurde in Frankreich auf Treiben des französischen Gesundheitsministeriums ein Beschluss gefasst<sup>76</sup>, mit der die französische Regierung die freiwillige Nutzung des Nutri-Score-Systems unterstützt. Das belgische Gesundheitsministerium äußerte Mitte August 2018, die Verwendung des französischen Nutri-Score-Systems auch in Belgien empfehlen zu wollen<sup>77</sup>. Spanien folgte Mitte November mit einer entsprechenden Ankündigung.

---

<sup>70</sup> Pressemeldung AOK vom 18. Januar 2018, online unter: [https://aok-bv.de/presse/medienservice/politik/index\\_19896.html](https://aok-bv.de/presse/medienservice/politik/index_19896.html).

<sup>71</sup> S. dazu mit Blick auf die damals vorliegenden Datenlage: aid (heute BZfE), Ampelkennzeichnung – pro und contra, online unter: [http://www.bzfe.de/\\_data/files/ampelkennzeichnung.pdf](http://www.bzfe.de/_data/files/ampelkennzeichnung.pdf); Tranovius, Sophie, Ampelkennzeichnung in Großbritannien, recht, 2/2014, 74-76; Hagen, Kornelia, Hintergrund: Nährwertkennzeichnung heute, Was Verbraucher wollen – und was sie verstehen, Wochenberichte des DIW Berlin, Nr. 22/2010, 14-19.

<sup>72</sup> Nicht gestattet ist es den Mitgliedstaaten dagegen Regelungen zu erlassen, die Unternehmen zur Nutzung zusätzlicher, farbbasierter Kennzeichnungsmodelle verpflichten. Denn in Regelungsbereichen, die durch die LMIV vollständig geregelt sind, haben die Mitgliedstaaten gemäß Art 38 LMIV keine Rechtsetzungsbefugnis mehr. Die verpflichtende Nährwertkennzeichnung zählt zu diesen vollharmonisierten Rechtsbereichen.

<sup>73</sup> Im Einzelnen: Art. 35 Abs. 1 lit a-g LMIV.

<sup>74</sup> Die britische Nährwertampel wurde 2006 noch auf Grundlage von Art. 3 Abs. 3 der europäischen Nährwertkennzeichnungsrichtlinie 90/496/EWG als freiwillige, ergänzende Nährwertinformation entwickelt.

<sup>75</sup> Tesco, Sainsbury, Asda, Morrisons, Cooperative sowie Waitrose, s. dazu Tranovius, Sophie, Ampelkennzeichnung in Großbritannien, recht, 2/2014, 74-76.

<sup>76</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2017/10/31/SSAP1730474A/jo/texte>

<sup>77</sup> <https://www.deblock.belgium.be/nl/voedingslabel-%E2%80%9Cnutri-score%E2%80%9D-wordt-ingevoerd-belgi%C3%AB>.

Die LMIV sieht vor, dass die EU-Kommission ihrem Bericht Änderungsvorschläge zu bestehenden Unionsvorschriften beifügen kann. Einer einheitlichen Regelung in Bezug auf eine ergänzende, farblich unterlegte Nährwertinformation auf der Produktvorderseite steht somit grundsätzlich nichts im Wege. Und sie hätte längst weiterverfolgt werden können: Laut LMIV sollte die Kommission ihren Bericht bis 31. Dezember 2017 dem EU-Parlament und dem Rat vorlegen. Dies ist bis heute noch nicht geschehen.

### **DAS ZIEL MUSS EINE EU-WEITE LÖSUNG SEIN**

Mangels EU-weit einheitlicher Regelungen sind die Mitgliedstaaten bei der von vielen Verbrauchern gewünschten Umsetzung einer leicht verständlichen Nährwertkennzeichnung auf sich gestellt und in ihren Maßnahmen unterschiedlich weit beziehungsweise unterschiedlich aktiv. Eine Situation, die mit Blick auf das Ziel, ein EU-weit einheitliches hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten höchst unbefriedigend ist. Denn mitgliedstaatliche Regelungen zur Verwendung einer farblich unterlegten, freiwilligen Nährwertinformation nutzen vorwiegend Verbrauchern in den Ländern, deren Regierungen sich für entsprechende Vorstöße stark machen. Zwar schließen nationale Regelungen nicht aus, dass sich die empfohlenen Systeme durch multinational agierende Lebensmittelunternehmen auch im Lebensmittelangebot anderer Mitgliedstaaten ausbreiten, doch entbindet allein das die EU-Kommission nicht von ihrer Pflicht, die Grundlagen für einen funktionierenden Binnenmarkt zu schaffen, der ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleistet.

Klar ist: Lebensmittelinformationen wirken dann am besten, wenn sie EU-weit einheitlich erfolgen. Deshalb muss die EU-Kommission ihrer Berichtspflicht nach Artikel 35 LMIV so schnell wie möglich nachkommen. Darauf basierend muss sie einen konsensfähigen Vorschlag für ein leicht verständliches, farblich unterlegtes System zur Nährwertinformation auf Basis von 100 Gramm/Milliliter auf der Produktvorderseite vorlegen.

Solange die EU-Kommission nicht selbstständig aktiv wird, ist die Bundesregierung in der Pflicht zu handeln. Sie muss sich auf EU-Ebene für die Einführung einer EU-weit einheitlichen, verständlichen, farblich basierten Nährwertkennzeichnung einsetzen. Bis zum Erlass einer EU-weit einheitlichen Regelung soll Deutschland den Vorbildern Frankreichs und Großbritanniens folgen und auf nationaler Ebene den gesetzlichen Rahmen für die Erarbeitung und Einführung einer nationalen farblichen Nährwertkennzeichnung auf freiwilliger Basis schaffen.

## **4. ERWEITERTE REGELUNGEN ZU HERKUNFTSINFORMATIONEN**

Das Wissen um die Herkunft von Lebensmitteln ist ein zentrales Interesse vieler Verbraucher, das belegen zahlreiche Umfragen<sup>78</sup>. Kein Wunder, schließlich ermöglichen es Herkunftsinformationen nicht nur, die eigene Kaufentscheidung individuell auszurichten, etwa darauf, lange Transportwege und damit verbundene Klimabelastungen zu vermeiden. Sie steigern zudem – wohlwissend, dass auch sie betrügerisches Handeln

<sup>78</sup> European Commission's report on origin labelling of meat used as an ingredient, KOM COM(2013) 755 final, online unter: [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling\\_legislation\\_com\\_2013-755\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling_legislation_com_2013-755_en.pdf); European Commission's report on origin labelling of milk and milk used in dairy products, KOM (2015) 205 final, online unter: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/origin-labelling/com-2015-205\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/origin-labelling/com-2015-205_en.pdf); BEUC, Where does my food come from?, 2013, online unter: <https://www.beuc.eu/publications/2013-00043-01-e.pdf>.

nicht verhindern können – das Vertrauen in die Echtheit und Sicherheit von Lebensmitteln, insbesondere in Zeiten globalisierter Warenströme. Der Nachweis nichtdeklarierten Pferdefleisches in Fertiglebensmitteln im Jahr 2013 steht beispielhaft für den Vertrauensverlust, der mit einem fehlenden Wissen um die Lebensmittelherkunft einhergehen kann.

Eine gute Nachricht für Verbraucher vorweg: Wenngleich seinerzeit primär aus Gründen der EU-Marktorganisation erlassen, müssen heute bereits viele unverarbeitete Agrarprodukte aus nur einer Zutat, darunter Obst und Gemüse, Eier, Honig sowie natives Olivenöl EU-weit einheitlich mit ihrem Ursprung gekennzeichnet werden<sup>79</sup>. Als positive Konsequenz der BSE-Krise wurde zudem im Jahr 2000 die EU-weite Pflicht zur Herkunftsinformation von Rindfleisch eingeführt. Zwar stand auch hier eine Stabilisierung des europäischen Rindfleischmarkts im Zentrum des Vorstoßes, gleichwohl aber drang damals auf EU-Ebene die Erkenntnis durch, das Verbrauchervertrauen durch eine angemessene und klare Etikettierung zurückgewinnen zu wollen<sup>80</sup>. Eine Idee, die schließlich auch mit dem Erlass verpflichtender Herkunftsinformationen bei Lebensmitteln aus kontrolliert biologischem Anbau ihren Ausdruck fand<sup>81</sup>. Seit 2007 müssen alle landwirtschaftlichen Zutaten in Bio-Lebensmitteln mit ihrer Herkunft gekennzeichnet werden<sup>82</sup>.

Diese für eine EU-weit einheitliche Verbesserung der Verbraucherinformation eigentlich verheißungsvolle Entwicklung beeinflusste dann auch maßgeblich die Verabschiedung der LMIV. Letztlich aber – und das ist die schlechte Nachricht – bleiben die Kennzeichnungspflichten nach der LMIV in Bezug auf die Herkunft weit hinter dem zurück, was aus Verbrauchersicht wünschenswert wäre.

Die Pflicht zur Herkunftsinformation war im LMIV-Gesetzgebungsprozess eines der zentralen Streitthemen. Zunächst sah der Kommissionsvorschlag von 2008<sup>83</sup> lediglich vor, Herkunftsinformationen immer dann verpflichtend vorzuschreiben, wenn Verbraucher ohne sie über die Herkunft eines Lebensmittels getäuscht werden könnten. Im Rahmen der ersten Lesung im EU-Parlament kamen verschiedene Stellungnahmen der beteiligten Ausschüsse hinzu, nach denen etwa die Entscheidung über verpflichtende Herkunftsangaben generell unabhängig von einer Irreführungsgefahr getroffen werden sollte.

Auch die Idee, Herkunftsinformationen für alle unverarbeiteten und erstverarbeiteten Agrarerzeugnisse festzuschreiben, stand im Raum<sup>84</sup>. Das EU-Parlament verständigte sich schließlich in erster Lesung darauf, eine verpflichtende Herkunftsinformation für Fleisch, Geflügelfleisch, Molkereiprodukte, frisches Obst und Gemüse, andere Erzeugnisse aus einer Zutat und Fleisch, Geflügel sowie Fisch, wenn diese als Zutat in einem

---

<sup>79</sup> Erwägungsgrund 49, VO (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22.10.2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte (ABl. L 299/1 vom 16.11.2007).

<sup>80</sup> Erwägungsgrund 4, VO (EG) Nr. 1760/2000.

<sup>81</sup> Erwägungsgrund 27, VO (EG) Nr. 834/2007.

<sup>82</sup> VO (EG) Nr. 834/2007. Dabei können Lebensmittelunternehmer frei entscheiden, ob sie das konkrete Ursprungsland benennen wollen. Alternativ dürfen sie zwischen den Angaben „EU“, „Nicht-EU“ oder „EU/Nicht-EU“ wählen.

<sup>83</sup> KOM (2008) 40 endg.

<sup>84</sup> Dazu die Stellungnahmen von EWSA (ABl. C 77/81 v. 31.3. 2009) sowie IMOC (PE430.628v02.00).

verarbeiteten Lebensmittel verwendet werden, gesetzlich zu verankern<sup>85</sup>. Eine Forderung, die schließlich vom Rat – zu Lasten des Verbraucherinteresses – deutlich dezimiert wurde<sup>86</sup>.

Übereinstimmend mit der heute EU-weit geltenden Regelung, umfasste der Verordnungsentwurf nach Abschluss der ersten Lesung folgende Aspekte zum Thema:

- Eine generelle Pflicht zur Herkunftsinformation immer dann, wenn Verbraucher ohne die Angabe über die Herkunft eines Lebensmittels getäuscht werden könnten.
- Eine Pflicht zur Herkunftsinformation bei vorverpacktem frischem Fleisch der Tierarten Schwein, Geflügel, Schaf und Ziege. Hierzu musste die Kommission noch einen Durchführungsrechtsakt mit Details zur praktischen Umsetzung der Kennzeichnungspflicht erlassen. Dem ist sie zwischenzeitlich nachgekommen. Die Kennzeichnungspflicht gilt seit 1. April 2015.
- Eine Pflicht zur Herkunftsinformationen primärer Zutaten immer dann, wenn die Gesamtaufmachung des Produkts eine Herkunft suggeriert, die von der Herkunft der primären Zutat abweicht. Auch hierzu war die EU-Kommission beauftragt, einen Durchführungsrechtsakt mit Details zur praktischen Umsetzung zu erlassen<sup>87</sup>. Das ist mittlerweile geschehen. Die Regelung gilt ab 1. April 2020.

Alle weiteren konkreten Pflichten zur Herkunftsinformation (Fleischerzeugnisse, Milch und Milchprodukte) lehnte der Rat ab, beauftragte aber die Kommission damit, Folgenabschätzungen zu möglichen weiteren verpflichtenden Herkunftsinformationen bei den genannten Lebensmittelgruppen zu erstellen und dem EU-Parlament und dem Rat zur Entscheidung über die weitere Vorgehensweise vorzulegen.

Auch dies ist zwischenzeitlich – wenn auch mit deutlicher zeitlicher Verzögerung – geschehen. Insgesamt drei Berichte hat die EU-Kommission vorgelegt<sup>88</sup>. Sie lassen sich in aller Kürze auf einen – wenig verbraucherfreundlichen – gemeinsamen Nenner bringen: Zwar erkennt die Kommission das Verbraucherinteresse an Herkunftsinformationen grundsätzlich an, argumentiert jedoch mit einem hohen organisatorischen Aufwand und einem daraus folgenden unausgewogenen Kosten-Nutzen-Verhältnis gegen die Einführung weiterer Pflichten zur Herkunftskennzeichnung. Letztlich sei ihrer Ansicht nach das bestehende Angebot freiwilliger Herkunftsangaben ausreichend, um die Nachfrage interessierter Verbraucher zu decken.

Eine Position, die aus Verbrauchersicht inakzeptabel ist. Das schon allein deshalb, weil die Kostenanalysen, die die EU-Kommission in ihrem Bericht zugrunde legt, ausschließlich Schätzungen aus den Reihen der Wirtschaft waren und somit keineswegs

---

<sup>85</sup> Entschließung des EU-Parlaments (ABl. C 236 E/187 v. 12.8.2011).

<sup>86</sup> Standpunkt (EU) Nr. 7/2011 des Rats in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (ABl. C 102 E/1 v. 2.4.2011), online unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011AG0007&from=DE>

<sup>87</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2018/775.

<sup>88</sup> Bericht der Kommission zur Herkunftsinformation bei Fleisch als Zutat: COM (2013) 755 final; Bericht der Kommission zur Herkunftsinformation bei Milch, als Zutat verwendete Milch und bestimmten Fleischsorten, COM (2015) 204 final; Bericht der Kommission zur Herkunftsinformation von Zutaten, die über 50 Prozent eines Lebensmittels ausmachen, COM (2015) 205 final.

ein repräsentatives Bild abgeben. So belegen etwa Erkenntnisse aus Frankreich, dass die Preise für Lebensmittel mit Herkunftsangaben allenfalls minimal ansteigen<sup>89</sup>.

Und ganz offensichtlich schmeckt auch einer Großzahl der EU-Parlamentarier die Haltung der EU-Kommission nicht: So machte das EU-Parlament wiederholt von seinem politischen Initiativrecht Gebrauch und forderte die Kommission mit jeweils deutlicher Stimmenmehrheit auf, Vorschläge zur Herkunftskennzeichnung von Milch, Milchprodukten und Fleischerzeugnissen vorzulegen<sup>90</sup> – bislang jedoch bedauerlicherweise ohne Erfolg.

Derweil werden jedoch immer mehr EU-Mitgliedstaaten in Sachen Herkunftskennzeichnung aktiv – zunächst Frankreich, seinem Vorbild folgend auch Finnland, Rumänien, Spanien, Griechenland, Portugal, Litauen und Italien: Mit einem Fokus auf inländisch produzierte Milch und Milchprodukte, teils aber auch andere inländisch hergestellte Lebensmittel, darunter Nudeln oder Tomaten als Zutat verabschiedeten diese Länder nationale Regelungen zur einer verpflichtenden Herkunftskennzeichnung. Andere EU-Mitgliedstaaten, darunter Polen, Bulgarien und Ungarn, planen derweil Regelungen zur freiwilligen Herkunftskennzeichnung<sup>91</sup>.

Das klingt aus Sicht der Verbraucher der hier aktiven EU-Mitgliedstaaten erst einmal gut. Bei differenzierterer Betrachtung aber zeigt sich ein anderes Bild: Einzelstaatliche Regelungen können nur zur Kennzeichnung von jeweils inländisch produzierten Waren führen. Somit können Verbraucher sich zwar bewusst für oder gegen ein nationales Produkt entscheiden. Nicht aber können sie sich darüber informieren, welche Herkunft andere Produkte haben. Fehlt etwa ein Angebot nationaler Produkte, so kann der Kunde in diesem Fall nicht erkennen, ob er zum Beispiel Milch aus dem benachbarten Frankreich oder dem weiter entfernten Mitgliedstaat Rumänien kauft. Der Informationsgewinn für Verbraucher ist somit gegenüber einer EU-weit einheitlichen Regelung stark beschränkt. Zudem können einzelstaatliche Lösungen speziell zur Herkunftskennzeichnung das Funktionieren des EU-Binnenmarkts beeinträchtigen<sup>92</sup>. Ganz grundsätzlich steht beim Erlass einzelstaatlicher Regelungen zur Herkunftskennzeichnung der Vorwurf des Protektionismus, also die Absatzförderung inländisch produzierter Waren, im Raum<sup>93</sup>.

In Folge der gegenwärtigen Situation wird die EU-Kommission voraussichtlich nicht umhin kommen, selbst aktiv zu werden<sup>94</sup>. Denn als „Hüterin der Verträge“ ist es ihre Aufgabe, eine drohende Zersplitterung des EU-Binnenmarktes aufzuhalten. Gelingen kann

---

<sup>89</sup> UFC-Que Choisir, Indication de l'origine de la viande de boeuf dans les produits transformés, Décembre 2013.

<sup>90</sup> EU-Parlament, Pressemitteilung vom 11.02.2015, online unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20150206IPR21201/parlament-will-ursprungskennzeichnung-von-fleisch-in-verarbeiteten-lebensmitteln>; Pressemitteilung vom 12.5.2016, online unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20160504IPR25757/erneuter-ruf-nach-verpflichtender-herkunftskennzeichnung-von-fleisch-und-milch>

<sup>91</sup> Gisewski, Julia, Herkunftskennzeichnung: EU-Binnenmarkt durch Herkunftskennzeichnung in Gefahr?, Food & Recht, 1/2018, 5ff; Holle, Martin, Nationale Sonderwege bei der Herkunftskennzeichnung: Die Rückkehr des emotionalen Qualitätsbegriffs, Food & Recht, 3/2018, 14ff.

<sup>92</sup> Gisewski, Julia, Food & Recht, Herkunftskennzeichnung: EU-Binnenmarkt durch Herkunftskennzeichnung in Gefahr?, 1/2018, 5ff; Holle, Martin, Nationale Sonderwege bei der Herkunftskennzeichnung: Die Rückkehr des emotionalen Qualitätsbegriffs, Food & Recht, 3/2018, 14ff.

<sup>93</sup> Möstl, Markus, Einige grundsätzliche Beobachtungen am Beispiel der LMIV, ZLR, 2015, 689, 697.

<sup>94</sup> Gisewski, Julia, Herkunftskennzeichnung: EU-Binnenmarkt durch Herkunftskennzeichnung in Gefahr?, Food & Recht, 1/2018, 5ff.

dies ohne Frage durch den Erlass einer EU-weit einheitlichen verpflichtenden Herkunftskennzeichnung bei Lebensmitteln, die es ausnahmslos allen Verbrauchern ermöglicht, eine bewusste und informierte Kaufentscheidung zu treffen. Dass dafür allerdings ein solch langwieriger und beschwerlicher Prozess notwendig sein soll und die Kommission erst auf Druck von außen – in diesem Fall einzelner Mitgliedstaaten - aktiv wird, ist bedauerlich. Schließlich könnten anderenfalls Verbraucher EU-weit schon seit Jahren ausnahmslos von Herkunftsinformationen profitieren.

### **NATIONALE ALLEINGÄNGE BRINGEN DEN VERBRAUCHERSCHUTZ NICHT WEITER**

Angesichts der gegenwärtigen Situation von verschiedenen nationalen Initiativen zur Herkunftskennzeichnung muss der Kommission klar werden, dass sie ihre abwehrende Haltung gegenüber weitergehenden, verpflichtenden Herkunftsinformationen bei Lebensmittel nicht weiter aufrecht halten kann. Sie ignoriert nicht nur den Wunsch vieler Verbraucher, zu wissen woher ihr Essen kommt. Sie riskiert zudem eine Zersplitterung des Binnenmarkts.

Im Sinne des übergeordneten Ziels eines hohen Verbraucherschutzniveaus im EU-Binnenmarkt, muss sie Vorschläge für die Umsetzung einer verpflichtenden Herkunftskennzeichnung in den Gesetzgebungsprozess bringen.

## **V. VERBRAUCHERPOLITISCHE FORDERUNGEN**

Seit Gründung der EU wurden im Hinblick auf die Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im EU-Binnenmarkt beachtliche Fortschritte erreicht. Gleichwohl sieht der vzbv angesichts der hier ausgewählten Beispiele wichtiger Regelungen für den Lebensmittelmarkt noch viel Handlungsbedarf für den EU-Gesetzgeber. So zeigt sich aus Verbrauchersicht, dass der EU-Gesetzgeber zwar zahlreiche verbraucherfreundliche Regelungen auf den Weg bringt, sich jedoch mit der praktischen und verbindlichen Gestaltung notwendiger Detailregelungen schwer tut. Der ohnehin beklagte uneinheitliche Vollzug des Lebensmittelrechts wird dadurch nur noch vorangetrieben. Denn solange angekündigte Regelungen nicht fristgerecht und vollständig erlassen werden, greifen zwangsläufig Übergangsregelungen. Das wiederum erschwert das Verständnis der geltenden Rechtslage und damit einhergehend auch eine einheitliche Rechtsanwendung.

Fehlen EU-weit einheitliche Regelungen für die Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus zwingt das letztlich die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten nationale Vorschriften zu erlassen. Das hat zwei wesentliche Nachteile: Angesichts bestehender oder zumindest angestoßener EU-Regelungen verbleibt ihnen dazu oft nur eine sehr eingeschränkte Rechtsetzungskompetenz. Nationale Alleingänge führen außerdem zu einer Zersplitterung des EU-Binnenmarkts. Damit steht ein EU-weit einheitliches hohes Verbraucherschutzniveau auf dem Spiel.



Der vzbv hat deshalb – zur Stärkung von Verbraucherschutz und Binnenmarkt – Forderungen<sup>95</sup> zur Europawahl aufgestellt:

- Verbrauchern vor Lebensmittelskandalen schützen und im Ernstfall besser informieren: europaweit einheitliche Umsetzung von Regeln für den Lebensmittelmarkt gewährleisten
- Gesunde Ernährung einfacher machen und Marketing für Kinder einschränken
- Höchstmengen für Nahrungsergänzungsmittel festlegen
- EU-weit einheitliche Herkunftskennzeichnung einführen
- Vorsorgeprinzip und Lebensmittelstandards in Handelsabkommen sichern

---

<sup>95</sup> vzbv: Europa kann mehr! Für einen Lebensmittelmarkt, dem Verbraucher vertrauen. Verbraucherpolitische Forderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) im Bereich der Lebensmittel - und Ernährungspolitik für die Legislaturperiode 2019 – 2024 des Europäischen Parlaments, August 2018.



## VI. GLOSSAR

### Delegierte Rechtsakte

Gemäß Artikel 290 AEUV können der Rat und das EU-Parlament der Kommission die Befugnis übertragen, Rechtsakte zur Änderung bestimmter, nicht wesentlicher Punkte eines Gesetzgebungsakts zu erlassen. Dieser Befugnis sind enge Grenzen gesetzt. Mit delegierten Rechtsakten werden überwiegend technische Einzelheiten geregelt beziehungsweise an den Stand der Wissenschaft angepasst. Die EU-LMIV beispielsweise enthält zahlreiche Ermächtigungen für den Erlass delegierter Rechtsakte, etwa in Bezug auf die Pflichten zur Herkunftskennzeichnung.

### EU-Richtlinie

EU-Richtlinien legen ein Ziel und einen Zeitrahmen für dessen Umsetzung fest. Sie richten sich an die Mitgliedstaaten, die das betreffende Ziel innerhalb des genannten Zeitrahmens in nationales Recht umsetzen müssen. Erst dann werden die in der Richtlinie aufgestellten Zielvorgaben für den einzelnen Bürger, Unternehmen oder nationalen Behörden wirksam. Wie ein Mitgliedstaat eine Richtlinie umsetzt, ist ihm selbst überlassen. Entscheidend ist, dass die mit der Richtlinie verfolgten Ziele durch geeignete Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen verwirklicht werden. In der Praxis ist es oft so, dass der Text einer EU-Richtlinie nahezu unverändert in eine nationale Verordnung übernommen wird.

### EU-Verordnung

EU-Verordnungen gelten in allen Mitgliedstaaten der EU verbindlich und unmittelbar. Das heißt, sie müssen nicht mehr in nationales Recht umgesetzt werden, bevor sie eine Wirkung gegenüber demjenigen entfalten, an den sie sich richten. EU-Verordnungen stehen über dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.

### Gemeinschaftspolitik

Der Begriff der Gemeinschaftspolitik steht auf EU-Ebene für diejenigen Themenbereiche, für die die Mitgliedstaaten der Europäischen Union die **volle Zuständigkeit** übertragen haben.

### Generaldirektion

Eine Generaldirektion (DG) ist eine Verwaltungseinheit der EU-Kommission, die für einen bestimmten Politikbereich zuständig ist. Seit 2014 ist die DG SANTE für die Themenbereiche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und damit auch für die Lebensmittelrechtsetzung zuständig. Zuvor trug die für den Lebensmittelbereich zuständige DG den Titel DG SANCO, was konkret für die Themenbereiche Gesundheit und Verbraucherschutz stand.

## **Primärrecht**

Das Primärrecht ist das ranghöchste Recht der EU. Es umfasst die Gründungsverträge der EU sowie sämtliche nachfolgenden Verträge und Rechtsakte zu ihrer Revision und Anpassung. Diese Verträge, insbesondere der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom 1. Dezember 2009, setzen den formal- und materiell-rechtlichen, das heißt inhaltlichen Rahmen für die EU-Politik im Gesamten. Das Primärrecht regelt, wie sich die Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten verteilen. Es bestimmt außerdem die Befugnisse der jeweiligen EU-Organe, darunter der EU-Kommission und des EU-Parlaments. Die materiell-rechtlichen Vorschriften beinhalten Themen und Ziele einzelner Politikbereiche, etwa des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes und bestimmen die Aufgaben der EU-Organe innerhalb dieser Bereiche.

## **Missbrauchsprinzip**

Unter dem Missbrauchsprinzip wird die generelle Erlaubnis verstanden, etwas zu tun oder zu unterlassen. Die Grenze des Erlaubten wird durch den Missbrauch gezogen. Ein Missbrauch liegt dann vor, wenn ein bestimmtes Verhalten durch eine rechtsverbindliche Norm ausdrücklich verboten oder geboten ist.

## **Prinzip der gegenseitigen Anerkennung**

Nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ist grundsätzlich jedes in einem EU-Mitgliedstaat hergestellte und dort rechtmäßig in Verkehr gebrachte Lebensmittel in der gesamten EU verkehrsfähig. Allein aus Gründen des Gesundheitsschutzes und der übrigen in Artikel 36 AEUV ausdrücklich genannten Gründe darf ein EU-Mitgliedstaat einem anderen die Einfuhr eines dort rechtskonform hergestellten Lebensmittels versagen. Grundlage dieser seinerzeit neuen Herangehensweise bildet die in den späten 1970er Jahren als „Cassis-de-Dijon“-Rechtsprechung bekannt gewordene Folge von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH).

## **Sekundärrecht**

Als Sekundärrecht werden alle Rechtsakte bezeichnet, die vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission erlassen werden. Das sind in erster Linie Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse. Die Kommission kann zudem Empfehlungen sowie Stellungnahmen veröffentlichen. Von zunehmender Bedeutung sind in jüngerer Vergangenheit die delegierten Verordnungen und Durchführungsrechtsakte.

## **Verkehrsauffassung**

Die allgemeine Verkehrsauffassung beschreibt die Zusammensetzung und Beschaffenheit, aber auch die Bezeichnung und Aufmachung eines Lebensmittels nach Auffassung aller am Verkehr mit Lebensmitteln beteiligten Kreise. Dazu zählen Hersteller, Händler und Verbraucher. Auch die Meinung der Wissenschaft spielt bei der Ermittlung der Verkehrsauffassung eine Rolle, zumindest insoweit die allgemeine Verkehrsauffassung in den Leitsätzen des Deutschen Lebensmittelbuchs niedergeschrieben ist. Die

allgemeine Verkehrsauffassung ist ein klassisches Beispiel für das Gewohnheitsrecht. Sie kommt zum Tragen, wenn rechtlich verbindliche Regelungen fehlen.

### **Weißbuch**

Die von der Europäischen Kommission veröffentlichten Weißbücher enthalten Vorschläge für Maßnahmen der Europäischen Union (EU) in einem bestimmten Bereich. Weißbücher knüpfen zum Teil an Grünbücher an, deren Zweck es ist, Konsultationsprozesse auf europäischer Ebene in Gang zu bringen. Der Zweck eines Weißbuchs ist es, eine Debatte in der Öffentlichkeit, bei Interessengruppen, dem Europäischen Parlament und dem Rat in Gang zu bringen, um einen politischen Konsens zu erleichtern.

### **Zulassungsvorbehalt**

Einen Zulassungsvorbehalt kann es in Regelungsbereichen geben, die vom Verbotprinzip bestimmt sind. Danach ist grundsätzlich jedes Verhalten verboten, solange es nicht ausdrücklich erlaubt ist. Das Verbotprinzip ist praktisch das Gegenteil vom Missbrauchsprinzip. Beispielsweise ist der Einsatz von Zusatzstoffen von Verbotprinzip mit Zulassungsvorbehalt geprägt. Ein bestimmter Zusatzstoff darf einem bestimmten Lebensmittel nur dann zugefügt werden, wenn er ausdrücklich für diesen Zweck zugelassen ist.