

# Einzelstaatliche Lebensmittelgesetzgebung vor dem Hintergrund des Europarechts

R. STREINZ

## I. Einleitung

Am 21. Jänner 2006, nach dem Tag seiner Kundmachung im Bundesgesetzblatt der Republik Österreich, trat (im wesentlichen, d. h. mit einigen Ausnahmen) das Bundesgesetz über Sicherheitsanforderungen und weitere Anforderungen an Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher (Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz – LMSVG) in Kraft<sup>1</sup>. Es löst im wesentlichen (d. h. mit einigen ausdrücklich aufgeführten Ausnahmen) das Lebensmittelgesetz 1975<sup>2</sup> und zwei weitere Gesetze sowie zwölf Verordnungen ab<sup>3</sup>. In Deutschland trat am 7. September 2005 das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch -LFGB) in Kraft<sup>4</sup>. Dieses löst das Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz – LMBG) von 1974<sup>5</sup> und eine Reihe von weiteren Gesetzen und Rechtsverordnungen ab<sup>6</sup>. Auch hier bestehen Übergangsregelungen, die die vorübergehende Weitergeltung von Vorschriften des LMBG sowie weiterer Gesetze und Verordnungen anordnen<sup>7</sup>. Diese gleichzeitige Ablösung „altehrwürdiger“ Kodifikationen durch neue in Österreich und Deutschland ist kein Zufall. Sie erfolgt aufgrund von Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Diese bestehen zwar seit langem,

wurden aber in letzter Zeit in Umsetzung des Grünbuchs „Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union“<sup>8</sup> und des Programms des „Weißbuchs zur Lebensmittelsicherheit“<sup>9</sup> mit der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit<sup>10</sup> (sog. Basisverordnung – BasisVO)<sup>11</sup> sowie einer Reihe weiterer Verordnungen (insbesondere das sog. Hygienepaket)<sup>12</sup> und Richtlinien intensiviert. Diese einzelstaatliche Lebensmittelgesetzgebung dient ausdrücklich (vgl. § 1 Abs. 2 LMBG; § 2 LMSVG) der Umsetzung und Durchführung von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft sowie der Ergänzung der Basisverordnung, auf die als unmittelbar geltendes Gemeinschaftsrecht ausdrücklich Bezug genommen wird, was insoweit zulässig ist<sup>13</sup>. Dies betrifft alle 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, aber nicht nur diese. Auch in der Schweiz, deren Bürger in einem Referendum selbst den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), der (mit Liechtenstein, Island und Norwegen) wegen der grundsätzlichen Erstreckung der Grundfreiheiten auf diesen insoweit einzubeziehen ist, abgelehnt haben, wurde zum 1. Januar 2006 das Lebensmittelrecht grundlegend durch die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) reformiert<sup>14</sup>, und zwar ausdrücklich, um das schweizerische Recht

<sup>1</sup> öBGBI Nr. 13/2006. In-Kraft-Treten gem. § 95 LMSVG.

<sup>2</sup> öBGBI Nr. 86/1975.

<sup>3</sup> S. zu den Einzelheiten § 95 LMSVG.

<sup>4</sup> LFGB vom 1.9.2005, BGBl. 2005 I S. 2618. Verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts vom 1.9.2005 – Neuordnungsgesetz (BGBl. I S. 2618); Meyer, Lebensmittelrecht – Textsammlung, Loseblatt, 2005 (Stand 15.9.2005), Nr. 50.

<sup>5</sup> LMBG i.d.F.d.Bek. vom 9.9.1997 (BGBl. I S. 2296), zuletzt geändert durch Art. 5 des Neuordnungsgesetzes (BGBl. I S. 2618/2661); Meyer, Textsammlung, Nr. 100.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Art. 7 des Neuordnungsgesetzes (BGBl. I S. 2618/2666).

<sup>7</sup> Gesetz über den Übergang auf das neue Lebensmittel- und Futtermittelrecht (LMFR-ÜG) vom 1.9.2005, verkündet als Art. 2 des Neuordnungsgesetzes (BGBl. I S. 2618/2653); Meyer, Textsammlung, Nr. 55.

<sup>8</sup> Dok KOM (97)183 endg.

<sup>9</sup> Dok KOM (1999)719 endg.

<sup>10</sup> ABl. 2002 Nr. L 31/1, geändert durch Art. 1 ÄndVO (EG) 1642/2003 vom 22.7.2003 (ABl. Nr. L 245/4). Meyer, Textsammlung, Nr. 1.

<sup>11</sup> Der Begriff ist nicht amtlich und darf nicht dahingehend missverstanden werden, dass die Verordnung, den Mitgliedstaaten große Ausgestaltungsfreiheit lässt.

<sup>12</sup> Zum „EG-Hygienepaket“ s.u. Fn. 133.

<sup>13</sup> Vgl. dazu Schroeder, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV-Kommentar, 2003, Art. 249 EGV, Rn. 58, 65.

<sup>14</sup> Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LMV) des Schweizerischen Bundesrats vom 23.11.2005, BBl 2005, 5451. Vgl. zur gesamten Reform, die insbesondere das Hygienerecht betrifft, den Überblick mit Nachweis der am 23.11.2005 verabschiedeten Bundesrats- und Departementsverordnungen Bundesamt für Gesundheit: Revision des Lebensmittelrechts: Anpassung ans EG-Recht und Verbesserung der Übersichtlichkeit, <http://www.bag.admin.ch/verbrau/lebensmi/lmrecht/revisionen/d/>

dem Gemeinschaftsrecht der EU anzupassen. Soweit es noch einzelstaatliche Lebensmittelgesetzgebung gibt und nicht ohnehin unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht gilt, ist diese europarechtlich durch die Vorgaben des EG-Vertrags (primäres Gemeinschaftsrecht) und der EG-Richtlinien (sekundäres Gemeinschaftsrecht) determiniert.

## II. Die Vorgaben des (Unionsrechts) Gemeinschaftsrechts für das nationale Lebensmittelrecht

### 1. Grundlagen: Gemeinschaftsrecht und nationales Recht

#### a) Prinzip der begrenzten Ermächtigung

Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) als der wichtigsten und für das Lebensmittelrecht im wesentlichen allein maßgeblichen<sup>15</sup> Grundlage der Europäischen Union (vgl. Art. 1 Abs. 3 EUV) bestimmt sich nach dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EGV; gem. Art. I-11 EVV<sup>16</sup>: Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung). Danach darf die Gemeinschaft nur in den Bereichen tätig werden, die ihr seitens der Mitgliedstaaten durch den EG-Vertrag (bzw. der Union durch den Verfassungsvertrag) übertragen worden sind. Ungeachtet dessen reichen die Kompetenzen der EG weit. Grund dafür sind offene Befugnisnormen wie Art. 95 EGV (Art. III-172 EVV) und die Auswirkungen der Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes bzw. Binnenmarktes. Dies zeigt sich gerade im Lebensmittelrecht: Obwohl der Begriff im EG-Vertrag gar nicht vorkommt, ist das Lebensmittelrecht fast vollständig gemeinschaftsrechtlich geregelt oder zumindest determiniert.

#### b) Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Nach gefestigter Rechtsprechung und Lehre hat das

Gemeinschaftsrecht, und zwar das Primärrecht (EG-Vertrag) wie das Sekundärrecht (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, vgl. Art. 249 EGV) Anwendungsvorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten. Dies wird durch das Gemeinschaftsrecht gefordert<sup>17</sup> und durch das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten ermöglicht – abgesehen von Restvorbehalten auch gegenüber Verfassungsrecht<sup>18</sup>. Anwendungsvorrang bedeutet, dass im Fall einer Kollision zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem nationalen Recht letzteres außer Acht zu lassen ist, und zwar von allen Rechtsanwendern, Gerichten<sup>19</sup> wie Verwaltungsbehörden. Dies hat weitreichende Folgen und erfordert besondere Sorgfalt des Rechtsanwenders<sup>20</sup>: Einerseits muss dem Gemeinschaftsrecht zur Durchsetzung verholten werden. Den Gerichten der Mitgliedstaaten kommt insoweit die Aufgabe als „Gemeinschaftsrechtsgerichten“ zu<sup>21</sup>. Andererseits darf nicht vorschnell nationales Recht als „gemeinschaftswidrig“ verworfen werden. Dies gilt insbesondere für die Verwaltungsbehörden, denen im Gegensatz zu den Gerichten die Möglichkeit zur Klärung der bestehenden Vorgaben des Gemeinschaftsrechts durch Vorlage an den EuGH gemäß Art. 234 EGV fehlt. Den Vorrang des Rechts der Union vor dem Recht der Mitgliedstaaten schreibt Art. I-6 EVV ausdrücklich fest, ohne dass sich dadurch am bestehenden Rechtszustand inhaltlich etwas ändert<sup>22</sup>.

#### c) Vollzug des Gemeinschaftsrechts

##### aa) Unmittelbarer Vollzug durch EG-Organe

Gemäß der allgemeinen Kompetenzverteilung nach dem Prinzip der begrenzten (Einzel-) Ermächtigung obliegt der Vollzug des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich den Mitgliedstaaten (dezentraler Vollzug). Der unmittelbare Vollzug durch EG-Organe ist die Ausnahme. Im Bereich des Lebensmittelrechts hat die Kommission begrenzte Exekutivbefugnisse (Genehmigung von Novel Food und von gentechnisch hergestellten Lebensmitteln), im Übrigen Aufsichts-

<sup>15</sup> Ausnahme: Nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl (1986) wurden die auf Art. 31 EAGV gestützten VO (EURATOM) Nr. 3954/87 des Rates vom 22.12.1987 zur Festlegung von Höchstwerten an Radioaktivität in Nahrungsmitteln und Futtermitteln im Falle eines nuklearen Unfalls oder einer anderen radiologischen Notstandssituation (ABl. 1987 Nr. L 371/11; Meyer, Textsammlung Nr. 1800) sowie die auf Art. 7 EAGV gestützte VO (EURATOM) Nr. 944/89 der Kommission vom 12.4.1989 zur Festlegung von Höchstwerten an Radioaktivität in Nahrungsmitteln von geringerer Bedeutung im Falle eines nuklearen Unfalls oder einer anderen radiologischen Notstandssituation (ABl. 1989 Nr. L 101/17; Meyer, Textsammlung Nr. 1810) erlassen.

<sup>16</sup> Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 29.10.2004, ABl. 2004 Nr. C 310. Hier abgekürzt EVV für Europäischer Verfassungsvertrag. Das In-Kraft-Treten des Vertrags ist nach den ablehnenden Referenden in Frankreich (29.5.2005) und den Niederlanden (1.6.2005) fraglich.

<sup>17</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1251

(1269). Nachdem der EuGH ursprünglich zu einem Geltungsvorrang, der entgegenstehendes nationales Recht nichtig machen würde, tendierte, sprach er sich später deutlich für einen Anwendungsvorrang aus, vgl. EuGH, Rs. C-10/97 (IN.CO.GE 90 u.a.), Slg. 1998, I-6307, Rn. 21.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Streinz, Europarecht, 7. Aufl. 2005, Rn. 201 ff.

<sup>19</sup> Grundlegend dazu BVerfGE 31, 145 (180).

<sup>20</sup> Vgl. dazu Streinz, „Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht“. Verlust und Möglichkeiten nationaler politischer Gestaltungsfreiheit nach der Integration in eine supranationale Gemeinschaft, aufgezeigt am Beispiel des Lebensmittelrechts, insbesondere der sog. Novel Food-Verordnung, in: Köbler/Heinze/Hromadka (Hrsg.), Europas universale rechtsordnungspolitische Aufgabe im Recht des dritten Jahrtausends. Festschrift für Alfred Söllner zum 70. Geburtstag, München 2000, 1139 (1151 ff.).

<sup>21</sup> Vgl. dazu Streinz (Fn. 18), Rn. 649 ff.

<sup>22</sup> Vgl. die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zu Art. I-6 EVV, ABl. 2004 Nr. C 310/420.

und Koordinierungsbefugnisse, insbesondere in der Lebensmittelüberwachung.

### **bb) Vollzug durch die Mitgliedstaaten**

Grundsätzlich obliegt der Vollzug des Lebensmittelrechts den Mitgliedstaaten. Dafür sind nach dem Grundsatz der Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten<sup>23</sup> deren Behörden nach nationalem Recht zuständig und der Gemeinschaft gegenüber aus Art. 10 EGV verpflichtet. Das Gemeinschaftsrecht fordert einen effektiven Vollzug und setzt daher und dafür die allgemeinen Vorgaben des Äquivalenzgebots (Vollzug wie in rein nationalen Angelegenheiten) und des Effektivitätsgebots (Sicherstellung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts)<sup>24</sup>. Dies führt nicht nur zu einer Einschränkung der Verwaltungsaufonomie der Mitgliedstaaten im Verwaltungsverfahren<sup>25</sup>, sondern hat auch Auswirkungen auf die Verwaltungsorganisation. Die Mitgliedstaaten müssen diese so ausgestalten, dass das Gemeinschaftsrecht ordnungsgemäß vollzogen werden kann<sup>26</sup>. Konkretere Anforderungen können durch sekundäres Gemeinschaftsrecht erfolgen, bedürfen insoweit aber einer Rechtsgrundlage im Primärrecht. Als hinreichend werden dabei auch materielle Vorschriften und Harmonisierungsermächtigungen (Art. 95 EG) angesehen, ggf. ergänzt durch Art. 308 EG<sup>27</sup>. Dies hat vor allem Folgen für die Lebensmittelüberwachung.

## **2. Ausmaß der EG-rechtlichen Beeinflussung des Lebensmittelrechts**

### **a) Primärrecht: Folgen der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28/30 EGV - Art. 29/30 EGV)**

#### **aa) Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung**

Entscheidend für die weitgehende „Vergemeinschaftung“ des Lebensmittelrechts sind die Bestimmungen über den freien Warenverkehr. Diese erfassen auch Lebensmittel als für den Verbraucher im wahrsten Sinne des Wortes lebensnotwendige Waren und damit eine der umsatzstärksten Branchen mit erheblichem Anteil am grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Handel. Neben dem freien Personenverkehr ist der freie Warenverkehr (gerade auch mit Lebensmitteln)

eine der sichtbarsten und vielleicht gerade deshalb als selbstverständlich gar nicht mehr wahrgenommenen Leistungen des Binnenmarktes als eines Raumes ohne Binnengrenzen (Art. 14 EGV). Art. 28 bzw. Art. 29 EGV verbieten grundsätzlich (d.h. mit den Ausnahmen des Art. 30 EGV sowie den vom EuGH entwickelten sog. immanenten Schranken) mengenmäßige Ein- bzw. Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten.

### **bb) Diskriminierungsverbot**

Dadurch ist zunächst jede nicht gerechtfertigte unterschiedliche Behandlung zwischen Inlandsprodukten und Importprodukten aus anderen Mitgliedstaaten verboten. Wie alle Grundfreiheiten wurde auch der freie Warenverkehr ursprünglich als bloßes Diskriminierungsverbot aufgefasst.

### **cc) Beschränkungsverbot (*Dassonville*)**

Bald zeigten aber gerade Beispiele aus dem Lebensmittelrecht, dass auch die formal unterschiedslose Behandlung von Inlands- und Importprodukten den freien Warenverkehr in einem Gemeinsamen Markt bzw. Binnenmarkt erheblich behindern kann, somit zumindest ein eng verstandenes Diskriminierungsverbot nicht genügt. Genannt seien hier nur der besonders anschauliche Fall des sog. Gestaltzwanges für Butter bzw. Margarine, der bei unterschiedlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten zu einer Sonderproduktion zwingt und damit den grenzüberschreitenden Handel behindert, und dies ohne hinreichende Rechtfertigung, da als den freien Warenverkehr weniger einschneidendes Mittel eine angemessene Etikettierung genügt<sup>28</sup>, sowie der berühmte Fall *Cassis de Dijon*<sup>29</sup>. Die Warenverkehrsfreiheit wurde daher – wie mittlerweile alle Grundfreiheiten – als Beschränkungsverbot verstanden<sup>30</sup>. Grundlegend dafür war das Urteil im Fall *Dassonville* mit folgender Formel: „Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, ist als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen“<sup>31</sup>. Damit fallen auch unterschiedslose Maßnahmen tatbestandlich unter Art. 28 EGV.

<sup>23</sup> Vgl. dazu P.M. Huber, *Recht der Europäischen Integration*, 2. Aufl. 2002, § 22 Rn. 1 ff.

<sup>24</sup> Vgl. dazu Streinz in: Streinz (Fn. 13), Art. 10 EGV, Rn. 25 ff.; Hatje, in: Schwarze, *EU-Kommentar*, 2000, Art. 10 EGV, Rn. 35 ff. m.w.N.

<sup>25</sup> Vgl. dazu z.B. Huber (Fn. 23), § 24, Rn. 1 ff.

<sup>26</sup> Vgl. EuGH, Rs. 42/82 (Kommission/Frankreich), Slg. 1983, 1013, N 36 ff. (inhaltlich durch Abschaffung der Grenzkontrollen überholt, grundsätzlich aber nach wie vor relevant).

<sup>27</sup> Vgl. dazu Streinz, in: Streinz (Fn. 13), Art. 10 EGV, Rn. 23; Art. 308 EGV, Rn. 43 m.w.N.

<sup>28</sup> EuGH, Rs. 261/81 (Rau/De Smedt), Slg. 1982, 3961, Rn. 13: Gesetzlich vorgeschriebene unterschiedliche Verpackungsform

für Margarine in Belgien und Deutschland.

<sup>29</sup> EuGH, Rs. 120/78 (Rewe-Zentral-AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein) – *Cassis de Dijon*, Slg. 1979, 649

<sup>30</sup> Vgl. zu dieser Gemeinsamkeit der Grundfreiheiten Streinz (Fn. 13), Rn. 797 ff. m.w.N.

<sup>31</sup> EuGH, Rs. 8/74 (Staatsanwaltschaft/Benoit und Gustave Dassonville), Slg. 1974, 837, Rn. 5: Verlangen einer Echtheitsbescheinigung für Scotch Whisky ist eine Maßnahme gleicher Wirkung, weil deren Beschaffung für den Importeur, der sich die Ware aus einem anderen Mitgliedstaat beschafft, schwieriger ist als für den Importeur, der das gleiche Erzeugnis unmittelbar aus dem Ursprungsland einführt.

#### dd) Zulässige mitgliedstaatliche Beschränkungen (Cassis)

Die grundlegende Bedeutung des *Dassonville*-Urteils wurde zunächst wohl nicht hinreichend erkannt, weshalb das fünf Jahre später ergangene Urteil im Fall *Cassis de Dijon* von manchen als überraschend empfunden wurde. Es ging dabei um die Vereinbarkeit einer deutschen Vorschrift, die für „Likör“ (als Fruchtlikör) einen Mindestweingeistgehalt von 25 Vol.% vorschrieb, den der französische Johannisbeersaftlikör mit 15-20 % nicht erreichte, weshalb er in Deutschland unter der Bezeichnung „Likör“ nicht verkehrsfähig war. Der EuGH bestätigte den Ansatz der *Dassonville*-Formel, nämlich Art. 28 EGV als Beschränkungsverbot, erkannte aber zugleich, dass diese weite Formel auf der Tatbestandsseite, nach der alle Vorschriften, die sich als Handelshemmnisse auswirken können, einer Rechtfertigung bedürfen, eine Entsprechung bei den Rechtfertigungsgründen finden müsse, weshalb die eng verstandenen Rechtfertigungsgründe des Art. 30 EGV<sup>32</sup> ergänzt werden mussten. Dies geschah in der sog. Cassis-Formel: „In Ermangelung einer gemeinschaftlichen Regelung der Herstellung und Vermarktung von Weingeist ... ist es Sache der Mitgliedstaaten, alle die Herstellung und Vermarktung von Weingeist und alkoholischen Getränken betreffenden Vorschriften für ihr Hoheitsgebiet zu erlassen. Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen für die Vermarktung dieser Erzeugnisse ergeben, müssen hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes“<sup>33</sup>. Später erkannte der EuGH, dass der Gesundheitsschutz ausdrücklich in Art. 30 EGV genannt ist und prüfte ihn nur noch anhand dieser Vorschrift<sup>34</sup>. Dies ist bedeutsam, weil nach ständiger, wenngleich nicht konsequent durchgehaltener Rechtsprechung des EuGH die Rechtfertigungsgründe der *Cassis*-Formel nur für unterschiedslose Maßnahmen gelten<sup>35</sup>, während die Rechtfertigungsgründe des Art. 30 EGV auch bei zwischen Inlands- und Importprodukten unterscheidenden Vorschriften zum Tragen kommen kön-

nen. Die *Cassis*-Formel wurde in Angleichung an andere Grundfreiheiten im Urteil *Familiapress* neu gefasst: „Hemmnisse für den freien Warenverkehr, die sich in Ermangelung einer Harmonisierung daraus ergeben, daß Waren aus anderen Mitgliedstaaten, die dort rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden sind, bestimmten Vorschriften entsprechen müssen (wie etwa hinsichtlich ihrer Bezeichnung, ihrer Form, ihrer Abmessungen, ihres Gewichts, ihrer Zusammensetzung, ihrer Aufmachung, ihrer Etikettierung und ihrer Verpackung), stellen selbst dann, wenn diese Vorschriften unterschiedslos für alle Erzeugnisse gelten, nach Art. 30 EGV verbotene Maßnahmen gleicher Wirkung dar, sofern sich die Anwendung dieser Vorschriften nicht durch einen Zweck rechtfertigen läßt, der im Allgemeininteresse liegt und den Erfordernissen des freien Warenverkehrs vorgeht“<sup>36</sup>. Danach muss zunächst ein legitimer Beschränkungszweck vorliegen. Für das Lebensmittelrecht sind von den ausdrücklich in Art. 30 EGV genannten Gründen vor allem der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen (gesundheits- und veterinärpolizeiliche Maßnahmen<sup>37</sup>) sowie der Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums (zum Schutz geographischer Angaben und Ursprungsbezeichnungen) relevant, von den vom EuGH entwickelten Rechtfertigungsgründen (sog. „immanenten Schranken“) der Verbraucherschutz und der Umweltschutz. Dieser Zweck muss mit verhältnismäßigen Mitteln verfolgt werden. D. h. die Maßnahme muss zum Erreichen dieses Zwecks geeignet sein, d. h. vor allem tatsächlich diesen Zweck und nicht in Wahrheit einen anderen, unzulässigen (z. B. wirtschaftlicher Protektionismus) verfolgen<sup>38</sup>. Sie muss erforderlich sein, d. h. der Zweck darf nicht durch ein die Warenverkehrsfreiheit weniger beeinträchtigendes Mittel hinreichend erreicht werden. Für den Verbraucherschutz folgt daraus der Grundsatz, dass eine angemessene Etikettierung genügt, ein Verkehrsverbot daher unverhältnismäßig ist<sup>39</sup>. Die Maßnahme darf, betrachtet man den erreichten Zweck und die dazu erforderliche Beschränkung des freien Warenverkehrs, nicht unverhältnismäßig (im engeren Sinne) sein, d. h. sie muss angemessen sein. Schließlich müssen die Mitgliedstaaten bei ihren Beschränkungsmaßnahmen die Gemeinschaftsgrundrechte beachten<sup>40</sup>.

<sup>32</sup> EuGH, Rs. 113/80 (*Kommission/Irland*) – *Irische Souvenirs*, Slg. 1981, 1625, Rn. 7.

<sup>33</sup> EuGH, Rs. 120/78 (*Rewe-Zentral-AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*), Slg. 1979, 649, Rn. 8.

<sup>34</sup> EuGH, verb. Rs. C-1/90 und C-176/90 (*APESA und Publivia/DSSSC*), Slg. 1991, I-4151, Rn. 12 f.

<sup>35</sup> Vgl. dazu Streinz (Fn. 18), Rn. 871 m.w.N.

<sup>36</sup> EuGH, Rs. C-368/95 (*Vereinigte Familiapress/Bauer Verlag*), Slg. 1997, I-3689, Rn. 8. Art. 30 ist jetzt (seit dem *Amsterdamer Vertrag*) Art. 28 EGV. Alte Rechtschreibung im Original.

<sup>37</sup> Vgl. dazu Müller-Graff, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.),

*EUV/EGV-Kommentar*, 6. Aufl. 2004, Art. 30 EG, Rn. 58 ff.

<sup>38</sup> So wurde im Fall *Cassis de Dijon* das Argument, der Mindestalkoholgehalt sei aus Gründen des Gesundheitsschutzes erforderlich, als „nicht stichhaltig“ zurückgewiesen, EuGH, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649, Rn. 11.

<sup>39</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 120/78 (*Cassis de Dijon*), Slg. 1979, 649, Rn. 12 f.

<sup>40</sup> EuGH, Rs. C-260/89 (*Elliniki Radiophonia Tileorassi - ERT/Dimitiki Etairia Pliroforisis u.a.*), Slg. 1991, I-2925, Rn. 43 f.; EuGH, Rs. C-112/00 (*Schmidberger/Republik Österreich*), Slg. 2003, I-5659, Rn. 65 ff.

### ee) Ausnahme von Verkaufsmodalitäten (Keck)

Die weite *Dassonville*-Formel führte dazu, dass letztlich das gesamte nationale Recht, das „irgendwie“ („potentiell“) zu Handelshemmnissen führte, auf den Prüfstand des Gemeinschaftsrechts gestellt wurde. Es wurde auch versucht, missliebige nationale Vorschriften, die aus politischen Gründen innerstaatlich nicht zu beseitigen waren (z. B. Ladenschluss, wettbewerbsrechtliche Vorschriften, die bestimmte Verkaufspraktiken, z. B. Verkauf unter Einstandspreis, Preisgegenüberstellungen, Zugaben, Rabatte) verbieten, via Gemeinschaftsrecht zu beseitigen, was zu entsprechenden Vorlagen an den EuGH führte, die dieser erkennbar als Belastung empfand. Daher schränkte der EuGH im Fall *Keck* die *Dassonville*-Formel ein, ohne sie oder gar die *Cassis*-Formel, wie er später klarstellte, grundsätzlich aufzugeben. „Demgegenüber ist entgegen der bisherigen Rechtsprechung die Anwendung nationaler Bestimmungen, die bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken oder verbieten, auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne des Urteils ... *Dassonville* ... unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, sofern diese Bestimmungen für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren. Sind diese Voraussetzungen nämlich erfüllt, so ist die Anwendung derartiger Regelungen auf den Verkauf von Erzeugnissen aus einem anderen Mitgliedstaat, die den von diesem Staat aufgestellten Bestimmungen entsprechen, nicht geeignet, den Marktzugang für diese Erzeugnisse zu versperren oder stärker zu behindern, als sie dies für inländische Erzeugnisse tut. Diese Regelungen fallen daher nicht in den Anwendungsbereich von Art. 30 EWG-Vertrag“<sup>41</sup>. Der EuGH hat später klargestellt, dass Ladenschlussregelungen<sup>42</sup> und Beschränkungen der Fernsehwerbung<sup>43</sup> nicht unter Art. 28 EGV fallen, während jedenfalls Vorschriften, die die Änderung einer Verpackung erzwingen, die in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen ist, als warenbezogene Re-

gelungen keine „Verkaufsmodalitäten“ sind<sup>44</sup>. Tatbestandlich unter Art. 28 EGV sollen auch, obwohl nicht unmittelbar mit der Verpackung verbunden, grenzüberschreitende Werbestrategien (sog. „Euromarketing“) fallen, so dass mitgliedstaatliche Beschränkungsmaßnahmen, die den Marktzugang behindern, insoweit der Rechtfertigung bedürfen<sup>45</sup>. Zu beachten ist die sog. *Keck*-Rückausnahme für Verkaufsmodalitäten, die Inlands- und Importprodukte rechtlich *oder tatsächlich* unterschiedlich behandeln bzw. betreffen<sup>46</sup>. Eine tatsächliche Ungleichbehandlung kann in einer unterschiedslosen Werbebeschränkung liegen, da diese den ausländischen „Newcomer“ gegenüber dem inländischen „Platzhirsch“, der schon bekannt ist und daher der Werbung nicht bzw. weniger bedarf, benachteiligt<sup>47</sup>.

### ff) Folge: Faktische gegenseitige Anerkennung

Das grundlegende Urteil *Cassis de Dijon* veranlasste die EG-Kommission zu einer Mitteilung, die die Rechtsprechung und ihre Folgen zusammenfasst: „Jedes aus einem Mitgliedstaat eingeführte Erzeugnis ist grundsätzlich im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten zuzulassen, sofern es rechtmäßig hergestellt worden ist, d. h. soweit es den im Ausfuhrland geltenden Regelungen oder den dortigen verkehrsüblichen, traditionsgemäßen Herstellungsverfahren entspricht, und in diesem Land in Verkehr gebracht worden ist ... Nach den vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätzen kann ein Mitgliedstaat den Verkauf eines in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Erzeugnisses grundsätzlich nicht verbieten, auch wenn dieses Erzeugnis nach anderen technischen oder qualitativen Vorschriften als den für die inländischen Erzeugnisse geltenden Vorschriften hergestellt worden ist“<sup>48</sup>. Diese Auffassung wurde den Mitgliedstaaten mitgeteilt und angekündigt, dass die Kommission ihre Rechtsordnungen auf ungerechtfertigte Handelshemmnisse durchforsten werde. Dies ist auch geschehen<sup>49</sup>.

Diese Mitteilung, die insofern korrigiert werden muss, dass es nicht „und“, sondern „oder“ heißen muss, da auch korrekt in die Gemeinschaft eingeführte Drittlandsprodukte am freien Warenverkehr teilhaben

<sup>41</sup> EuGH, verb. Rs. C-267 und C-268/91 (*Strafverfahren gegen Bernard Keck und Daniel Mithouard*), Slg. 1993, I-6097, Rn. 16 f. Art. 30 EWGV ist jetzt (seit dem Vertrag von Amsterdam) Art. 28 EGV.

<sup>42</sup> EuGH, verb. Rs. C-69/93 und C-258/93 (*Punto Casa/Sindaco del Comune di Capena*), Slg. 1994, I-2355, Rn. 11 ff.

<sup>43</sup> EuGH, Rs. C-412/93 (*Leclerc-Siplec*), Slg. 1995, I-179, Rn. 19 ff.

<sup>44</sup> EuGH, Rs. C-470/93 (*Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln/Mars*), Slg. 1995, I-1923, Rn. 12 ff.: „10% mehr Schokoriegel“.

<sup>45</sup> Vgl. dazu Streinz (Fn. 18), Rn. 864 m.w.N. Ansatzweise EuGH,

Rs. C-255/97 (*Pfeiffer/Löwa*), Slg. 1999, I-2835, Rn. 20.

<sup>46</sup> Vgl. dazu EuGH, Rs. C-254/98 (*Schutzverband/TK-Heimdienst Sass*), Slg. 2000, I-151, Rn. 30. Analyse von Streinz, JuS 2000, 809 (811).

<sup>47</sup> Vgl. dazu EuGH, verb. Rs. C-34/95 bis C-36/95 (*De Agostini*), Slg. 1997, I-3843, Rn. 42 ff.; EuGH, Rs. C-405/98 (*Gourmet International*), Slg. 2001, I-1795, Rn. 19 ff.; Schroeder, in: Streinz (Fn. 13), Art. 28 EGV, Rn. 65.

<sup>48</sup> ABl. 1980 Nr. C 256/2.

<sup>49</sup> Vgl. die (nicht vollständige) Liste in ABl. 1989 Nr. C 271/14; ferner die Sammlung von G. Meier, *Cassis-Rechtsprechung* (Loseblatt).

(Art. 24 EGV), macht das sog. Herkunftslandprinzip deutlich: Grundsätzlich, d. h. wenn nicht eine gerechtfertigte Ausnahme vorliegt, ist die Rechtsordnung des Mitgliedstaates, in dem das Produkt hergestellt (oder aus einem Drittland korrekt importiert) wurde, maßgeblich. Dies führt faktisch zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Der deutsche Lebensmittelgesetzgeber hat dies deklaratorisch in § 47a LMBG, jetzt in § 54 LFGB, festgehalten.

### **gg) Verbot mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung**

Hinsichtlich der durch Art. 29 EGV verbotenen mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung, die nur Waren derselben Herkunft, nämlich inländische, betreffen können, wurde die *Dassonville*-Formel als zu weitgehend empfunden, da nahezu jede einzelstaatliche Maßnahme, die sich regulierend und/oder kostenverursachend auf Produktion und Vertrieb von Waren auswirken vermag, auch geeignet sein kann, Ausfuhren zu verhindern, die ohne diese Maßnahmen stattfinden könnten, wodurch alle mitgliedstaatlichen Regelungen zum Schutz legitimer Gemeinwohlziele dem Zwang zur Rechtfertigung nach gemeinschaftsrechtlichen Maßstäben unter Kontrolle des EuGH unterlägen. Daher unterfallen nach der Rechtsprechung des EuGH diesem Begriff nur solche nationale Maßnahmen, „die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Handel innerhalb eines Mitgliedstaats und seinen Außenhandel schaffen, sodass die inländische Produktion oder der Binnenmarkt des betreffenden Staates zum Nachteil der Produktion oder des Handels anderer Mitgliedstaaten einen besonderen Vorteil erlangt“<sup>50</sup>. Die Maßnahme muss also nicht nur allgemein die Produktion bzw. die Vermarktung betreffen, sondern sich gerade auf die Ausfuhr hinderlich auswirken können, was – über den Ansatz des EuGH hinaus – auch bei Maßnahmen zu Lasten der inländischen Wirtschaft möglich ist. Denn das Ziel der Warenverkehrsfreiheit ist, grenzüberschreitende wirtschaftliche Handlungsfreiheiten zu gewährleisten und dadurch Wettbewerbschancen auch in anderen Mitgliedstaaten zu ermöglichen<sup>51</sup>. Anwendungsfälle sind z. B. Ausfuhrformalitäten, Qualitätskontrollen für die Ausfuhr, Bindung der Exportmöglichkeiten an die Mitgliedschaft bei einer berufsständischen Organisation,

Abfüllgebote im Inland für Exportwein (vgl. den Fall „Rioja“) sowie nur im Inland erfüllbare Voraussetzungen für geschützte Ursprungsbezeichnungen gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 des Rates zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel<sup>52</sup> wie das Aufschneiden und Verpacken von Schinken im Erzeugungsgebiet oder das Reiben und Verpacken von Käse im Erzeugungsgebiet. Letztere wurden vom EuGH in den Fällen „Prosciutto di Parma“<sup>53</sup> und „Grana Padano“<sup>54</sup> für tatbestandlich einschlägig, aber gerechtfertigt erklärt.

### **b) Sekundärrecht**

#### **aa) Materielle Rechtsgrundlagen**

Hauptsächliche Rechtsgrundlage für das sekundäre gemeinschaftliche Lebensmittelrecht ist die Kompetenz zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Herstellung des Binnenmarktes (Art. 95 EGV), die in Abs. 3 mit dem Gesundheitsschutz und dem Verbraucherschutz die beiden zentralen Ziele des Lebensmittelrechts auführt. Auf sie verweist auch Art. 153 Abs. 3 lit. a EGV. Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV ist Rechtsgrundlage für landwirtschaftsrechtliche Vorschriften mit lebensmittelrechtlichem (Neben-) Effekt, insbesondere für Marktordnungsvorschriften und Vermarktungsnormen, die Qualitätsstandards und Kennzeichnungsanforderungen für einzelne Produkte festlegen. Art. 152 Abs. 4 UAbs. 1 lit. b EGV ist insoweit *lex specialis* in einem engen („unmittelbar“) Anwendungsbereich. Für Organisationsvorschriften kommt (ergänzend) Art. 308 EGV in Betracht. Dadurch dürfen aber ausdrücklich festgelegte Limitierungen nicht umgangen werden. Weitere Vorschriften (z. B. Art. 133 EGV) können kumulativ hinzutreten. Die Kumulation von Rechtsgrundlagen ist zulässig, soweit dabei die Vorschriften über das Rechtsetzungsverfahren beachtet werden.

#### **bb) Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren**

Die Instrumente der Gemeinschaftsrechtsetzung sind in Art. 249 EGV aufgeführt: Als verbindliche Rechtsakte die unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende Verordnung, die der Umsetzung durch nationales Recht bedürftige Richtlinie und die Entscheidung; als nicht verbindliche, gleichwohl insbesondere als auslegungsmaßstabrechtlich bedeutsame Akte die Empfehlung und die Stellungnahme. Nach dem Prinzip

<sup>50</sup> EuGH, Rs. 15/79 (*Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees*), Slg. 1979, 3409, Rn. 7; st. Rspr., vgl. z.B. EuGH, Rs. C-388/95 (*Belgien/Spanien*) – „Rioja“, Slg. 2000, I-3123, Rn. 47 ff.

<sup>51</sup> Vgl. Müller-Graff, in: von der Groeben/Schwarze (Fn. 37), Art. 29 EG, Rn. 19 ff.; Leible, in: Grabitz/Hilf, Art. 29, Rn. 4; Schroeder, in: Streinz (Fn. 13), Art. 29 EGV, Rn. 5 m.w.N.

<sup>52</sup> ABl. 1992 Nr. L 208/1. S. dazu u. Fn. 79.

<sup>53</sup> EuGH, Rs. C-108/01 (*Consorzio del Prosciutto di Parma und Salumificio S. Rita SpA/Asda Stores Ltd und Hygrade Foods Ltd*), Slg. 2003, I-5121.

<sup>54</sup> EuGH, Rs. 469/00 (*Ravil SARL/Bellon import SARL und Biraghi SpA*), Slg. 2003, I-5053, Rn. 47 ff.

der begrenzten Ermächtigung (Art. 5 Abs. 1 EGV) darf nur die in der einschlägigen Kompetenzgrundlage des EG-Vertrags vorgesehene Rechtssetzungsform verwendet werden. Die für das Lebensmittelrecht wichtigste Vorschrift, Art. 95 EGV, sieht „Maßnahmen“ vor und eröffnet damit alle Rechtssetzungsformen.

Die jeweilige Rechtsgrundlage bestimmt auch das Verfahren. Während Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV nur die Anhörung des Europäischen Parlaments vorsieht, verweist Art. 95 EGV (und auch Art. 152 Abs. 2 UAbs. 1 lit. b EGV) auf das Verfahren der Mitentscheidung<sup>55</sup> von Europäischem Parlament und Rat (Art. 251 EGV), das das Europäische Parlament zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber macht und seine Bedeutung unterstreicht. Diese wird immer noch unterschätzt. Sie zeigte und zeigt sich gerade im Lebensmittelrecht, z. B. in der anhaltenden Kontroverse zwischen Parlament und Rat hinsichtlich der sog. Health Claims<sup>56</sup>. Der Kommission kommt das Initiativrecht zu. Ferner hat sie abgeleitete Rechtssetzungsbefugnisse<sup>57</sup> und Exekutivbefugnisse.

### cc) Strategien der Gemeinschaftsrechtsetzung

Ursprünglich versuchte man die legislativen Handelshemmnisse der Mitgliedstaaten allein durch die Harmonisierung zu beseitigen, wobei unterschiedliche Ansätze (generelle/punktueller; totale/optionelle Harmonisierung) ohne Gesamtkonzept verfolgt wurden. Dieses Konzept erwies sich nicht nur als undurchführbar, sondern auch rechtspolitisch nicht wünschenswert. Man wollte keinen „europäischen Einheitsbrei“. Die Cassis-Rechtsprechung des EuGH ermöglichte durch die faktische gegenseitige Anerkennung die Entwicklung einer „neuen Strategie“: Da die Ziele der nationalen Lebensmittelgesetzgebung (Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz) der Mitgliedstaaten im wesentlichen gleichwertig seien, könne die gegenseitige Anerkennung grundsätzlich die Basis zur Schaffung eines Gemeinsamen Marktes (Binnenmarktes) sein. Der Harmonisierung bedürfen danach nur noch diejenigen Bereiche, die der EuGH gemäß Art. 30 EGV bzw. „zwingenden Erfordernissen“ noch für die (kontrollierte) Regelung durch die Mitgliedstaaten übrig gelassen hat sowie Bereiche, in denen eine EG-rechtliche Regelung rechtspolitisch geboten erscheint

(z. B. Qualitätspolitik; landwirtschaftspolitische Interessen). Gegenseitige Anerkennung und Harmonisierung sollten zu einander ergänzenden Elementen der Herstellung des Binnenmarktes werden<sup>58</sup>. Dies führte zum Grundsatz, sich auf die Harmonisierung sog. „allgemeiner Fragen“, die alle Lebensmittel betreffen, zu beschränken (sog. horizontale Harmonisierung). Dazu gehören die allgemeinen Regeln über die Aufmachung und Etikettierung von Lebensmitteln, über den Gesundheitsschutz (Hygiene; Zusatzstoffe) sowie die Lebensmittelüberwachung. Auf Vorschriften über die Zusammensetzung einzelner Produkte (Produktvorschriften, sog. vertikale Harmonisierung) sollte grundsätzlich verzichtet werden. Dies wurde nicht konsequent durchgehalten, auch wegen Widerständen aus den Mitgliedstaaten, die von den in ihnen ansässigen Branchen, die an „bewährten“ Vorschriften festhalten wollten, dazu gedrängt wurden. Schließlich sollte eine allgemeine Rahmenregelung für das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht erlassen werden (sog. BasisVO).

## 3. Der Einfluss des Welthandelsrechts (WTO-Rechts)

### a) Grundlagen

Auf den Einfluss des Welthandelsrechts (Recht der Welthandelsorganisation – World Trade Organization – WTO)<sup>59</sup> auf das europäische (und damit auch das österreichische und das deutsche) Lebensmittelrecht kann hier nur hingewiesen werden. Für Lebensmittel sind das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT-Übereinkommen)<sup>60</sup> und insbesondere das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS-Übereinkommen)<sup>61</sup> von Bedeutung, ferner das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights TRIPS)<sup>62</sup>, das u. a. Marken (Art. 15-21) und geographische Angaben (Art. 22-24) schützt. Für geographische Angaben für Weine und Spirituosen sieht Art. 23 TRIPS einen zusätzlichen Schutz vor.

<sup>55</sup> Art. I-34, Art. III-396 EVV sehen dieses Verfahren der Mitentscheidung als „ordentliches Rechtssetzungsverfahren“ vor. Die Rechtsakte werden durch Art. I-33 EVV umbenannt und neu strukturiert: Die Verordnung soll „Europäisches Gesetz“ bzw. als Durchführungsverordnung „Europäische Verordnung“ heißen, die Richtlinie „Europäisches Rahmengesetz“, die Entscheidung „Europäischer Beschluss“.

<sup>56</sup> Vgl. dazu zuletzt EU Foodlaw weekly Nr. 243 (3 Feb 2006), S. 1 ff.

<sup>57</sup> Zum gerade im Lebensmittelrecht bedeutsamen sog. Komitologieverfahren vgl. Streinz (Fn. 18), Rn. 521 ff. und Streinz,

in: Streinz (Red.), *Lebensmittelrechts-Handbuch* (Loseblatt 2006), III C, Rn. 114 ff.

<sup>58</sup> Vgl. dazu Streinz, *Die Herstellung des Binnenmarktes im Bereich des Lebensmittelrechts. Rechtsangleichung und gegenseitige Anerkennung als ergänzende Instrumente*, ZfRV 1991, 357 (357 ff.).

<sup>59</sup> Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) vom 15.4.1994 (ABl. 1994 Nr. L 336/3).

<sup>60</sup> ABl. 1994 Nr. L 336/86.

<sup>61</sup> ABl. 1994 Nr. L 336/40.

<sup>62</sup> Deutsches BGBl. 1994 II S. 1730; ABl. 1994 Nr. L 336/213.

Durch das SPS-Übereinkommen sollen die nachteiligen Auswirkungen auf den Welthandel, die mit der (einseitigen) Festlegung gesundheitspolizeilicher oder pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen verbunden sind, reduziert und diese Festlegung diszipliniert werden. Dabei handelt es sich in der Sache um die Bewältigung derselben Problematik, die sich im EG-Recht hinsichtlich Maßnahmen stellt, die auf Art. 30 EG bzw. immanente Schranken der *Cassis*-Formel als Ausnahme bzw. Einschränkung von Art. 28 EG gestützt werden. Freilich bestehen in der Bewältigung der Probleme sowohl hinsichtlich der Festlegung der Standards als auch hinsichtlich der Streitschlichtung erhebliche Unterschiede<sup>63</sup>.

#### **b) Die EG und das EG-Recht im Rahmen der WTO**

Die EG war aufgrund ihrer ausschließlichen Kompetenzen im Bereich der Zölle (Art. 23 ff. EG) und der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP; Art. 133 EG) bereits im GATT nach und nach in Funktionsnachfolge an die Stelle der Mitgliedstaaten getreten<sup>64</sup>. In der WTO ist die EG selbst Mitglied neben den Mitgliedstaaten (Art. XI: 1 WTO-Übereinkommen), in deren Kompetenz Teile der WTO-Materien verblieben sind<sup>65</sup>. Trotz der erheblichen Unterschiede zum GATT gehören die WTO-Übereinkünfte nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich nicht zu den Vorschriften, an denen der EuGH die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Gemeinschaftsorgane misst (WTO-Recht kein Prüfungsmaßstab für sekundäres EG-Recht). Eine Ausnahme besteht, soweit die EG eine bestimmte, im Rahmen der WTO übernommene Verpflichtung umsetzt oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen der WTO-Übereinkünfte verweist. Entscheidender Grund dafür ist, dass andernfalls den Legislativ- und Exekutivorganen der EG die im WTO-Streitbeilegungsverfahren (Dispute Settlement Understanding – DSU<sup>66</sup>) der WTO eingeräumte Befugnis genommen würde, auf dem Verhandlungsweg die durch die Flexibilität des Streit-schlichtungssystems eröffneten Lösungen zu erreichen, wodurch wegen des bestehenden Spielraums der Organe der Handelspartner ein Ungleichgewicht

entstünde. Danach können sich grundsätzlich weder Individuen noch Mitgliedstaaten auf das WTO-Recht berufen, um sekundäres Gemeinschaftsrecht, das sich an sich an völkerrechtliche Vorgaben messen lassen muss (Art. 300 Abs. 7 EG), mit der Nichtigkeitsklage (Art. 230 Abs. 1 bzw. Abs. 4 EG) oder (inzident) im Rahmen einer Vorabentscheidung (Art. 234 EG) anzugreifen<sup>67</sup>. Allerdings ist EG-Sekundärrecht WTO-konform auszulegen, soweit dieses ausdrücklich zur Umsetzung von WTO-Verpflichtungen dient oder auf das WTO-Recht verweist<sup>68</sup>. Maßnahmen der Mitgliedstaaten misst der EuGH dagegen als Integralbestandteil des Gemeinschaftsrechts<sup>69</sup>. Beispiel: Verstoß Deutschlands gegen die Internationale Übereinkunft über Milcherzeugnisse, einem Teil der Tokio-Runde des GATT<sup>70</sup>.

#### **c) Die Bedeutung des Codex Alimentarius**

Hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs für die Rechtfertigung von Handelshemmnissen, die die Mitglieder der WTO (im Lebensmittelrecht wegen der weit gehenden Kompetenz die EG durch Richtlinien und Verordnungen) errichten, kommt den Regeln des Codex Alimentarius besondere Bedeutung zu. Denn gemäß Art. 3 Abs. 2 SPS-Übereinkommen gelten gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, die sich auf internationale Normen stützen können, als „notwendig“ und als im Einklang mit dem SPS-Übereinkommen. Problematisch sind die Maßstäbe für die Rechtfertigung darüber hinausgehender Schutzmaßnahmen. Diese sind gemäß Art. 3 Abs. 3 SPS-Übereinkommen ausdrücklich zulässig. Erste Leitlinien zur Lösung des Problems, berechnete Schutzmaßnahmen von unberechtigtem Protektionismus abzugrenzen, hat die Entscheidung des Appellate Body der WTO im sog. Hormonstreit zwischen Kanada und den USA einerseits und der EG andererseits<sup>71</sup> gegeben. Danach sind die Mitglieder der WTO bei ihrer Risikobewertung nicht auf rein naturwissenschaftlich nachweisbare Gesundheitsgefahren beschränkt, sondern können auch Fragen des „Risikomanagements“ wie z. B. das Missbrauchsrisiko und Kontrollprobleme berücksichtigen. Die naturwissen-

<sup>63</sup> Vgl. dazu Streinz, *Die Bedeutung des WTO-Übereinkommens für den Lebensmittelverkehr*, *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts* 36 (1996), S. 435 (437 f.).

<sup>64</sup> Vgl. EuGH, verb. Rs. 21-24/72 (*International Fruit Company*), Slg. 1972, 1219, Rn. 10 ff. Vgl. dazu Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, 2003, Rn. 114 ff. m.w.N.

<sup>65</sup> Vgl. dazu und zu damit verbundenen Problemen ebd., Rn. 117 ff.

<sup>66</sup> ABl. 1994 Nr. L 336/234. S. dazu Weiß/Herrmann (Fn. 54), S. 111 ff. (Rn. 250 ff.).

<sup>67</sup> EuGH, Rs. C-149/96 (*Portugal/Rat*), Slg. 1999, I-8395, Rn. 47; Analyse dazu von Streinz, *JuS* 2000, 909 ff.; EuGH, Rs. C-307/99 (*OGT Fruchthandels-gesellschaft mbH/HZA Hamburg*

*St. Annen*), Slg. 2001, I-3159, Rn. 22 ff.; Analyse dazu von Streinz, *JuS* 2001, 117 ff.

<sup>68</sup> EuGH, verb. Rs. C-300/98 und C-329/98 (*Parfums Christian Dior/Tuk*), Slg. 2000, I-11307, Rn. 47.

<sup>69</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-53/96 (*Hermès/FAT Marketing Choice*), Slg. 1998, I-3603, Rn. 22 ff.

<sup>70</sup> EuGH, Rs. C-61/94 (*Kommission/Deutschland*), Slg. 1996, I-3989, Rn. 29 ff.

<sup>71</sup> *EuZW* 1998, 157 ff. Vgl. dazu Streinz, *Die Novel Food Verordnung – Handelshemmnis im internationalen Warenverkehr?*, in: Streinz (Hrsg.), *Neuartige Lebensmittel – Problemaufriß und Lösungsansätze*, 1999, S. 239 (247 ff.) m.w.N.

schaftliche Ermittlung und Bewertung von Risiken ist zwar der Ausgangspunkt, aber nicht bereits das Ergebnis<sup>72</sup>. Die Maßnahme muss durch die Ergebnisse wissenschaftlicher Studien hinreichend untermauert sein, sodass zwischen der Risikoabschätzung und der darauf beruhenden Regelung ein vernünftiger Zusammenhang („rational relationship“) besteht. Dabei ist nicht erforderlich, dass die vorgelegten Studien der „herrschenden Meinung“ entsprechen; auch eine abweichende Expertise einzelner qualifizierter und respektierter Wissenschaftler, die die Gefahr sorgfältig untersucht haben, genügt. Dies ist aber kein Freibrief für eine oberflächliche, auf wenig substantielle Studien gestützte Risikoabschätzung.

Das Vorsorgeprinzip setzt die Bestimmungen der Art. 5 Abs.1 und 2 SPS-Übereinkommen nicht außer Kraft, sondern findet Berücksichtigung in Art. 5 Abs. 7 SPS-Übereinkommen. Wichtig ist, dass die getroffenen Maßnahmen systemgerecht und konsequent sind. Beispiel: Die sachlich nicht begründete Unterscheidung zwischen dem Einsatz von Hormonen in der Schweine- und in der Rindermast durch die EG wurde vom Appellate Body als willkürlich, das Hormonverbot insoweit als WTO-widrig angesehen. Aktuell ist der Streit zwischen den USA, Kanada und Argentinien sowie der EG wegen des (seitens der EG bereits hinsichtlich seiner Existenz bestrittenen) Moratoriums der EG sowie einiger Mitgliedstaaten, darunter Deutschland und Österreich, für gentechnisch hergestellte Produkte. Dazu hat ein Panel der WTO am 7. Februar 2006 vorläufige Anordnungen verkündet<sup>73</sup>. Darin wurden teilweise Verstöße der EG und ihrer Mitgliedstaaten gegen das SPS-Abkommen festgestellt, andere Vorwürfe aber zurückgewiesen. Das Panel stellte ausdrücklich fest, dass es über die potentielle Gefährlichkeit gentechnisch veränderter Lebensmittel nicht befunden habe.

#### **d) Reaktionen im nationalen Lebensmittelrecht**

Anders als das deutsche LFGB enthält das österreichische LMSVG – wie bereits die EG-Basisverordnung (Art. 13 BasisVO) – in § 80 ausdrückliche Vorschriften über die Mitwirkung im internationalen Bereich. Die Bundesministerin für Gesundheit und Frauen (das Amt ist offenbar an eine Frau gebunden) hat gemäß

§ 80 LMSVG in Fragen des FAO/WHO Codex Alimentarius eine Kommission, die WECO, zu bestellen.

#### **4. Folgen der Europäisierung des Lebensmittelrechts für die nationalen Lebensmittelrechte – Nicht mehr „Herr im eigenen Haus“**

Im Rahmen der in Österreich sehr emotional geführten Gentechnikdiskussion wurde geäußert, dass „seit dem EU-Beitritt wir Österreicher nicht mehr Herr im eigenen Haus“ sind<sup>74</sup>. In der Tat hat die Europäisierung des Lebensmittelrechts zur Folge, dass der eigenständige politische und damit gesetzgeberische Gestaltungsspielraum der 25 Mitgliedstaaten der EU erheblich eingeschränkt ist. Ihr jeweiliges Lebensmittelrecht wird durch das EG-Recht überlagert (freier Warenverkehr, Art. 28/30 EGV; EG-Verordnungen) oder inhaltlich bestimmt (EG-Richtlinien). Das materielle Lebensmittelrecht dieser Staaten ist weitgehend harmonisiert.

Für die zum 1. Mai 2004 beigetretenen Staaten bestehen unterschiedliche Übergangsvorschriften<sup>75</sup>. Wo das Gemeinschaftsrecht noch Raum lässt – z. B. für sog. „nationale Alleingänge“ gemäß Art. 95 Abs. 4-9 EGV, die vor allem im Bereich der Gentechnik genutzt wurden-, kommt es häufig zu Streitfragen, da auch diese Alleingänge materiell durch das EG-Recht gebunden sind und auf dessen Einhaltung durch die Kommission und im Streitfall durch den EuGH kontrolliert werden. Als aktuelles Beispiel sei das Urteil des EuGH vom 5. Oktober 2005 genannt, in dem die Festlegung einer „GVO-freien Zone“ durch das oberösterreichische Gentechnik-Verbotsgesetz 2002<sup>76</sup> für gemeinschaftsrechtswidrig erklärt wurden, da die Kläger (Oberösterreich gem. Art. 230 Abs. 3, die Republik Österreich gem. Art. 230 Abs. 2 EGV) die Voraussetzungen des Art. 95 Abs. 5 EGV nicht nachgewiesen haben.<sup>77</sup>

### **III. Wichtige Regelungsmaterien**

#### **1. Ziele (Schutzzwecke) des Lebensmittelrechts**

##### **a) Überblick**

Ziele des Lebensmittelrechts sind seit jeher und in allen Staaten der Schutz des Verbrauchers vor Gesundheitsschäden und vor Täuschung. Beides setzt Infor-

<sup>72</sup> Ausdrücklich abweichend von der Entscheidung des Panels, wonach durch Art. 5 Abs. 1 SPS-Übereinkommen alle Angelegenheiten ausgeschlossen sein sollen, die von einer quantitativen Analyse durch empirische oder experimentelle Labormethoden, wie sie herkömmlich mit den Naturwissenschaften verbunden sind, nicht erfasst werden könnten.

<sup>73</sup> WT DS 291, 292 und 293 (USA, Kanada, Argentinien/EG).

<sup>74</sup> Vgl. das Zitat bei Smolka, Ernährung/Nutrition 20(1996), S. 462.

<sup>75</sup> Vgl. dazu Streinz, Ablauf und Konsequenzen der EU-Erweite-

rung für das Lebensmittelrecht, ZLR 2005, 161 (161 ff.).

<sup>76</sup> Zur Begründung des Gentechnik-Verbotsgesetzes vgl. Landtagsbeilage 1564/2002, A.4 (<http://www.land-oberoesterreich.gv.at/ltagbeilagen>).

<sup>77</sup> EuGH, verb. Rs. T-366/03 und T-235/04 - Land Oberösterreich und Republik Österreich/Kommission, ZLR 2005, 716 mit Anm. C. Ohler Vgl. dazu Agra Food Biotech Nr. 162 (17 Oct 2005), S. 14 und die Anmerkung von Kahl, ZUR 2006, 86 ff. Analyse von Streinz, JuS 2006, #.

mationen voraus, sodass die Verbraucherinformation hinzukommt. Diese allgemeinen Ziele setzt auch Art. 5 BasisVO<sup>78</sup> unter Einbeziehung weiterer Schutzgüter. Danach verfolgt das Lebensmittelrecht eines oder mehrere der allgemeinen Ziele eines hohen Maßes an Schutz für das Leben und die Gesundheit der Menschen, des Schutzes der Verbraucherinteressen einschließlich lauterer Handelsgepflogenheiten im Lebensmittelhandel, ggf. unter Berücksichtigung des Schutzes der Tiergesundheit, des Tierschutzes, des Pflanzenschutzes und der Umwelt. Im EG-Binnenmarkt soll dies den freien Verkehr von Lebensmitteln, die diesen Anforderungen entsprechen, ermöglichen.

### **b) Gesundheitsschutz**

Der Gesundheitsschutz wird präventiv durch allgemeine und spezielle Anforderungen an die Beschaffenheit der Produkte, durch Anforderungen an das Produktionsverfahren sowie durch Genehmigungsvorbehalte entsprechend dem sog. Missbrauchsprinzip (s. u.) gewährleistet. Die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit sind allgemein in Art. 14 BasisVO geregelt, auf den § 5 Abs. 1 Nr. 1 LMSVG verweist. Danach dürfen Lebensmittel, die „nicht sicher“ sind, nicht in Verkehr gebracht werden. Sie gelten als nicht sicher, wenn davon auszugehen ist, dass sie a) gesundheitsschädlich und b) für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind. Die dafür relevanten Kriterien werden in Art. 14 Abs. 3-9 BasisVO aufgeführt. Einbezogen sind dabei u. a. die dem Verbraucher vermittelten Informationen (Abs. 3 lit. b), die wahrscheinlichen sofortigen und/oder kurzfristigen und/oder langfristigen Auswirkungen des Lebensmittels nicht nur auf die Gesundheit des Verbrauchers, sondern auch auf nachfolgende Generationen (Abs. 4 lit. a), die wahrscheinlichen kumulativen toxischen Auswirkungen (Abs. 4 lit. b), die besondere gesundheitliche Empfindlichkeit einer bestimmten Verbrauchergruppe, falls das Lebensmittel für diese Gruppe von Verbrauchern bestimmt ist (Abs. 4 lit. c). Lebensmittel, die spezifischen Bestimmungen der Gemeinschaft zur Lebensmittelsicherheit (die im Sekundärrecht festgelegt sind; s. dazu u.) entsprechen, gelten hinsichtlich der durch diese Bestimmungen abgedeckten Aspekte als sicher (Abs. 7). Für die Festlegung dieser Bestimmungen sind die Grundsätze der Risikobewältigung (s. u.) einschließlich des Vorsorgeprinzips (s. u.) maßgeblich. Besteht der begründete Verdacht, dass ein Lebensmittel trotz Einhaltung dieser Bestimmungen nicht sicher ist, hindert dies die zuständigen Behörden nicht, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Beschränkungen für das Inverkehrbringen dieses Lebensmittels zu verfügen oder seine Rücknahme vom Markt zu verlangen (Abs.

8). Fehlen spezifische Bestimmungen der Gemeinschaft, so kommt das Lebensmittelrecht der Mitgliedstaaten zum Tragen, soweit es mit den Bestimmungen des EG-Vertrages, insbesondere über den freien Warenverkehr (Art. 28/30 EGV), vereinbar ist (Abs. 9). Art. 15 BasisVO legt die Anforderungen an die Futtermittelsicherheit fest. Dies entspricht dem „ganzheitlichen Ansatz“, der Konsequenzen aus Lebensmittelskandalen zog und die Lebensmittelsicherheit „from farm to fork“, „vom Acker auf den Tisch“ erfassen will. Zwischen der Lebensmittelsicherheit und der Arzneimittelsicherheit gibt es (neben dem grundsätzlichen Abgrenzungsproblem) Berührungspunkte, die ein Zusammenwirken der jeweiligen Behörden erfordern. Genannt sei nur die Sicherheit von Arzneimitteln, die für die Anwendung an den der Lebensmittelgewinnung dienenden Tieren vorgesehen sind.

### **c) Verbraucherschutz**

Der Schutz der Verbraucherinteressen wird allgemein in Art. 8 BasisVO als Ziel des Lebensmittelrechts definiert. Dieses muss den Verbrauchern die Möglichkeit bieten, in bezug auf die Lebensmittel, die sie verzehren, eine sachkundige Wahl zu treffen. Dabei müssen Praktiken des Betrugs oder der Täuschung, die Verfälschung von Lebensmitteln und alle sonstigen Praktiken, die den Verbraucher irreführen können, verhindert werden. Art. 16 BasisVO enthält entsprechende Anforderungen für Futtermittel. Diese allgemeinen Anforderungen werden in § 5 Abs. 2-4 LMSVG konkretisiert, wobei auch hier gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, insbesondere der Etikettierungsrichtlinie (s. u.) zu berücksichtigen waren und beim Vollzug des Gesetzes durch richtlinienkonforme Auslegung zu berücksichtigen sind.

### **d) Verbraucherinformation**

Sowohl der Verbraucherschutz als auch der Gesundheitsschutz erfordern eine Information des Verbrauchers. Auf diese Information stellt gerade ein Verbraucherschutz ab, der vom Leitbild eines „verständigen Verbrauchers“ (s. u. 3.b) ausgeht. Die Bedeutung der Verbraucherinformation für den Gesundheitsschutz wird z. B. bei Allergikern deutlich, die über die Inhaltsstoffe eines Lebensmittels genau Bescheid wissen müssen. Ungeachtet des problematischen Begriffs der „Verbrauchererziehung“, den die EG verwendet, ist die Aufklärung über eine ausgewogene und „gesunde“ Ernährung angesichts der anerkannten Schäden durch Übergewicht und andere Folgen von Fehlernährung nicht nur legitim sondern unverzichtbarer Bestandteil einer Gesundheitspolitik.

<sup>78</sup> ABl. 2002 Nr. L 31/1, geändert durch Art. 1 ÄndVO (EG) 1642/2003 vom 22.7.2003 (ABl. Nr. L 245/4); Meyer, Textsammlung, Nr. 1.

### e) Nebenfolgen anderer Ziele, insbesondere Landwirtschaftsschutz

In der landwirtschaftlichen Urproduktion werden Futtermittel, die in das Lebensmittelrecht einbezogen worden sind (vgl. Art. 3 Nr. 4-6, Art. 15, Art. 20 BasisVO), und Lebensmittel erzeugt. Daher ist das EG-Agrarrecht auch teilweise Rechtsgrundlage für das Lebensmittelrecht. Gemäß Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV erlässt der Rat mit qualifizierter Mehrheit (Art. 205 Abs. 2 EGV) nach Anhörung des Europäischen Parlaments Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen zur Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik.

Auf dieser Basis wurde eine Reihe lebensmittelrechtlich relevanter EG-Verordnungen erlassen, die allgemeine Bezeichnungsvorschriften<sup>79</sup> und produktspezifische Bezeichnungsvorschriften<sup>80</sup> enthalten. Diese Bestimmungen dienen in erster Linie dem Schutz der Landwirtschaft, daneben aber (mehr oder weniger) auch dem Schutz des Verbrauchers, der über eine bestimmte Produktqualität informiert wird. Problematisch ist dies nur, wenn der Schutz der Landwirtschaft mit Verbraucherschutzargumenten kaschiert wird, da dies dogmatisch zu Systembrüchen führt<sup>81</sup>.

## 2. Prinzipien und Instrumente des europäischen Lebensmittelrechts

### a) Missbrauchsprinzip und Verbotsprinzip

Im Lebensmittelrecht unterscheidet man zwischen dem sog. Missbrauchsprinzip und dem sog. Verbotsprinzip. Nach dem Missbrauchsprinzip dürfen Lebensmittel vom Hersteller eigenverantwortlich, d. h. ohne Genehmigung, in den Verkehr gebracht werden. Er ist allerdings dafür verantwortlich, dass das Produkt den lebensmittelrechtlichen Vorschriften, d. h. den Anforderungen des Gesundheitsschutzes und des Verbraucherschutzes einschließlich der Verbraucherinformation entspricht. Nach dem Verbotsprinzip ist verboten, was nicht ausdrücklich erlaubt wird (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Lebensmittel, die ihm unterliegen, bedürfen einer behördlichen Genehmigung.

### b) Eigenverantwortung des Unternehmers, Prävention und Lebensmittelüberwachung

Im Lebensmittelrecht gilt (noch) grundsätzlich das Missbrauchsprinzip. Es kommt in Art. 17 BasisVO zum Ausdruck, auf den § 21 LMSVG verweist. Es entspricht auch einer Rechts- und Wirtschaftsordnung, die auf die Eigenverantwortlichkeit des (selbständigen, nicht des umfassend betreuten) Menschen vertraut. Wegen des stärkeren Eingriffs eines Genehmigungserfordernisses in Grundrechte (Berufsfreiheit und Wirtschaftsfreiheit des Unternehmers, aber auch Wahlfreiheit des Verbrauchers mit ggf. subjektiver Risikoabschätzung<sup>82</sup>), das andererseits aber eine gewisse Rechtssicherheit bietet, bedarf das Verbotsprinzip einer besonderen Rechtfertigung. Diese liegt vor, wenn vor hinreichend qualifizierten potenziellen Risiken ein vorbeugender Gesundheitsschutz geboten ist, z. B. bei Zusatzstoffen und (teilweise) bei Novel Food, insbesondere gentechnisch hergestellten Lebensmitteln. Fraglich und zwischen Europäischem Parlament, dem eine Anzeigepflicht genügt, und dem Rat strittig ist das Genehmigungserfordernis bei sog. Health Claims.

Da eine effektive Lebensmittelüberwachung schon aus Kapazitätsgründen nur im Zusammenwirken mit den kontrollierten Unternehmen möglich ist, muss ein System der „Kontrolle der Kontrolle“ entwickelt werden, das an der betrieblichen Eigenkontrolle ansetzt. Diese liegt im Interesse des Unternehmens selbst zur Vermeidung von Verlusten durch Verderb und andere Mängel sowie für die seriösen Unternehmer zur Erhaltung bzw. (z. B. nach „Gammelfleischskandalen“) Wiederherstellung des Vertrauens der Verbraucher in die Lebensmittelsicherheit.

Konkrete Vorgaben für diese Eigenkontrolle sind die Erfordernisse der Rückverfolgbarkeit (Art. 18 BasisVO, worauf § 22 LMSVG verweist) und der Meldepflicht (Art. 19 BasisVO) sowie vor allem das sog. HACCP-Konzept (Hazard Analysis on Critical Control Points), das bei der Lebensmittelhygiene zu beachten ist (s. u.). Qualifizierte, ggf. zertifizierte Eigenkontrollen sollten entsprechende Erleichterungen seitens der amtlichen

<sup>79</sup> Vgl. z. B. die Verordnung (VO) (EWG) Nr. 2092/91 des Rates über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln vom 24.6.1991, ABl. Nr. L 198/3; Meyer, Textsammlung Nr. 2600. Weitere Beispiele bei Streinz, in: Streinz (Fn. 57), III C, Rn. 84.

<sup>80</sup> Vgl. z. B. die VO (EWG) Nr. 1898/87 des Rates über den Schutz der Bezeichnung der Milch und Milcherzeugnisse bei ihrer Vermarktung vom 2.7.1987, ABl. Nr. L 182/36; Meyer, Textsammlung Nr. 4600. Weitere Beispiele bei Streinz (Fn. 57), III C, Rn. 84a.

<sup>81</sup> Vgl. z. B. EuGH, Rs C-306/93 (SMW Winzersekt/Land Rheinland Pfalz) – „Méthode champenoise“, Slg 1994, I-5555, Rn. 21

(im Ergebnis zutreffend entschieden wegen des Schutzes der Herkunftsbezeichnung „Champagner“); EuGH, Rs. C-101/98 (Union Deutsche Lebensmittelwerke/Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft) – „Diätkäse“, Slg. 1999, I-8841, Rn. 26 ff. (Abweichung vom Verbraucherleitbild, das hinsichtlich Beschränkungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten entwickelt worden war; s.u. #).

<sup>82</sup> Vgl. dazu Streinz, Divergierende Risikoabschätzung und Kennzeichnung, in: Streinz (Hrsg.), „Novel Food – Rechtliche und wirtschaftliche Aspekte der Anwendung neuer biotechnologischer Verfahren bei der Lebensmittelherstellung, 2. Aufl. 1995, S. 131 (131 ff.).

Lebensmittelkontrolle ermöglichen. Geboten ist auch eine angemessene, d. h. zielführende und verhältnismäßige Reaktion bei Krisen.

### c) Grundsätze der Risikoentscheidung

Anknüpfend an Definitionen, die durch die Codex Alimentarius Commission und die Expertenberatung der FAO/WHO entwickelt wurden<sup>83</sup>, enthält die Basisverordnung die Grundsätze der Risikoentscheidung mit der grundlegend wichtigen Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement. Art. 3 Nr. 9-14 BasisVO definieren die Begriffe „Risiko“ (Funktion der Wahrscheinlichkeit einer die Gesundheit beeinträchtigenden Wirkung und der Schwere dieser Wirkung als Folge der Realisierung einer Gefahr), „Gefahr“ (ein biologisches, chemisches oder physikalisches Agens in einem Lebensmittel oder Futtermittel oder einem Zustand eines Lebensmittels oder Futtermittels, der eine Gesundheitsbeeinträchtigung verursachen kann), „Risikoanalyse“ als Prozess aus den drei miteinander verbundenen Einzelschritten Risikobewertung (wissenschaftlich untermauerter Vorgang mit den vier Stufen Gefahrenidentifizierung, Gefahrenbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung), „Risikomanagement“ (von der Risikobewertung unterschiedener Prozess der Abwägung strategischer Alternativen in Konsultation mit den Beteiligten unter Berücksichtigung der Risikobewertung und anderer berücksichtigungswertiger Faktoren und gegebenenfalls der Wahl geeigneter Präventions- und Kontrollmöglichkeiten) und Risikokommunikation interaktiver Austausch im Rahmen der Risikoanalyse von Informationen und Meinungen über Gefahren und Risiken, risikobezogene Faktoren und Risikowahrnehmung zwischen Risikobewertern, Risikomanagern, Verbrauchern, Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen, Wissenschaftlern und anderen interessierten Kreisen einschließlich der Erläuterung von Ergebnissen der Risikobewertung und der Grundlage für Risikomanagemententscheidungen).

Auf dieser Basis bestimmt Art. 6 BasisVO, dass sich das Lebensmittelrecht, um das allgemeine Ziel eines hohen Maßes an Schutz für Leben und Gesundheit der Menschen zu erreichen, grundsätzlich auf Risikoanalysen stützt (außer wenn dies nach den Umständen oder der Art der Maßnahme unangebracht wäre). Die Risikobewertung beruht auf den verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen und ist in einer unabhängigen, objektiven und transparenten Art und Weise vorzunehmen. Beim Risikomanagement, d. h. der politischen Entscheidung über den Umgang mit Risiken, die durch allgemeine Festlegungen (Gesetze; im

EG-Rahmen Verordnungen, Art. 249 Abs. 2 EGV, und Richtlinien, Art. 249 Abs. 3 EGV, die in das Recht der Mitgliedstaaten umzusetzen sind) oder konkrete Einzelfallentscheidungen (Verwaltungsakte; im EG-Rahmen Entscheidungen, Art. 249 Abs. 4 EGV) erfolgt, ist den Ergebnissen der Risikobewertung, insbesondere den Ergebnissen der Behörde über Lebensmittelsicherheit (EBLS, European Food Safety Authority – EFSA), anderen angesichts des betreffenden Sachverhalts berücksichtigungswertigen Faktoren sowie ggf. dem Vorsorgeprinzip (s.u. d)) Rechnung zu tragen, um die allgemeinen Ziele des Lebensmittelrechts (Art. 5 BasisVO) zu erreichen.

### d) Das Vorsorgeprinzip (Precautionary Principle)

Art. 7 BasisVO enthält das sog. „Vorsorgeprinzip“ („precautionary principle“). Danach können in bestimmten Fällen, in denen nach einer Auswertung der verfügbaren Informationen die Möglichkeit gesundheitsschädlicher Auswirkungen festgestellt wird, wissenschaftlich aber noch Unsicherheit besteht, vorläufige Risikomanagementmaßnahmen zur Sicherstellung des in der Gemeinschaft gewählten hohen Gesundheitsschutzniveaus getroffen werden, bis weitere wissenschaftliche Informationen für eine umfassendere Risikobewertung vorliegen. Solche Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein und dürfen den Handel nicht stärker beeinträchtigen, als dies zur Erreichung des in der Gemeinschaft gewählten hohen Gesundheitsschutzniveaus unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit und anderer angesichts des betreffenden Sachverhalts für berücksichtigungswert gehaltenen Faktoren notwendig ist, und müssen innerhalb einer angemessenen Frist überprüft werden. Dieses Vorsorgeprinzip wurde für das Lebensmittelrecht als „Prinzip“ auf internationaler Ebene entwickelt<sup>84</sup>. Die EG-Kommission hat in ihrer Mitteilung über die Anwendung des Vorsorgeprinzips<sup>85</sup> erläutert, welchen Ansatz sie dabei zugrunde legt, Leitlinien für seine Anwendung festgelegt und versucht, einen Grundkonsens darüber zu erzielen, wie wissenschaftlich noch nicht in vollem Umfang erfassbare Risiken eingeschätzt und bewertet werden können. Es geht darum, das Vorsorgeprinzip zu realisieren, ohne dass es zum Vorwand für protektionistische Maßnahmen wird. Die Problematik wird insbesondere im Bereich Gentechnik offenbar, wo es innergemeinschaftlich und international zu Streitfällen gekommen ist, in denen es gerade um die Tragweite des „Precautionary Principle“ geht<sup>86</sup>.

<sup>83</sup> Vgl. dazu Gelbert, *Die Risikobewältigung im Lebensmittelrecht*, 2001, S. 78 ff.

<sup>84</sup> Vgl. dazu Streinz, *The Precautionary Principle in Food Law*,

*European Food Law Review (EFLR) 1998*, S. 413 (413 ff.).

<sup>85</sup> Dok. KOM(2000)0001 endg.

<sup>86</sup> S. die in Fn. 73 und Fn. 77 genannten Fälle.

### 3. Folgen der primärrechtlichen Vorgaben

#### a) Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Mitgliedstaatliche Maßnahmen, die den freien Warenverkehr noch beschränken dürfen, müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Ob dem Genüge getan ist, wird vom EuGH kontrolliert. Dieser Prüfstand des Gemeinschaftsrechts hatte erhebliche Auswirkungen auf das noch nicht oder nur teilweise harmonisierte Lebensmittelrecht der Mitgliedstaaten sowie die damit verbundenen Materien, insbesondere das Wettbewerbsrecht (Lauterkeitsrecht) in Deutschland und Österreich.

#### b) Folgen für den Verbraucherschutz

##### aa) Das „Verbraucherleitbild“ des EuGH hinsichtlich mitgliedstaatlicher Beschränkungsmaßnahmen des freien Warenverkehrs – Folgen für das Lebensmittelrecht und das Wettbewerbsrecht (Lauterkeitsrecht)

Hinsichtlich mitgliedstaatlicher Maßnahmen, die den freien Warenverkehr beschränken, geht der EuGH vom Leitbild eines „verständigen Verbrauchers“<sup>87</sup> aus, der willens und in der Lage ist, Informationen zur Kenntnis zu nehmen. Dies gilt nicht nur für das Lebensmittelrecht, sondern auch für das Wettbewerbsrecht (Lauterkeitsrecht), das ebenfalls u. a. dem Schutz des Verbrauchers vor Irreführung und Täuschung dient.

Ungeachtet bestehender Unterschiede in den tatbestandlichen Voraussetzungen (der Anwendungsbe- reich des lebensmittelrechtlichen Irreführungsverbots ist einerseits weiter, da dieses keinen Wettbewerbszweck voraussetzt, andererseits enger, da auf Lebensmittel beschränkt) ergeben sich Parallelen und weitgehend ein Gleichklang zwischen Lebensmittelrecht und Wettbewerbsrecht<sup>88</sup>. In der Praxis führen in erster Linie Streitigkeiten zwischen Wettbewerbern bzw. von klageberechtigten Vereinen und Verbänden aufgegriffene Fälle zur Überprüfung der Einhaltung des Irreführungsverbots mit entsprechenden Vorlagen an den EuGH<sup>89</sup>. Dies führte zu grundlegenden Änderungen der Wettbewerbsrechtsprechung in Deutschland und Österreich<sup>90</sup>.

#### bb) Grundsatz: „Etikettierung genügt“

Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Leitbild des „verständigen Verbrauchers“ folgt, dass zum Schutz des Verbrauchers vor Irreführung in der Regel eine angemessene Etikettierung der Ware genügt. Ein Verbot, die Ware unter einer in einem anderen Mitgliedstaat zulässigen Bezeichnung in den Verkehr zu bringen, wäre eine unverhältnismäßige Beschränkung des freien Warenverkehrs<sup>91</sup>. Allerdings können in bestimmten Fällen einschneidendere Maßnahmen zulässig sein<sup>92</sup>. Ein Produkt, das innerhalb der Gemeinschaft nicht mehr einer bestimmten Gattung zugeordnet wird („Aliud“), darf auch bei entsprechender Kennzeichnung nicht unter dieser Gattungsbezeichnung in Verkehr gebracht werden. Die Konkretisierung dieses Ansatzes bereitet freilich in den relevanten Grenzfällen Schwierigkeiten<sup>93</sup>.

#### cc) Anforderungen an eine „angemessene Etikettierung“

Angesichts des Leitbilds eines „verständigen Verbrauchers“ dürfen auch Kennzeichnungsanforderungen nicht unverhältnismäßig sein. In der Regel genügt die Angabe im Zutatenverzeichnis<sup>94</sup>. Unzulässig sind Anforderungen, die die Importware durch abwertende oder abschreckende Bezeichnungen diskriminieren würden<sup>95</sup>.

#### dd) Keine Reservierung von Gattungsbezeichnungen („Bier“, „Pasta“, „Aceto/Essig“)

Der EuGH hat insbesondere deutlich gemacht, dass im europäischen Binnenmarkt Gattungsbezeichnungen nicht für „herkömmliche“ heimische Produkte reserviert werden dürfen. Das Recht eines Mitgliedstaates darf „nicht dazu dienen, die gegebenen Verbrauchergewohnheiten zu zementieren, um einer mit deren Befriedigung befassten inländischen Industrie einen erworbenen Vorteil zu bewahren“<sup>96</sup>. Solche Gattungsbezeichnungen sind z. B. „Bier“ bzw. die entsprechenden Bezeichnungen in anderen Mitgliedstaaten für ein durch Gärung auf der Grundlage von Gerstenmalz gewonnenes Getränk, auch wenn daneben Mais oder Reis verwendet wird<sup>97</sup>, „Pasta“,

<sup>87</sup> So ausdrücklich EuGH, Rs. C-470/93 (Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln/Mars), Slg. 1995, I-1923, Rn. 24.

<sup>88</sup> Vgl. Streinz, Werbung für Lebensmittel - Verhältnis Lebensmittel und Wettbewerbsrecht, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (GRUR) 1996, S. 16 (16 ff.).

<sup>89</sup> Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-470 (Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln/Mars), Slg. 1995, I-1923.

<sup>90</sup> Vgl. Streinz (Fn. 57), III.C, Rn. 120a, 120b, 120c, 122 m.w.N. Eingehend dazu P.W. Heermann., Warenverkehrsfreiheit und deutsches Unlauterkeitsrecht, München 2004.

<sup>91</sup> Vgl. Streinz, Europäisches Lebensmittelrecht – unter besonderer Berücksichtigung Österreichs, 1994, S. 102 ff. m.w.N. aus der Rechtsprechung des EuGH.

<sup>92</sup> Vgl. dazu z.B. EuGH, Rs. 94/82 (De Kikvorsch) – „Sauerbier“, Slg. 1983, 947, Rn. 12.

<sup>93</sup> Vgl. dazu Streinz (Fn. 91), S. 103 f.

<sup>94</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-51/94 (Kommission/Deutschland) – „Sauce hollandaise“, Slg. 1995, I-3599, Rn. 38 ff.

<sup>95</sup> EuGH, Rs. 178/84 (Kommission/Deutschland) – „Reinheitsgebot für Bier“, Slg. 1987, 1227, Rn. 35.

<sup>96</sup> EuGH, Rs. 170/78 (Kommission/Vereinigtes Königreich) – „Wein und Bier“, Slg. 1983, 2265, Rn. 14; EuGH, Rs. 178/84 (Kommission/Deutschland) – „Reinheitsgebot für Bier“, Slg. 1987, 1227, Rn. 32.

<sup>97</sup> EuGH, Rs. 178/84 (Kommission/Deutschland) – „Reinheitsgebot für Bier“, Slg. 1987, 1227, Rn. 33 f.

auch wenn für die Herstellung von Nudeln nicht Hartweizen, sondern Weichweizengrieß verwendet wird<sup>98</sup>, und „Essig“, auch wenn es sich nicht um Wein-, sondern um Obstessig handelt<sup>99</sup>. Denn es genügt, wenn der Verbraucher in angemessener und das Produkt nicht diskriminierender Weise über die (vom herkömmlichen Inlandsprodukt) abweichenden Inhaltsstoffe informiert wird, am besten durch das Zutatenverzeichnis.

### **c) Folgen für den Gesundheitsschutz**

#### **aa) Abweichende Maßstäbe**

Andere Maßstäbe gelten für den Gesundheitsschutz. Wenn die beworbenen Produkte oder gar die Bewerbung selbst die Gesundheit beeinträchtigen könnten, dürfen die Mitgliedstaaten strengere Maßstäbe anlegen, auch an die Irreführungsgefahr<sup>100</sup>. Mangels abschließender sekundärrechtlicher Vorschriften (s. u. II.2.d) aa)) dürfen die Mitgliedstaaten Verbote mit Erlaubnisvorbehalt erlassen.

#### **bb) Spielräume der Mitgliedstaaten – Vorgaben und Kontrolle des EuGH**

Grundlegend dafür ist das Bier-Urteil des EuGH. Obwohl für den konkreten Fall wegen der später erfolgten Zusatzstoffregelungen (s. u.) obsolet, behalten die dort entwickelten Grundsätze in allen Bereichen nicht vollständiger Harmonisierung des Gesundheitsschutzes ihre Bedeutung. Aufbauend auf einer Reihe von Urteilen, insbesondere dem Nisin-Urteil<sup>101</sup> und dem Sandoz-Urteil<sup>102</sup>, stellte der EuGH fest, dass es mangels einer vollständigen EG-rechtlichen Harmonisierung des betreffenden Bereiches Sache der Mitgliedstaaten sei, unter Berücksichtigung sowohl der Ernährungsgewohnheiten ihrer Bevölkerung als auch der Erfordernisse des freien Warenverkehrs innerhalb der EG zu bestimmen, in welchem Umfang sie den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen gewährleisten wollen. Dabei haben die Mitgliedstaaten angesichts von Unsicherheiten in der Bewertung von Gesundheitsgefahren einen Beurteilungsspielraum, allerdings unter Beachtung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben, die aus dem Grundsatz

der Verhältnismäßigkeit fließen, und unter Kontrolle des EuGH. Ein Verbot z. B. von Zusatzstoffen muss auf das Maß dessen beschränkt werden, was zur Erreichung der rechtmäßig verfolgten Ziele des Gesundheitsschutzes erforderlich ist. Daher muss das Inverkehrbringen solcher Erzeugnisse einem leicht zugänglichen Zulassungsverfahren eröffnet werden, das in angemessener Zeit (grundsätzlich 90 Tage) mit einem Rechtsakt von allgemeiner Wirkung endet und gerichtlicher Nachprüfung unterliegt. Im Rahmen der Tatsachenfeststellungen und Bewertungen ist den Ergebnissen der internationalen wissenschaftlichen Forschung Rechnung zu tragen<sup>103</sup>. Die EG-Kommission hat diese Rechtsprechung in ihre Mitteilung vom 24. Oktober 1989 über den freien Verkehr mit Lebensmitteln innerhalb der Gemeinschaft<sup>104</sup> aufgenommen, der EuGH hat sie bestätigt und bekräftigt, dass ein solches Verfahren dem Importeur zumutbar ist<sup>105</sup>. Dieser Ansatz wurde in der neuesten Rechtsprechung fortgeführt<sup>106</sup>.

### **d) Primärrechtliche Vorgaben und Sekundärrecht**

#### **aa) Sperrwirkung des Sekundärrechts**

Mitgliedstaatliche Beschränkungsmaßnahmen können sich nur dann und insoweit auf Art. 30 EGV bzw. immanente Schranken des Art. 28 EGV stützen, wenn bzw. soweit keine abschließende sekundärrechtliche Regelung der Materie besteht. Diese entfaltet im Rahmen ihrer Tragweite, die zu bestimmen durchaus Probleme bereiten kann, eine Sperrwirkung.

#### **bb) Vereinbarkeit des Sekundärrechts mit dem Primärrecht - primärrechtskonforme Auslegung**

Soweit eine sekundärrechtliche Regelung besteht, entfaltet sie nicht nur eine Sperrwirkung, sondern eröffnet den Mitgliedstaaten auch Maßnahmen, die sich in ihrem Rahmen halten. Da aber die Grundfreiheiten und damit auch der freie Warenverkehr nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die EG und ihre Organe binden<sup>107</sup>, muss das Sekundärrecht mit den Vorga-

<sup>98</sup> EuGH, Rs. 407/85 (3 Glocken GmbH und Gertraud Kritzinger/USL Centro-Sud und Provincia autonoma di Bolzano), Slg. 1988, 4233, Rn. 15 ff.

<sup>99</sup> EuGH, Rs. 788/79 (Gilli und Andres), Slg. 1980, 2071; EuGH, Rs. 193/80 (Kommission/Italien) – „Essig“, Slg. 1981, 3019, Rn. 24 ff., 26 ff.

<sup>100</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-220/98 (Estée Lauder Cosmetics/Lancaster Group) – „Lifting Creme“, Slg. 2000, I-117, Rn. 26 ff., 28. Analyse von Streinz, JuS 2000, 807.

<sup>101</sup> EuGH, Rs. 53/80 (Kaasfabriek Eyssen) – „Nisin“, Slg. 1981, 409, Rn. 13 ff.

<sup>102</sup> EuGH, Rs. 174/82 (Strafverfahren gegen Sandoz BV), Slg. 1983, 2445, Leitsatz 3.

<sup>103</sup> EuGH, Rs. 178/84 (Kommission/Deutschland) – „Reinheitsgebot für Bier“, Slg. 1987, 1227, Rn. 45 f.

<sup>104</sup> ABl. 1989 Nr. C 271/3.

<sup>105</sup> EuGH, Rs. C-344/90 (Kommission/Frankreich), Slg. 1992, I-4719, Rn. 8 ff.

<sup>106</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-192/01 (Kommission/Dänemark) – „Vitamine und Mineralstoffe“, Slg. 2003, I-9693, Rn. 38 ff. Analyse von Streinz, JuS 2004, S. 333 ff.; EuGH, Rs. C-95/01 (Strafverfahren gegen Greenham und Abel), Slg. 2004, I-1333; EuGH, Rs. C-24/00 (Kommission/Frankreich) – „Red Bull“, Slg. 2004, I-1277.

<sup>107</sup> EuGH, Rs. 76/86 (Kommission/Deutschland) – „Reinheitsgebot für Milch“, Slg. 1989, 1021, Rn. 22 f.; EuGH, Rs. C-114/96 (Kieffer und Thill), Slg. 1997, I-3629, Rn. 27.

ben des Primärrechts, hier des freien Warenverkehrs, vereinbar sein, ggf. primärrechtskonform ausgelegt werden<sup>108</sup>.

### cc) Probleme der Mindestharmonisierung

Sekundärrechtliche Mindestharmonisierung verpflichtet die Mitgliedstaaten allein zur Einhaltung von Mindeststandards, überlässt ihnen aber darüber hinaus das Festhalten an strengeren nationalen Vorschriften. Dieser „überschießende“ Teil muss allerdings, soweit er Produkten aus anderen Mitgliedstaaten entgegengehalten wird und nach der konkreten Ausgestaltung des Sekundärrechts entgegengehalten werden darf<sup>109</sup> den Vorgaben des Primärrechts, hier des freien Warenverkehrs, entsprechen. Bei der Prüfung, ob die strengeren Vorschriften „erforderlich“ sind, kann nicht eingewandt werden, dies werde bereits durch die Existenz eines Mindeststandards, der gemeinschaftsweit als hinreichend angesehen wird, widerlegt. Denn nach dieser Argumentation könnte es gar keine Mindestharmonisierung geben<sup>110</sup>. Die strengeren nationalen Vorschriften bedürfen insoweit aber einer besonderen Rechtfertigung und unterliegen der Kontrolle des EuGH, sei es im durch die Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren (Art. 226 EGV), sei es im von den Gerichten der Mitgliedstaaten eingeleiteten Vorabentscheidungsverfahren (Art. 234 EGV).

### dd) Sog. „nationale Alleingänge“ gemäß Art. 95 EGV

Eine besondere Form der Mindestharmonisierung stellt Art. 95 Abs. 4 und 5 EGV dar, der den Mitgliedstaaten unter den Voraussetzungen des Art. 95 Abs. 4 bzw. Abs. 5 und unter Kontrolle der Kommission (Art. 95 Abs. 6-9 EGV), letztlich des EuGH die Beibehaltung bzw. die Einführung strengerer nationaler Vorschriften gestattet. Dabei sind die Anforderungen an die Einführung neuer strengerer Vorschriften strikter als für die Beibehaltung bestehender Vorschriften<sup>111</sup>. Die Möglichkeiten eigener politischer Gestaltungsfreiheit des einzelstaatlichen Gesetzgebers, die diese (rechtspolitisch zur Ermöglichung des Übergangs zur Mehrheitsabstimmung im Rat motivierte) Durchbrechung

des Binnenmarktprinzips eröffnet, dürfen, wie jüngst der oberösterreichische „GVO-freie Zone“ Fall<sup>112</sup> gezeigt hat, nicht überschätzt werden.

## 3. Horizontale Harmonisierung

### a) Allgemeine Regelung: Die sog. Basis-Verordnung 178/2002

#### aa) Entstehung

Ziel dieser in Umsetzung des Grünbuchs und des Programms des Weißbuchs erlassenen Verordnung, die ursprünglich als Richtlinie vorgesehen war und in ihrem Teil 1 auch besser als solche erlassen worden wäre, ist eine umfassende einheitliche Regelung der Lebensmittelherstellungskette („vom Erzeuger zum Verbraucher“ – „vom Stall zum Tisch“ – „from stable (!) to table“ – „from farm to fork“). Daher werden auch die Futtermittel einbezogen. Diese sog. Basis-Verordnung beschränkt sich nicht auf „Basis-Vorschriften“. Sie stellt die zentrale gemeinschaftsrechtliche Regelung des Lebensmittelrechts und des korrespondierenden Futtermittelrechts dar.

#### bb) Inhaltsübersicht

Die BasisVO gliedert sich gemäß ihrem Titel in drei große Teile (Kapitel II-IV), denen umfangreiche (66) Erwägungsgründe und in Kapitel I Bestimmungen über den Anwendungsbereich und Definitionen (insbesondere „Lebensmittel“, Art. 2 BasisVO; ferner z. B. – Art. 3 BasisVO – Lebensmittel bzw. Futtermittelunternehmer, Inverkehrbringen, Risikoanalyse, -bewertung, -management, -kommunikation, Gefahr, Rückverfolgbarkeit) vorangestellt sind. In Kapitel V werden Verfahren (Art. 58-60) und Schlussbestimmungen (Art. 61-65) geregelt, wobei die Einrichtung des Ständigen Ausschusses für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit hervorzuheben ist. Dies ist ein sog. Regelungsausschuss gemäß Art. 5 des sog. Komitologiebeschlusses<sup>113</sup>, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt. Das In-Kraft-Treten der BasisVO erfolgte stufenweise ab 21. Februar 2002; wichtige Bestimmungen traten erst zum 1. Januar 2005 in Kraft (Art. 65).

<sup>108</sup> Vgl. dazu zuletzt EuGH, Rs. C-239/02 (*Douwe Egberts NV/Weistrom Pharma NV ua*), Slg. 2004, I-# = EuZW 2004, 657: *Etikettierung und Lebensmitteln und Werbung hierfür. Analyse von Streinz, JuS 2005, S. 548 ff.*; EuGH, Rs. C-463/01 (*Kommission/Deutschland*) – „Pfanderhebung“, EuZW 2005, 49. *Analyse von Streinz, JuS 2005, S. 829 ff.*

<sup>109</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Harmonisierungstypen Nentwich, *Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union*, 1994, S. 214 ff.; Leible, in: Streinz (Fn. 13), Art. 95 EGV, Rn. 38 ff.; Fischer, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), *EU- und EG-Vertrag. Kommentar*, 3. Aufl. 2003, Vorbem. Art. 94-97, Rn. 14 ff.

<sup>110</sup> Zutreffend Leible, in: Streinz (Fn. 13), Art. 95 EGV, Rn. 43 mit Argumenten gegen die Gegenauffassung.

<sup>111</sup> Vgl. dazu Leible, in: Streinz (Fn. 13), Art. 95 EGV, Rn. 62 ff.; Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Aufl. 2002, Art. 95 EGV, Rn. 20 ff. *Instruktiv und klärend* zuletzt EuGH, Rs. 512/99 (*Deutschland/Kommission*), Slg. 2003, I-845 – *Einführung strengerer Vorschriften für Mineralwolle*; EuGH, Rs. C-3/00 (*Dänemark/Kommission*), Slg. 2003, I-2643 – *Beibehaltung strengerer Vorschriften für die Verwendung von Sulfiten, Nitriten und Nitraten in Lebensmitteln*. *Analyse von Streinz: JuS 2003, S. 908.*

<sup>112</sup> S.o. Fn. 77.

<sup>113</sup> *Beschluß 1999/468/EG des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse vom 28.6.1999 (ABl. Nr. L 184/23).*

Die allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts (Kapitel II, Art. 4-21 BasisVO) enthalten die allgemeinen Ziele des Gesundheitsschutzes und des Verbraucherschutzes (Art. 5), die Grundsätze der Risikoanalyse (Art. 6), wozu insbesondere die Trennung von (wissenschaftlicher) Risikobewertung und (politischem) Risikomanagement gehört, was auf europäischer wie nationaler Ebene entsprechende Organisationsentscheidungen erfordert, das Vorsorgeprinzip (Art. 7), die allgemeinen Verpflichtungen für den Lebensmittelhandel (Art. 11-13), die allgemeinen Anforderungen des Lebensmittelrechts (Art. 14-15: Lebensmittel- bzw. Futtermittelsicherheit), das Prinzip der Rückverfolgbarkeit in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen (Art. 18) sowie die Meldepflicht des Lebensmittel- bzw. Futtermittelunternehmers, wenn er „erkennt“ oder „Grund zu der Annahme hat“, dass ein von ihm eingeführtes, erzeugtes, verarbeitetes, hergestelltes oder vertriebenes Lebensmittel den Anforderungen an die Lebensmittel- bzw. Futtermittelsicherheit nicht entspricht (Art. 18-19). Die Erfüllung dieser Pflicht hätte zumindest zum Teil eigentlich die jüngsten „Gammelfleisch-Skandale“ in Deutschland verhindern müssen. Durch Art. 22-49 (Kapitel III) wird die sog. Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit gegründet, die mittlerweile ihren (verkehrstechnisch offenbar suboptimalen)<sup>114</sup> Sitz in Parma hat. Die erheblichen Abstimmungsprobleme zwischen den Einrichtungen der EG und den Behörden der Mitgliedstaaten, aber auch zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten untereinander und auch innerhalb diesen (z. B. im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland) haben gezeigt, dass Schnellwarnverfahren (Art. 50-52), Krisenmanagement (Art. 55-57) und Sofortmaßnahmen in Notfällen (Art. 53-54) eingeführt bzw. verbessert werden müssen. Problematisch ist dabei die Haftung für Folgen von „Fehlalarmen“<sup>115</sup>.

#### cc) Ergänzungsbedürftigkeit der Basis-Verordnung

Die eigenartige Rechtsetzungsform dieser „Verordnung“, die im Teil 1 (Kapitel I und II) besser als Richtlinie erlassen worden wäre, erfordert eine „Umsetzung“ in den Mitgliedstaaten. In Deutschland erfolgte dies durch das LFGB, in Österreich durch das LMSVG.

#### dd) Lebensmittelbegriff – Abgrenzung zum Arzneimittel

Besonders wichtig ist die Definition des Lebensmittelbegriffs (Art. 2 BasisVO) in Abgrenzung zum Arz-

neimittelbegriff. Die Zuordnung von Produkten zu den Kategorien „Lebensmittel“ oder „Arzneimittel“ ist von erheblicher wirtschaftlicher und rechtlicher Bedeutung. Während Arzneimittel einem zeitraubenden und kostenintensiven Genehmigungsverfahren unterliegen, dürfen Lebensmittel (grundsätzlich) eigenverantwortlich in den Verkehr gebracht werden (sog. Missbrauchsprinzip). Andererseits können Arzneimittel wegen ihrer Wirkungen besonders beworben werden, wodurch sich höhere Preise erzielen lassen. Daher gehörte die Abgrenzung von Arzneimitteln und Lebensmitteln zu den Hauptproblemen des Lebensmittel- bzw. Arzneimittelrechts. Die unvollständige Harmonisierung auf EG-Ebene einerseits und die unterschiedlichen Einschätzungen durch die Mitgliedstaaten andererseits, die teilweise durch die Einschätzungsprärogative im Bereich des Gesundheitsschutzes gedeckt war, führte zu einer Vielzahl von Gerichtsentscheidungen. Erst in letzter Zeit kam es zu Versuchen, die Frage sekundärrechtlich in der Nahrungsergänzungsmittel-Richtlinie<sup>116</sup> präziser zu regeln. Zwischen Lebensmitteln und Arzneimitteln besteht im Gemeinschaftsrecht das Verhältnis der Alternativität: Ein Produkt ist entweder Arzneimittel oder Lebensmittel; es kann nicht zugleich beides sein. Daraus folgt, dass mögliche „Zwischenprodukte“, wie z. B. in Österreich die (abgeschaffte) Kategorie der sog. „Verzehrprodukte“, einer der beiden Kategorien zugeordnet werden mussten. Die Begriffsbestimmung für „Lebensmittel“ des § 3 Nr. 1 LMSVG verweist allein auf Art. 2 BasisVO. Für Lebensmittel mit besonderen Eigenschaften wurden spezielle EG-Vorschriften erlassen.

Art. 2 BasisVO enthält erstmals eine gemeinschaftsrechtliche Definition von „Lebensmittel“. Im Sinne der BasisVO sind „Lebensmittel“ alle Stoffe oder Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand von Menschen aufgenommen werden. Dazu zählen auch Getränke, Kaugummi sowie alle Stoffe – einschließlich Wasser –, die dem Lebensmittel bei seiner Herstellung oder Ver- oder Bearbeitung absichtlich zugesetzt werden. Nicht zu den Lebensmitteln gehören Futtermittel, lebende Tiere, soweit sie nicht für das Inverkehrbringen zum menschlichen Verzehr hergerichtet worden sind (z. B. Austern), Pflanzen vor dem Ernten, kosmetische Mittel, Tabak und Tabakerzeugnisse, Betäubungsmittel

<sup>114</sup> Vgl. dazu *EU Foodlaw weekly* Nr. 242 (26 Jan 2006), S. 1.

<sup>115</sup> Vgl. dazu *EuG, Rs T-177/02 (Malagutti Vezinhet/Kommission)*, *Slg.* 2004, II-827 = *EuZW* 2004, 444, Rn. 51 ff. Vgl. dazu Moelle, *Amtshaftung der EU-Kommission wegen Meldungen über Produktgefahren im EU-Schnellwarnsystem?*, *StoffR* 2004, 237 ff.

<sup>116</sup> *Richtlinie 2002/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.6.2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel (ABl. Nr. L 183/51); Meyer, Textsammlung Nr. 2500.*

und psychotrope Stoffe, Rückstände und Kontaminanten<sup>117</sup> sowie „Arzneimittel im Sinne der Richtlinien 65/65/EWG und 92/73/EWG des Rates“. Ungeachtet dieser Verweisung ist der Arzneimittelbegriff des Art. 1 Nr. 2 der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.11.2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel<sup>118</sup> maßgeblich, da diese Richtlinie die Richtlinie 65/65/EWG ablöst. Gemäß Art. 1 Nr. 2 RL 2001/83/EG sind „Arzneimittel“ „alle Stoffe oder Stoffzusammensetzungen, die als Mittel mit Eigenschaften zur Heilung oder zur Verhütung menschlicher Krankheiten bestimmt sind“ (sog. Präsentationsarzneimittel) oder „die im oder am menschlichen Körper verwendet oder einem Menschen verabreicht werden können, um entweder die menschlichen physiologischen Funktionen durch eine pharmakologische, immunologische oder metabolische Wirkung wiederherzustellen, zu korrigieren oder zu beeinflussen oder eine medizinische Diagnose zu erstellen“ (sog. Funktionsarzneimittel). In Zweifelsfällen, in denen ein Erzeugnis unter Berücksichtigung aller seiner Eigenschaften sowohl unter die Definition von Arzneimittel als auch unter die Definition eines Erzeugnisses fallen kann, das durch andere gemeinschaftliche Rechtsvorschriften geregelt ist, gilt gemäß ihrem Art. 2 Abs. 2 die Richtlinie 2001/83/EG. Diese Regelung, die den Arzneimittelbestand als den spezielleren erklärt, ist

allerdings wenig hilfreich, weil für die Frage, wann ein „Zweifelsfall“ vorliegt, keine Kriterien gegeben werden, und es wenig sachgerecht wäre, vorschnell „im Zweifel“ ein Arzneimittel anzunehmen. Der Begriff des Funktionsarzneimittels muss insbesondere in Abgrenzung zu sog. Nahrungsergänzungsmitteln einschränkend ausgelegt werden, wobei auf das auf objektiver, naturwissenschaftlicher Basis ermittelte Wirkpotential abzustellen ist<sup>119</sup>. Die zur rechtlichen Qualifizierung eines Erzeugnisses notwendige Auslegung der Legaldefinitionen und die Abgrenzung zwischen Lebensmitteln und Arzneimitteln obliegen in erster Linie den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten, die das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich vollziehen (s. o.). Allerdings kann es wegen der erschöpfenden Regelungen im Gemeinschaftsrecht nur eine EU-weit einheitliche Auslegung geben. Dies ist bei der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung zu beachten; ggf. ist der EuGH gemäß Art. 234 EG anzurufen. Bei bestimmten Produkten, deren Zweckbestimmung sich mit den Tatbestandsmerkmalen von Arzneimitteln überschneiden, hat sich der Gemeinschaftsgesetzgeber für die Zuordnung zur Kategorie „Lebensmittel“ entschieden, zugleich aber für diese Sonderkategorien spezielle Vorschriften erlassen, die dem Grenzbereich Rechnung tragen. Zu nennen sind die Richtlinien über diätetische Lebensmittel<sup>120</sup>, über

<sup>117</sup> Vgl. zu Kontaminanten und Rückständen: Verordnung (EWG) Nr. 315/93 des Rates vom 8.2.1993 zur Festlegung von gemeinschaftlichen Verfahren zur Kontrolle von Kontaminanten in Lebensmitteln (ABl. Nr. L 37/1), zuletzt geändert durch Anhang III Nr. 34 ÄnderungsVO (EG) Nr. 1882/2003 vom 29.9.2003 (ABl. Nr. L 284/33), mit Ermächtigungsgrundlage in Art. 2 Abs. 3; Meyer, Textsammlung Nr. 1200; darauf gestützt Verordnung (EG) Nr. 466/2001 der Kommission vom 8.3.2001 zur Festsetzung der Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln (ABl. Nr. L 77/1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄnderungsVO (EG) Nr. 208/2005 vom 4.2.2005 (ABl. Nr. L 34/3); Meyer, Textsammlung Nr. 1215; Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.2.2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs und zur Änderung der Richtlinie 91/414/EWG des Rates (ABl. Nr. L 70/1); Richtlinie 98/53/EG der Kommission vom 16.7.1998 zur Festlegung von Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die amtliche Kontrolle bestimmter Lebensmittel auf Einhaltung der Höchstgehalte für Kontaminanten (ABl. Nr. L 201/93); RL 2002/71/EG der Kommission vom 19.8.2002 zur Änderung der Anhänge der Richtlinien 76/895/EWG, 86/362/EWG, 86/363/EWG und 90/642/EWG des Rates hinsichtlich der Festsetzung von Höchstgehalten an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln (Formothion, Dimethoat und Oxydemetonmethyl) auf und in Getreide, Lebensmitteln tierischen Ursprungs und bestimmten Erzeugnissen pflanzlichen Ursprungs, einschließlich Obst und Gemüse (ABl. Nr. L 255/21); VO (EWG) Nr. 2377/90 des Rates vom 26.6.1990 zur Schaffung eines Gemeinschaftsverfahrens für die Festsetzung von Höchstmengen für Tierarzneimittelrück-

stände in Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs (ABl. Nr. L 224/1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄnderungsVO (EG) Nr. 2232/2004 vom 23.12.2004 (ABl. Nr. L 379/71). Zu den Folgen von Nuklearunfällen: s.o. Fn. 15. Zum Problem der Festsetzung von Grenzwerten (Schwellenwerten) vgl. Gelbert (Fn. 83), S. 226 ff.; Streinz, *Wieviel ist Nichts? Ist Nichts zu viel? - Rechtliche Probleme der Definition von Grenzwerten im Lebensmittelrecht*, ZLR 2002, S. 689 (689 ff.).

<sup>118</sup> ABl. 2001 Nr. L 311/67. Geändert durch Richtlinie (RL) 2002/98/EG vom 27.1.2003 (ABl. Nr. L 33/30), RL 2003/63/EG vom 25.6.2003 (ABl. Nr. L 159/46; ber. ABl. Nr. L 302/40), RL 2004/27/EG vom 31.3.2004 (ABl. Nr. L 136/34) und RL 2004/24/EG vom 31.3.2004 (ABl. Nr. L 136/85).

<sup>119</sup> Ausführlich dazu Klaus *Der gemeinschaftsrechtliche Lebensmittelbegriff. Inhalt und Konsequenzen für die Praxis insbesondere im Hinblick auf die Abgrenzung von Lebensmitteln und Arzneimitteln*, 2005., S. 127 ff. Vgl. zuletzt EuGH, verb. Rs. C-211/03, C-299/03 und C-316/03 bis C-318/03 (HLH Warenvertriebs GmbH/Orthica BV - Lactobact omni FOS), ZLR 2005, 435; vgl. dazu W. Schroeder, *Die rechtliche Einstufung von Nahrungsergänzungsmitteln als Lebens- oder Arzneimittel - eine endlose Geschichte?*, ZLR 2005, S. 411 (411 ff.); Mahn, *Veränderungen bei der Einordnung von Nahrungsergänzungsmitteln durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 9.6.2005 und durch das LFGB*, ZLR 2005, S. 529 (529 ff.).

<sup>120</sup> Richtlinie 89/398/EWG des Rates vom 3.5.1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind (ABl. Nr. L 186/27), zuletzt geändert durch Art. 1 Änderungs-RL 1999/41/EG vom 7.6.1999 (ABl. Nr. L 172/38); Meyer, Textsammlung Nr. 2200.

Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke (bilanzierte Diäten), für kalorienarme Ernährung<sup>121</sup> zur Gewichtsverminderung. Zahlreiche Streitfälle hinsichtlich der Zuordnung, die zu Handelshemmnissen zwischen den Mitgliedstaaten führten<sup>122</sup>, bewogen den Gemeinschaftsgesetzgeber zu Regelungen über sog. Nahrungsergänzungsmittel<sup>123</sup> sowie über die Anreicherung von Lebensmitteln<sup>124</sup>.

### **b) Verbraucherschutz: Etikettierung (Kennzeichnung und Aufmachung) von Lebensmitteln**

Allgemein gilt die Richtlinie 2000/13/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür<sup>125</sup>. Sie enthält u. a. ein Irreführungs- und Täuschungsverbot (Art. 2), schreibt die zwingenden Angaben vor (Art. 3) und regelt diese im Einzelnen (Verkehrsbezeichnung, Verzeichnis der Zutaten, Zutatenmenge, Nettofüllmenge, Mindesthaltbarkeitsdatum bzw. Verbrauchsdatum, Gebrauchsanweisung, Alkoholgehalt, Sprache). Ihre Umsetzung erfolgt in Österreich jetzt in § 5 Abs. 2-5 LMSVG. Spezielle horizontale Regelungen enthält z. B. die Nährwertkennzeichnungsrichtlinie<sup>126</sup>. Darüber hinaus enthalten die vertikalen Richtlinien spezielle Kennzeichnungsanforderungen für einzelne Produkte.

### **c) Verbraucherinformation**

Die allgemeine wie die speziellen Etikettierungsrichtlinien dienen auch der Verbraucherinformation. Deren besondere Bedeutung für Allergiker liegt auf der Hand. Insoweit wurden die Bestimmungen verschärft<sup>127</sup>. Die allgemeine Bedeutung der Verbraucherinformation für eine gesunde „Ernährung“ ist unbestritten. Allerdings darf dies weder zu einer Bevormundung des

in anderem Zusammenhang als „verständlich“ eingeschätzten Verbrauchers noch zu einer ungerechtfertigten amtlichen Diskriminierung bestimmter Produkte führen. Ungeachtet der Berechtigung der Warnungen vor (übermäßigem) Alkohol- und Tabakkonsum sowie vor unausgewogener Ernährung handelt es sich hier um ein Gebiet, in dem das rechte Maß aus Gründen der Achtung vor der Entscheidung des Einzelnen wie aus Gründen des unverfälschten Wettbewerbs zwischen den Produzenten gefunden werden muss. Die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen wird aber gerade auch durch eine sachgerechte Etikettierungs- und Werberegulation geschützt.

Die Problematik wird in der Diskussion über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (sog. Health Claims) über Lebensmittel deutlich. Diese dauert schon mehr als ein Jahrzehnt an, als die ersten Entwürfe der Kommission dazu vorgelegt wurden. Sie ist kontrovers, weil es zum einen über Grundsatzfragen wie der Reichweite des Verbotsprinzips, Verbraucherleitbild und Staats- bzw. Gemeinschaftsaufgaben geht, zum anderen die Interessenlage auch innerhalb der Wirtschaft unterschiedlich ist. Nach dem von der Kommission vorgelegten Vorschlag einer Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel sollten gesundheitsbezogene Angaben nur verwendet werden dürfen, wenn sie in eine EG-Liste zulässiger Angaben aufgenommen oder in einem (zeit- und kostenaufwendigen) Verfahren zugelassen worden sind. Bestimmte implizit gesundheitsbezogene Angaben sollten generell untersagt werden. Besonders umstritten sind die sog. „Nährwertprofile“, denen Lebensmittel entsprechen müssen, um mit Hinweisen auf den Nährstoffgehalt oder dessen Wirkungen auf die Gesundheit beworben werden zu

<sup>121</sup> Richtlinie 1999/21/EG der Kommission vom 25.3.1999 über diätetische Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke (ABl. Nr. L 91/29; ber. ABl. 2000 Nr. L 2/79), zuletzt geändert durch EU-Beitrittsakte 2003 vom 16.4.2003 (ABl. Nr. L 236/33); Meyer, Textsammlung Nr. 2240. Vgl. dazu Streinz/Fuchs, Ergänzende bilanzierte Diäten - Möglichkeiten und Grenzen, 2003.

<sup>122</sup> Vgl. z. B. EuGH, Rs. C-192/01 (Kommission/Dänemark) - „angereicherte Lebensmittel“, Slg. 2003, I-9693, Rn. 38 ff.; Analyse von Streinz: JuS 2004, S. 333 ff.; EuGH, Rs. C-95/01 (Strafverfahren gegen Greenham und Abel), Slg. 2004, I-1333 und EuGH, Rs. C-24/00 (Kommission/Frankreich) - „Red Bull“, Slg. 2004, I-1277 = ZLR 2004, 179 mit Anm. Streinz, ZLR 2004, S. 203 ff.

<sup>123</sup> S. o. Fn. 116. Vgl. dazu Klaus (Fn. 119), S. 258 ff. Zur Unhaltbarkeit der deutschen „3-fach Tagesdosis“-Formel vgl. EuGH, Rs. C-387/99 (Kommission/Deutschland), Slg. 2004, I-3751; Analyse von Streinz, JuS 2004, S. 905 ff.. Eingehend zu dieser Formel Klaus (Fn. 119), S. 260 ff. m.w.N.

<sup>124</sup> Vgl. dazu von Danwitz, Werbe- und Anreicherungsverbot: Stand und Perspektiven der Auseinandersetzung, ZLR 2005, S. 201 (201 ff.); Sosnitzer, Der Verordnungsvorschlag über

nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben für Lebensmittel, ZLR 2004, S. 1 (1 ff.).

<sup>125</sup> Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.3.2000 (ABl. Nr. L 109/29), zuletzt geändert durch RL 2003/89/EG vom 10.11.2003 (ABl. Nr. L 308/15); Meyer, Textsammlung Nr. 200.

<sup>126</sup> Richtlinie 90/496/EWG des Rates vom 24.9.1990 über die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln (ABl. Nr. L 276/40; ber. ABl. 1991 Nr. L 140/22), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2003/120/EG vom 5.12.2003 (ABl. Nr. L 333/51); Meyer, Textsammlung Nr. 230.

<sup>127</sup> Richtlinie 2003/89/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.11.2003 zur Änderung der RL 2000/13/EG (EtikettierungsRL, Fn. 125) hinsichtlich der Angabe der in Lebensmitteln enthaltenen Zutaten (ABl. 2003 Nr. L 308/15). Änderung des Art. 6 RL 2000/13/EG und Einfügung eines Anhanges III a mit einer Liste allergener Rohstoffe und der aus ihnen gewonnenen Erzeugnisse (z.B. glutenhaltiges Getreide, Erdnüsse und Erdnusserzeugnisse, Milch und Milcherzeugnisse einschließlich Laktose). Die Allergenkennzeichnung ist eine Ergänzung der allgemeinen Verpflichtung zur Zutatenkennzeichnung.

dürfen. Zwischen der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament bestanden sehr unterschiedliche Auffassungen. Das Europäische Parlament lehnte die Nährwertprofile ab und plädierte generell für ein Notifizierungs- statt einem Genehmigungsverfahren, während der Rat den (modifizierten) Vorschlag der Kommission auch hinsichtlich der Nährwertprofile unterstützte<sup>128</sup>. Am 8. Dezember 2005 beschloss der Rat einen gemeinsamen Standpunkt, der der Billigung durch das Europäische Parlament bedarf (Art. 251 EGV). Da der Rat die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments weitgehend nicht berücksichtigt hat und zwischen ihm und dem Parlament, aber auch innerhalb des Parlaments selbst grundsätzliche Kontroversen bestehen, ist die Verabschiedung nicht sicher<sup>129</sup>.

#### d) Gesundheitsschutz

##### aa) Lebensmittelhygiene

Für das gegenseitige Vertrauen und die gegenseitige Anerkennung ist die Festlegung einheitlicher Standards für die Lebensmittelhygiene erforderlich. Diese wurden schon bald produktspezifisch in einzelnen Bereichen, insbesondere für Fleisch und Fleischerzeugnisse, aber auch für Milch und Milcherzeugnisse, Hackfleisch, Geflügelfleisch, Fisch und Fischerzeugnisse, Muscheln und Eiprodukte geschaffen<sup>130</sup>. Eine allgemeine Hygieneregelung wurde im Rahmen des Binnenmarktprogramms durch die Richtlinie 94/43/EWG des Rates über Lebensmittelhygiene<sup>131</sup> erreicht, wodurch auch die Verpflichtung auf das HACCP-System erfolgte<sup>132</sup>. Das durch die produktspezifischen

Regelungen unübersichtlich gewordene EG-Lebensmittelhygienerecht wurde unter Übergang von der Richtlinie auf die Rechtssetzungsform der Verordnung im „EG-Hygienepaket“ von 2004, das am 1.1.2006 in Kraft trat, neu geordnet („kodifiziert“)<sup>133</sup>. Daran knüpft der 3. Abschnitt des LMSVG („Hygiene im Lebensmittelbereich“, § 10-14 LMSVG) an. Eigenständige Vorschriften enthält dieser nur, soweit die EG-Hygieneverordnungen dies zulassen (Direktvermarktung § 11 LMSVG; Erstreckung auf nicht vom Geltungsbereich der EG-Verordnungen erfassten Betriebe) oder sogar vorsehen sowie hinsichtlich des Vollzugs, insbesondere hinsichtlich der Organisation desselben.

##### bb) Zusatzstoffe

Die Regelungen über Zusatzstoffe dienen dem vorbeugenden Gesundheitsschutz (Verbotssprinzip) und können seitens der Mitgliedstaaten durch Art. 30 EGV gerechtfertigt werden, wobei ihnen angesichts von Unsicherheiten in der Bewertung im Risikomanagement ein Beurteilungsspielraum zukommt<sup>134</sup>. Daher gehörte diese Materie nach der „neuen Strategie“ zu den Gebieten, die der Harmonisierung bedürfen. Dies gelang, begünstigt durch das in Art. 95 EGV eröffnete Mehrstimmigkeitsprinzip, im Rahmen des Binnenmarktprogramms durch eine Rahmenrichtlinie für Zusatzstoffe<sup>135</sup> und Einzelrichtlinien über Süßungsmittel<sup>136</sup>, Farbstoffe<sup>137</sup> und andere Lebensmittelzusatzstoffe<sup>138</sup> sowie ergänzende Vorschriften, z. B. über Reinheitskriterien<sup>139</sup>.

Während das LMSVG außer der die EG-Richtlinien umsetzende Definition in § 3 Nr. 5 keine eigene Rege-

<sup>128</sup> Vgl. *EU Food Law Weekly 2005*, No. 212, S. 1 ff. bzw. *EU Food Law Weekly 2005*, No. 214, S. 1 ff.

<sup>129</sup> Vgl. zuletzt *EU Foodlaw Weekly* No. 241 (20 Jan 2006), S. 1 und No. 243 (3 Feb 2006), S. 1.

<sup>130</sup> Vgl. die 16 Richtlinien, die durch die Richtlinie 2004/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.4.2004 zur Aufhebung bestimmter Richtlinien über Lebensmittelhygiene und Hygienevorschriften für die Herstellung und das Inverkehrbringen von bestimmten, zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs sowie zur Änderung der RL 89/662/EWG und 92/118/EWG des Rates und der Entscheidung 95/408/EG des Rates (ABl. 2004 Nr. L 290/14; ber. in ABl. 2005 Nr. L 195) aufgehoben wurden.

<sup>131</sup> ABl. 1994 Nr. L 175/1. Vgl. dazu Streinz, (Fn. 91), S. 142; O'Rourke, *European Food Law*, 2001, S. 51 ff.

<sup>132</sup> Art. 3 Abs. 2 RL 93/43/EWG. Vgl. dazu Bertling, in: Streinz, *Lebensmittelrechts-Handbuch* (Fn. 57), II.C, N 168 m.w.N.

<sup>133</sup> Das „EG-Hygienepaket“ besteht aus der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über Lebensmittelhygiene (ABl. Nr. L 139/1; ber. ABl. 226/3); Meyer, *Textsammlung* Nr. 900; der VO (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. 139/55, ber. ABl. Nr. L 226/22); Meyer, *Textsammlung* Nr. 910; und der VO (EG) Nr. 854/2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amt-

liche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs vom 29.4.2004 (ABl. 139/206; ber. ABl. Nr. L 226/83) - sowie der sog. Aufhebungsrichtlinie (RL 2004/41/EG, ABl. 2004 Nr. L 290/14). Vgl. dazu Stähle, *Das neue europäische Hygienerecht*, ZLR 2004, 742.

<sup>134</sup> Grundlegend EuGH, Rs. 174/82 (Sandoz), Slg. 1983, 2445 und EuGH, Rs. 178/84 (Kommission/Deutschland - Reinheitsgebot für Bier), Slg. 1987, 1227.

<sup>135</sup> Richtlinie 89/107/EWG des Rates vom 21.12.1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Zusatzstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen (ABl. 1989 Nr. L 40/27); Meyer, *Textsammlung* Nr. 600.

<sup>136</sup> Richtlinie 94/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.1994 (ABl. Nr. L 237/3; ber. ABl. 2002 Nr. L 325/51), zuletzt geändert durch ÄnderungsRL 2003/115/EG vom 22.12.2003 (ABl. 2004 Nr. L 24/65); Meyer, *Textsammlung* Nr. 610.

<sup>137</sup> Richtlinie 94/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.1994 (ABl. Nr. L 237/13), geändert durch Anhang III Nr. 49 der ÄnderungsVO (EG) 1882/2003 vom 29.9.2003 (ABl. Nr. L 284/1); Meyer, *Textsammlung* Nr. 620.

<sup>138</sup> Richtlinie 95/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.2.1995 (ABl. Nr. L 61/1), zuletzt geändert durch ÄnderungsRL 2003/114/EG vom 22.12.2003 (ABl. 2004 Nr. L 24/58); Meyer, *Textsammlung* Nr. 630.

<sup>139</sup> Vgl. dazu Gorny/Kuhnert, *Zusatzstoff-Recht. Kommentar der europäischen und der deutschen Rechtsvorschriften*, 2001.

lung über Zusatzstoffe enthält, übernimmt das LFGB in §§ 6 und 7 die Zulassungsregelungen der §§ 11 und 12 LMBG und stellt in der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 3 den in Einklang mit den Vorgaben der EG-Richtlinien definierten Zusatzstoffen weitere Stoffe gleich (§ 2 Abs. 3 Satz 2 LFGB). Ob die damit verbundene Zulassungspflicht (Verbotsprinzip) mit Art. 28/30 EGV vereinbar ist, wird bezweifelt<sup>140</sup>. Entscheidend ist, ob sich im Rahmen der den Mitgliedstaaten im Gesundheitsschutz überlassenen Einschätzungsprärogative ein hinreichendes Risiko der betreffenden Substanzen dartun lässt.

### cc) Novel Food, insbesondere gentechnisch hergestellte Lebensmittel

Die potentiellen Gefahren, die von sog. „neuartigen Lebensmitteln“ („Novel Food“) ausgehen können, ließen die Anwendung des Verbotsprinzips mit einem modifizierten Genehmigungsverfahren angezeigt erscheinen. Dieses sieht die Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten<sup>141</sup> vor. Die bedeutendste Gruppe der in Art. 1 VO (EG) Nr. 258/97 definierten Novel Food, die gentechnisch veränderten Lebensmittel, wurden aus dem Anwendungsbereich dieser Verordnung später herausgenommen und in der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel<sup>142</sup> gesondert dahingehend geregelt, dass sie jetzt einheitlich einem Genehmigungsverfahren unterliegen. Diese Verordnung wird durch die Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG<sup>143</sup> ergänzt.

### f) Lebensmittelüberwachung

Die für die Akzeptanz der gegenseitigen Anerkennung unerlässliche Harmonisierung der Grundlagen der Lebensmittelüberwachung (Standards, Kooperation, Kontrollen) erfolgte in der Richtlinie 89/397/EWG des

Rates vom 14. Juni 1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung<sup>144</sup>, ergänzt durch die Richtlinie 93/99/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über zusätzliche Maßnahmen<sup>145</sup>. Die Richtlinien 89/397/EWG enthält allgemeine Grundsätze für die Durchführung der amtlichen Lebensmittelüberwachung und schreibt (allgemein) den Überwachungsumfang, die Überwachungsarten, die Inspektionsobjekte, aber auch die Rechte der Überwachten<sup>146</sup> vor. Die Richtlinie 93/99/EWG konkretisiert diese Anforderungen (Personal, Laboratorien, Analyseverfahren, Zusammenarbeit der Behörden, Amtshilfe, Datenschutz). Die Neuordnung und Kodifizierung dieses Rechtsbereichs wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz vom 29. April 2004<sup>147</sup> begonnen. Gemäß deren Art. 61 werden durch diese Verordnung die genannten Richtlinien zum 1. Januar 2008 aufgehoben und ersetzt.

### g) Schutz geographischer Angaben und Ursprungsbezeichnungen

Soweit eine gemeinschaftsrechtliche Regelung fehlt, können geographische Herkunftsangaben durch die Mitgliedstaaten als kommerzielles und gewerbliches Eigentum im Sinne des Art. 30 EGV auch dann geschützt sein, wenn die betreffenden Waren nicht gemäß behördlichen Qualitäts- und Fabrikationsnormen hergestellt sind oder sich nicht zeigen lässt, dass diese Waren ihrem spezifischen Herkunftsgebiet besondere geschmackliche Eigenschaften verdanken, da diese Bezeichnungen auch ohnedies sich bei den Verbrauchern einer hohen Wertschätzung erfreuen und für die Erzeuger, die in den jeweiligen Orten ansässig sind, ein wesentliches Mittel zur Schaffung und Erhaltung eines Kundenstammes darstellen können<sup>148</sup>.

Sekundärrechtlich kann bei Erfüllung der materiellen und formellen Voraussetzungen ein gemeinschaftsweiter Schutz gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2081 des Rates vom 14. Juli 1992 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel<sup>149</sup> erfolgen. Die eingetragenen Produkte finden sich in den Verord-

<sup>140</sup> So z.B. A.H. Meyer, *Das neue Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch*, NJW 2005, S. 3320 (I).

<sup>141</sup> ABl. 1997 Nr. L 43/1; zuletzt geändert durch Anhang III Nr. 70 ÄnderungsVO (EG) Nr. 1882/2003 vom 29.9.2003 (ABl. Nr. L 284/1); Meyer, *Textsammlung* Nr. 2010.

<sup>142</sup> ABl. 2003 Nr. L 268/1; Meyer, *Textsammlung* Nr. 2000.

<sup>143</sup> ABl. 2003 Nr. L 268/24; Meyer, *Textsammlung* Nr. 2005.

<sup>144</sup> ABl. 1989 Nr. L 186/23; Meyer, *Textsammlung* Nr. 8600.

<sup>145</sup> ABl. 1993 Nr. L 290/14; Meyer, *Textsammlung* Nr. 8610.

<sup>146</sup> Vgl. EuGH, Rs. 276/01 (*Bußgeldverfahren gegen Joachim*

*Steffensen*), Slg. 2003, I-3735, Rn. 60 m.w.N.: *Recht auf Einholung eines Gegengutachtens*.

<sup>147</sup> ABl. 2004 Nr. L 165, Nr. L 191/1; Meyer, *Textsammlung* Nr. 8500.

<sup>148</sup> EuGH, Rs. C-3/91 (*Exportur/Confiserie du Tech*) – „*Turrone*“, Slg. 1992, I-5529, Rn. 26 ff. unter Klarstellung von EuGH, Rs. 12/74 (*Kommission/Deutschland*) – „*Sekt*“, Slg. 1975, 181.

<sup>149</sup> ABl. 1992 Nr. L 208/1. Zuletzt geändert durch EU-Beitrittsakte 2003 vom 16.4.2003 (ABl. Nr. L 236/33); Meyer, *Textsammlung* Nr. 400.

nungen (EG) Nr. 1107/96 vom 12. Juni 1996<sup>150</sup> und Nr. 2400/96 der Kommission vom 17. Dezember 1996<sup>151</sup>. Dadurch werden (vom EuGH gerechtfertigte) mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen (zum Teil etwas kurioser Art) verursacht<sup>152</sup>.

#### 4. Vertikale Harmonisierung

##### a) Grundsatz: (Eingeschränkte) Realisierung der „neuen Strategie“

Nach der „neuen Strategie“ sollte nicht nur auf die sog. „vertikale Harmonisierung“ durch neue Produktvorschriften verzichtet, sondern es sollten auch die bestehenden Produktvorschriften abgebaut werden. Letzteres wurde allenfalls eingeschränkt bei der Neufassung der bestehenden Produktvorschriften, die andererseits die vertikale Harmonisierung bestätigte, realisiert. Zum Teil wurden sogar neue Produktvorschriften erlassen. Grund dafür waren zum einen wirtschaftliche Interessen der betroffenen Kreise, die die „bewährten“ Vorschriften behalten wollten (Protektionismus der etablierten Unternehmen und Unternehmenszweige, nationaler Besonderheiten (wie der Bezeichnung „marmalade“/ Marmelade für ausschließlich aus Zitrusfrüchten hergestellte „Konfitüre“), zum anderen auch die Schutzinteressen der sog. Qualitätspolitik<sup>153</sup>.

##### b) Beispiele: Wichtige vertikale Regelungen

Neu gefasst wurden u. a. folgende vertikale Richtlinien (RL) des Europäischen Parlaments und des Rates (Rechtsgrundlage Art. 95 EG): RL 1999/4/EG vom 22.2.1999 über Kaffee- und Zichorien-Extrakte<sup>154</sup>; RL 2000/36/EG vom 23.6.2000 über Kakao- und Schokoladenerzeugnisse für die menschliche Ernährung<sup>155</sup>; RL 2001/113/EG vom 20.12.2001 über Konfitüren, Gelees, Marmeladen und Maronenkrem für die menschliche Ernährung<sup>156</sup>; bzw. des Rates (Rechtsgrundlage Art. 37 EG): RL 2001/110/EG vom 20.12.2001 über Honig<sup>157</sup>; RL 2001/111/EG vom 20.12.2001 über bestimmte Zuckerarten für die menschliche Ernährung<sup>158</sup>; RL 2001/112

vom 20.12.2001 über Fruchtsäfte und bestimmte gleichartige Erzeugnisse für die menschliche Ernährung<sup>159</sup>. Trotz der „neuen Strategie“ wurde u. a. die VO (EWG) des Rates vom 2.7.1987 über den Schutz der Bezeichnung der Milch und Milcherzeugnisse bei ihrer Vermarktung<sup>160</sup> beibehalten und mit Durchführungsvorschriften versehen<sup>161</sup>, ihre Schutzfunktion vom EuGH (mit zum Teil zweifelhaften Argumenten) besonders betont<sup>162</sup>. Neu erlassen wurde u. a. die Verordnung (EG) Nr. 2991/94 des Rates vom 5.12.1994 mit Normen für Streichfette<sup>163</sup>. Hinzu kommen die Produktvorschriften, die in den EG-Marktordnungen<sup>164</sup> enthalten sind sowie die umfangreichen Vorgaben des EG-Weinrechts<sup>165</sup>.

#### IV. Folgen für Drittstaaten

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

#### V. Fazit und Ausblick:

##### Einzelstaatliche Lebensmittelgesetzgebung unter europarechtlichen Vorgaben

Die Mitgliedstaaten und ihre Organe Verwaltung und Rechtsprechung, aber auch der Gesetzgebung, haben die Vorgaben des vorrangigen Gemeinschaftsrechts zu beachten und diesem zur Durchsetzung zu verhelfen.

<sup>150</sup> ABl. 1996 Nr. L 148/1, ber. ABl. Nr. L 290/18, L 299/31 und ABl. 2003 Nr. L 249/71; zuletzt geändert durch EU-Beitrittsakte 2003 (ABl. Nr. L 236/359); Meyer, Textsammlung Nr. 410.

<sup>151</sup> ABl. 1996 Nr. L 327/11; zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO (EG) Nr. 737/2005 vom 13.5.2005 (ABl. Nr. L 122/15); Meyer, Textsammlung Nr. 415.

<sup>152</sup> S. o. Fn. 53 und 54.

<sup>153</sup> Vgl. zum Problem Streinz (Fn. 91), S. 176 f.

<sup>154</sup> ABl. Nr. L 66/26; Meyer, Textsammlung Nr. 5900.

<sup>155</sup> ABl. Nr. L 197/19, geändert durch Anhang II 1.J.6. der EU-Beitrittsakte 2003 vom 16.4.2003 (ABl. Nr. L 236/33); Meyer, Textsammlung Nr. 5910.

<sup>156</sup> ABl. 2002 Nr. L 10/67.

<sup>157</sup> ABl. 2002 Nr. L 10/47.

<sup>158</sup> ABl. 2002 Nr. L 10/53.

<sup>159</sup> ABl. 2002 Nr. L 10/58.

<sup>160</sup> ABl. Nr. L 182/36. Zuletzt geändert durch Beschluss des Rates zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten vom 1.1.1995 (ABl. Nr. L 1/1, 73).

<sup>161</sup> Verordnung (EG) Nr. 577/97 der Kommission vom 1.4.1997 mit bestimmten Durchführungsbestimmungen zur VO (EG) Nr. 2991/94 (s. Fn. #) und zur VO (EG) Nr. 1898/87 (ABl. Nr. L 87/3, ber. ABl. Nr. L 356/66).

<sup>162</sup> EuGH, Rs. C-101/98 (Union Deutsche Lebensmittelwerke/ Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft - „Diät-Käse“), Slg. 1999, I-8841, Rn. 26 ff.

<sup>163</sup> ABl. 1994 Nr. L 316/2.

<sup>164</sup> Vgl. die in Ehlermann/Bieber, Handbuch des Europäischen Rechts, Loseblatt 2005, Bd. I. A 25, gesammelten Texte.

<sup>165</sup> Vgl. die in Meyer, Lebensmittelrecht-Textsammlung, Nr. 7150 ff. enthaltenen Texte sowie H.J. Koch, Weinrecht-Kommentar, Loseblatt (2005).

## 1. Sperrwirkung des Gemeinschaftsrechts

Das (primäre und sekundäre) EG-Recht entfaltet eine Sperrwirkung gegenüber entgegenstehendem nationalem Recht und schränkt insoweit die eigene politische Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten ein. Die betrifft vor allem auch das Lebensmittelrecht.

Zur Sicherung u. a. der Warenverkehrsfreiheit wurde die Richtlinie 83/189/EWG des Rates vom 28.3.1983 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften<sup>166</sup> erlassen, die zur präventiven Verhinderung von Handelshemmnissen die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Erlass von Vorschriften der Kommission zu notifizieren: Diese prüft ihre Vereinbarkeit mit dem EG-Recht. Die Richtlinie hat unmittelbare Wirkung mit der Folge, dass nicht notifizierte nationale Vorschriften Individuen nicht entgegengehalten werden können und die richtlinienkonforme Auslegung auch auf Privatrechtsverhältnisse Auswirkungen haben kann<sup>167</sup>. Notifizierungspflichten bestehen auch bei dem Gebrauchmachen von Schutzklauseln des Sekundärrechts<sup>168</sup> und von „nationalen Alleingängen“ gemäß Art. 95 Abs. 4-9 EGV.

Auf eine solche Notifizierung und die unterbliebene Genehmigung der Kommission gingen auch die erwähnten Klagen des Landes Oberösterreich und der Republik Österreich im Fall des „GVO-freie Zone – Gesetzes“ des Landes Oberösterreich zurück. Der Fall dokumentiert den eingeschränkten politischen Gestaltungsspielraum, die strengen Voraussetzungen für nationale Alleingänge gemäß Art. 95 Abs. 4 und vor allem Abs. 5 EGV und die Anforderungen an die Realisierung des Vorsorgeprinzips („Precautionary Principle“).

## 2. Umsetzung von Richtlinien

Richtlinien bedürfen der Umsetzung in nationales Recht (Art. 249 Abs. 3 EGV). Dabei sind die Mitgliedstaaten an die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts gebunden, können eröffnete Umsetzungsspielräume aber nutzen und müssen dies ggf. aus verfassungs-

rechtlichen Gründen auch. Für die Umsetzung sind die nach der Kompetenzverteilung der jeweiligen mitgliedstaatlichen Verfassung zuständigen Ebenen (Bund oder Länder) zuständig. Da lebensmittelrechtliche Vorschriften zu Belastungen der Unternehmen führen, kommt bei (nicht seltener) verspäteter Umsetzung die unmittelbare Wirkung von Richtlinien in Betracht, die geringere Anforderungen stellen. Umgekehrt kommt eine auf eine nicht umgesetzte Richtlinie gestützte Bestrafung nicht in Frage.

## 3. Legislative Ergänzung von Verordnungen

Verordnungen bedürfen wegen ihrer unmittelbaren Geltung (Art. 249 Abs. 2 EGV) keiner Umsetzung. Selbst eine „Bestätigung“ durch deklaratorisch wiederholendes nationales Recht (nationale Parallelgesetzgebung) ist grundsätzlich unzulässig. Allerdings dürfen nationale Bestimmungen anlässlich ihrer Anpassung an das EG-Recht im Interesse ihres inneren Zusammenhangs und ihrer Verständlichkeit für den Adressaten einzelne Aspekte der EG-Verordnungen wiederholen. Kann ein bestimmtes „System“ von Regelungen nur durch „das Zusammentreffen einer ganzen Reihe gemeinschaftsrechtlicher, einzelstaatlicher und regionaler Vorschriften“ verwirklicht werden, darf der nationale Gesetzgeber eine zersplitterte Rechtslage ausnahmsweise durch den Erlass eines zusammenhängenden Gesetzeswerks bereinigen, auch wenn dadurch punktuelle Normwiederholungen nötig sind, wobei auf den EG-rechtlichen Ursprung dieses Teils der Kodifikation hinzuweisen ist. Dies kommt bei der Basisverordnung in Betracht<sup>169</sup>. Im LMSVG und auch im LFGB beschränkte man sich allerdings grundsätzlich auf Verweisungen auf die Basisverordnung<sup>170</sup>. Eigene Begriffsbestimmungen dürfen das LFGB und das LMSVG nur enthalten, soweit die Basisverordnung dafür keine Definitionen vorsieht. Dabei müssen freilich die Vorgaben von EG-Richtlinien beachtet werden, z. B. beim Zusatzstoffbegriff (§ 2 Abs. 3 LFGB). Ob dies in jedem Fall beachtet wurde, bedarf eingehender Prüfung und wird ggf. noch die Gerichte, letztlich den EuGH beschäftigen.

<sup>166</sup> ABl. 1983 Nr. L 109/8; konsolidierte Fassung durch RL 98/34/EG (ABl. 1998 Nr. L 204/37, geändert durch RL 98/48/EG (ABl. 1998 Nr. L 217/18)). Der Anwendungsbereich der Richtlinie wurde durch RL 88/182/EWG des Rates vom 22.8.1988 (ABl. Nr. L 81/75) auf lebensmittelrechtliche Vorschriften erstreckt. Vgl. dazu Streinz (Fn. 57), III.C, Rn. 81c.

<sup>167</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-443/98 (Unilever Italia/Central Food), Slg. 2000, I-7535, Rn. 50. Analyse von Streinz, JuS 2001, S. 809 ff.

<sup>168</sup> Vgl. z.B. Art. 23 Richtlinie 90/220/EWG des Rates vom 23.4.1990 über die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt (ABl. Nr. L 117/15 (sog. Freisetzungsrichtlinie), aufgehoben und ersetzt durch RL 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.4.2001 (ABl. Nr. L 106/1).

<sup>169</sup> Vgl. dazu Schroeder, in: Streinz (Fn. 13), Art. 249 EGV, Rn. 65 mwN.

<sup>170</sup> In ihren Begriffsbestimmungen verweisen §§ 2-3 LFGB; § 3 LMSVG auf die Definitionen der Basisverordnung, soweit diese dort ausdrücklich enthalten sind (Lebensmittel, Futtermittel, Inverkehrbringen, Verbraucher, Lebensmittel- bzw. Futtermittelunternehmen, Lebensmittel- bzw. Futtermittelunternehmen, Futtermittelzusatzstoffe, Vormischungen. Gleiches gilt für den Begriff der Bedarfsgegenstände hinsichtlich der sog. „Lebensmittelbedarfsgegenstände“, die in Art. 1 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1935/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.10.2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen (ABl. 2004 Nr. L 338/4), definiert sind.

Die legislative Ergänzung einer Verordnung ist erlaubt, wenn die Verordnung dies vorsieht. Sie kann sogar geboten sein. Dies ist bei lebensmittelrechtlichen Verordnungen in der Regel insoweit der Fall, als sie durch Straf- oder Bußgeldtatbestände gegen Verstöße bewehrt werden müssen. Die EG hat insoweit nämlich allein eine Anweisungskompetenz. In Deutschland ist dies in §§ 56 ff. LMBG (jetzt §§ 58 ff. LFGB) erfolgt, in Österreich im 4. Hauptstück (§§ 81 ff.) LMSVG (Strafbestimmungen und Verwaltungsstrafbestimmungen, vgl. zur Bewehrung von EG-Verordnungen § 90 Abs. 3 LMSVG).

Eigene materielle Regelungen darf der nationale Gesetzgeber (unter Beachtung der primärrechtlichen Vorgaben) nur treffen, soweit das sekundäre Gemeinschaftsrecht dafür Raum lässt. Die Tragweite abschließender Regelungen lässt sich oft nur schwer bestimmen. Bei der Basisverordnung („General Food Law“) dürfen dieser nicht amtliche Begriff wie die ebenfalls verwendete Bezeichnung „Rahmenverordnung“ und die hinsichtlich der Kapitel I und II suboptimale Rechtssetzungsform (was sich bereits in dem stufenweisen In-Kraft-Treten zeigt) und schließlich auch die vielen in der Tat unbestimmten Rechtsbegriffe nicht zu dem Fehlschluss verleiten, es handle sich dabei (wie bei einer „Rahmenrichtlinie“) um eine bloße Rahmenvorgabe, die den Mitgliedstaaten weite „Umsetzungs-“ oder Ausgestaltungsspielräume lasse. Inwieweit solche bestehen, bedarf noch der genauen Analyse, die im Rahmen der Kommentierungen von LFGB und LMSVG ohnehin erfolgen muss<sup>171</sup>.

#### **4. Auswirkungen auf die Organisation der Lebensmittelverwaltung (Kontrolle)**

Allgemeine Vorgaben setzen das Äquivalenzgebot und das Effektivitätsgebot. Spezielle Vorgaben bestehen insbesondere für die Ausgestaltung der Lebensmittelüberwachung. Die wichtigste Vorgabe der Basisverordnung für die nationale Behördenstruktur ist die Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement, die auch in der nationalen Behördenstruktur vorgenommen werden muss und zu entsprechenden Reformen in Deutschland (Bundesinstitut für Risikobewertung, BfR; Bundesamt für Verbraucherschutz und Ernährung, BVE<sup>172</sup>) und Österreich (Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit, AGES; Bundesamt für Ernährungssicherheit, BAES<sup>173</sup>) führte.

Die Kommission und die sie unterstützenden Behörden (EFSA, Dubliner Behörde) und die Behörden der Mitgliedstaaten müssen eng zusammenarbeiten, um die Lebensmittel- einschließlich Futtermittelsicherheit zu gewährleisten. Dies gilt generell (Art. 10 EGV) und speziell in der Lebensmittelüberwachung. An den Genehmigungsverfahren, die der Kommission obliegen (z. B. Novel Food; GVO-Produkte), sind die Behörden der Mitgliedstaaten beteiligt. Dies setzt eine Abstimmung der Mehrebenenverwaltung voraus, die auch eine entsprechende Behördenstruktur erfordert. Die erheblichen Abstimmungsprobleme zwischen den Einrichtungen der EG und den Behörden der Mitgliedstaaten, aber auch zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten untereinander und auch innerhalb diesen (z. B. im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland) haben gezeigt, dass Regelungen über Schnellwarnverfahren (Art. 50-52 BasisVO), Krisenmanagement (Art. 55-57 BasisVO) und Sofortmaßnahmen in Notfällen (Art. 53-54 BasisVO) erforderlich sind.

#### **5. Beratung durch die Lebensmittelverbände**

Die Überlagerung bzw. Determinierung des nationalen Lebensmittelrechts durch europarechtliche Vorgaben zwingen zum einen dazu, diese zur Kenntnis zu nehmen und zu beachten, zum anderen dazu, auf ihre Entstehung und ggf. Änderung rechtzeitig einzuwirken. Dabei leisten die lebensmittelrechtlichen Verbände wichtige Dienste, nicht nur im Interesse der vertretenen Unternehmen, sondern auch der Allgemeinheit, gerade auch durch die Beratung der gesetzgebenden Organe.

### **VI. Zusammenfassung - Thesen**

1. Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (sog. Basisverordnung – ABl. 2002 Nr. L 31/1) machte nur deutlich, dass das Lebensmittelrecht in hohem Maße durch das Recht der Europäischen Union, d. h. hier (noch) der Europäischen Gemeinschaft, geregelt (EG-Verordnungen) oder

<sup>171</sup> Bislang liegt eine erste Kommentierung von Gorny, *Grundlagen des europäischen Lebensmittelrechts. Kommentar zur Verordnung (EG) Nr. 178/2002*, 2003. vor, die verdienstvoll ist, aber naturgemäß noch nicht tiefgehend sein konnte. Eingehender ist die teilweise Kommentierung (Vorbem., Art. 1-10, Art. 14, Art. 16, Art. 18-20 BasisVO) von Rathke, in: Ziefel/Rathke, *Lebensmittelrechts-Kommentar*, Loseblatt 2005, C 101 (Stand der Kommentierung der BasisVO 1.7.2005). Erste

Kommentierung der §§ 1-16 LFGB (Stand 1.9.2005) ebd., C 102). Angekündigt ist ein Kommentar zum LMSVG von Blass/Brustbauer u. a.; 2006 erscheinen soll auch der Kommentar zum LFGB, einschließlich der Bezugsnormen der BasisVO von Meyer/Streinz.

<sup>172</sup> Vgl. dazu Fuchs, *Lebensmittelsicherheit in der Mehrebenenverwaltung der Europäischen Gemeinschaft*, 2004 S. 131 ff.<sup>173</sup> Vgl. dazu Url, *Die Rolle der AGES/BAES*.

determiniert (EG-Richtlinien) ist. Sie führte zu umfassenden Neuregelungen des Lebensmittelrechts in den Mitgliedstaaten der EU, z. B. in Österreich (LMSVG) und in Deutschland (LFGB), aber auch in Drittstaaten wie der Schweiz (LGV).

2. Für die seit 1.5.2004 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergibt sich dies bereits aus den Bestimmungen des EWG-Vertrages (seit 1993 EG-Vertrages) über den freien Warenverkehr. Diese (Art. 28-30 EGV) verbieten mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbestimmungen und Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Der freie Warenverkehr umfasst auch Lebensmittel als eine der umsatzstärksten Branchen mit einem erheblichen Anteil am grenzüberschreitenden Warenverkehr.
3. Andererseits sind gerade Lebensmittel von besonderen Traditionen geprägt, die nicht nur bewahrt sondern auch vor (nicht nur unlauterer) Konkurrenz geschützt werden sollen. Daher sind lebensmittelrechtliche Vorschriften geradezu klassische Fälle von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen, nämlich Handelsregelungen der Mitgliedstaaten, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.
4. Daher verwundert es nicht, dass ausgehend von dieser nach wie vor trotz der Einschränkung durch das *Keck*-Urteil maßgeblichen „*Dassonville*“-Formel (der Fall betraf Scotch Whisky) gerade lebensmittelrechtliche Fälle die Rechtsprechung des EuGH zum freien Warenverkehr prägten, von „*Cassis de Dijon*“ (französischer Johannisbeerlikör) über das deutsche Reinheitsgebot für „Bier“ und das italienische Reinheitsgebot für „Pasta“ bis hin zu den aktuellen Fällen (2004) der Abgrenzung von Lebensmitteln, insbesondere sog. Nahrungsergänzungsmitteln zu Arzneimitteln (deutsche 3-fach-Dosis-Regel für Vitamine; österreichische 1-fach-Dosis-Regel für Vitamine), die wiederum an das grundlegende Urteil von 1983 im Fall *Sandoz* (vitaminierte Lebensmittel) anknüpfen.
5. Die Unsicherheiten eines Fallrechts führten zum Ruf nach einheitlichen Regelungen, der zur Harmonisierung z. B. des Rechts der Lebensmittelüberwachung (RL 89/397, ersetzt durch VO 882/2004), der Lebensmittelkennzeichnung (RL 2000/13), der Lebensmittelhygiene (RL 93/43, ersetzt durch die VOen 852-854/2004 - sog. „Hygienepaket“), der Bestrahlung von Lebensmitteln (z. B. RL 1999/2), der Zusatzstoffe (RL 89/107, Rahmenrichtlinie, sowie RL 94/35 - Süßungsmittel, RL 94/36 - Farbstoffe, RL 95/02 - andere Lebensmittelzusatzstoffe), von Kontaminanten und Rückständen (z. B. VO 466/2001), über Höchstgehalte, diätetischer Lebensmittel (RL 89/398), , sog. Novel Food (insbesondere gentechnisch hergestellte Produkte; Novel Food-VO 258/97, letztere ausgegliedert und gesondert geregelt durch VO 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel), einer Reihe einzelner Produkte (Fleisch, Milch und Milcherzeugnisse, Eier, Honig, Konfitüre, Kakao- und Schokoladenerzeugnisse), zuletzt der sog. Nahrungsergänzungsmittel (RL 2002/46/EG) und des allgemeinen Lebensmittelrechts in der genannten Basisverordnung führte.
6. Dies steht in einem Spannungsfeld zum Ruf nach Deregulierung. Wer diese von der EG erwartete, musste enttäuscht werden.
7. Da die Ziele des Lebensmittelrechts, Gesundheitsschutz und Verbraucherschutz (einschließlich Verbraucherinformation) nicht nur die Mitgliedstaaten der EU bei Fehlen einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung des Sekundärrechts (Verordnung oder Richtlinie) zu verhältnismäßigen Beschränkungsmaßnahmen berechtigen, sondern auch allgemeine Ziele der Gemeinschaftspolitik sind (Art. 152, Art. 153 EGV) geht es darum, freien Warenverkehr und die auch gemeinschaftsrechtlich geschützte Wirtschaftsfreiheit mit den berechtigten Anliegen des Verbraucherschutzes in Ausgleich zu bringen. Bei der Harmonisierung hat die Kommission in ihren Vorschlägen von einem „hohen Schutzniveau“ auszugehen (Art. 95 Abs. 3 EGV). Dabei gilt es, einerseits Überreglementierungen bis hin zum „verordneten Lebensmittel“ (in Analogie zum verordneten Arzneimittel) zu vermeiden, andererseits tatsächlichen Gefahren, z. B. für Allergiker, durch wirksame Regelungen zu begegnen.
8. Ungeachtet der „neuen Strategie“ der Verbindung von Harmonisierung und gegenseitiger Anerkennung mit Beschränkung der Harmonisierung auf sog. „allgemeine Fragen“ (sog. horizontale Harmonisierung der Kennzeichnung, der Überwachung und des Gesundheitsschutzes) wurden einige „vertikale“ Richtlinien über Rezepturvorschriften geändert (z. B. über Kaffee- und Zichorienextrakte, über Kakao- und Schokoladenerzeugnisse für die menschliche Ernährung, über Fruchtsäfte und bestimmte gleichartige Erzeugnisse für die menschliche Ernährung, über Konfitüren, Gelees, Marmeladen und Maronenkrem für die menschliche Ernährung).
9. Ein großes Vorhaben war die Konsolidierung des europäischen Hygienerechts, die mit der Verabschiedung des sog. „Hygienepakets“ am 29.4.2004 erreicht wurde. Die EG-Verordnungen sind am 20.5.2004 in Kraft getreten. Basisregelung ist die Verordnung (EG) 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittelhygiene. Hinzu kommen die Verordnung (EG) Nr. 853/2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs, die Verordnung (EG)

Nr. 854/2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Lebensmittelüberwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs und die sog. „Aufhebungsrichtlinie“ 2004/41, mit der die insgesamt 16 produktspezifischen Hygiene-Richtlinien der EG aufgehoben werden. Durch die Neuregelung wird das EG-Hygienerecht den allgemeinen Anforderungen der Basisverordnung angepasst. Grundsätze sind u. a.: Einbindung der gesamten Lebensmittelkette, einschließlich der Primärproduktion, in das neue Hygienekonzept; Eigenkontrolle durch die Wirtschaft (in sog. „Stufenverantwortung“); Überwachungsverfahren nach dem HACCP-Konzept.

10. An weiteren wichtigen Neuerungen sind z. B. zu nennen: Die Änderungen und Ergänzungen der „Etikettierungsrichtlinie“ durch Richtlinie 2003/89/EG führen zur Kennzeichnung allergener Zutaten und zur Streichung der sog. 25%-Regel. Die Umsetzung hatte zum 25.11.2004 zu erfolgen. Zur Harmonisierung der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Vorschriften, die zu einer Reihe von Verfahren vor dem EuGH geführt haben, wurde die Richtlinie 2002/46 über Nahrungsergänzungsmittel erlassen. Änderungen erfolgten ferner im Recht der allgemeinen Produktsicherheit (Neufassung der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit mit wichtigen Abgrenzungen zum Lebensmittelrecht), im Recht der Kontaminanten und Gefahrstoffe, der Pflanzenschutzmittel, der Tierarzneimittel und Tierarzneimittelrückstände, im Recht der diätetischen Lebensmittel sowie im Bereich Novel Food, wo aus der Novel Food-Verordnung (EG) Nr. 258/97 die genetisch veränderten Lebensmittel ausgegliedert und zusammen mit den genetisch veränderten Futtermitteln in der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel und der Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von GVO und über die Rückverfolgbarkeit von aus GVO hergestellten Lebensmittel und Futtermitteln gesondert geregelt wurden. Sie bedürfen jetzt ausnahmslos der Genehmigung.
11. Folgende Neuerungen sind geplant (Vorschläge der Kommission liegen vor; Rechtssetzungsverfahren läuft): Konsolidierung der Richtlinien über die amtliche Lebensmittelüberwachung. Angesichts ständiger Probleme mit der Zulässigkeit mitgliedstaatlicher Beschränkungsmaßnahmen; Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln. Das europäische Zusatzstoffrecht soll reformiert und durch eine einheitliche Verordnung (statt wie bisher durch vier Richtlinien)

geregelt werden (Entwurf einer Verordnung über Zusatzstoffe in Lebensmitteln, die für die menschliche Ernährung bestimmt sind). Sehr umstritten war und ist der Vorschlag für eine Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (sog. „Health Claims“). Das Problem kann mit dem Schlagwort „Das verordnete Lebensmittel“ beschrieben werden. Positive Stimmen heben den Gedanken der Rechtssicherheit hervor. Der Rat hat im Dezember 2005 einen gemeinsamen Standpunkt beschlossen. Dazu ist die Billigung des Europäischen Parlaments erforderlich (Art. 251 EGV).

12. Neben der Abgrenzung von Lebensmitteln zu Arzneimitteln und der Bewertung restriktiver mitgliedstaatlicher Maßnahmen, die auf Gründe des Gesundheitsschutzes gestützt werden, sind in letzter Zeit mehrere Verfahren im Bereich des Schutzes geographischer Angaben und Ursprungsbezeichnungen an den EuGH gelangt. Dieser hat die damit verbundenen mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen (Art. 29 EGV) für gerechtfertigt erklärt.
13. Die Mehrebenenverwaltung in der Europäischen Union erfordert eine Anpassung der Lebensmittelverwaltung in den Mitgliedstaaten an die Organisationsstruktur auf Gemeinschaftsebene. Dies gilt insbesondere für die Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement.
14. Die Europäisierung des Lebensmittelrechts hat nicht nur für die 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern auch für die in den freien Warenverkehr einbezogenen Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR: Island, Liechtenstein, Norwegen) und auch für Drittstaaten Bedeutung, die durch bilaterale Abkommen mit der EG einbezogen werden. Als Beispiele seien die Türkei (Assoziierungsabkommen und Durchführungsbeschlüsse des Assoziationsrates) und die Schweiz (sektorische Abkommen von 1999, in Kraft 2002) genannt. Unabhängig davon gestalten Drittstaaten, um den europäischen Markt zu erreichen, ihr Recht durch sog. autonomen Nachvollzug „europakompatibel“ aus.
15. Die Europäisierung des Lebensmittelrechts setzt der eigenen politischen Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten notwendige Grenzen, derer man sich bewusst sein muss.

*Adresse des Autors:*

*Prof. Dr. Rudolf Streinz  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht  
Ludwig-Maximilian-Universität München  
t +49 (89) 2180 - 3335  
e-mail: rudolf.streinz@jura.uni-muenchen.de*