

Lebensmittelrecht im Wandel der Zeit

K. BRUSTBAUER¹

Gewandelt haben sich im Lauf der Zeit sowohl der Begriff „Lebensmittel“ als auch Art und Umfang der Vorschriften, die in ihrer Gesamtheit das „Recht“ für Lebensmittel bilden.

In der EG-„Basis“-Verordnung Nr. 178/2002 – somit seit etwa 2 Jahren – gibt es sogar eine Definition, was unter „Lebensmittelrecht“ (formell allerdings eingeschränkt auf den Bereich der „Basis“-Verordnung) zu verstehen ist. Lebensmittelrechtliche Regelungen und damit „Lebensmittelrecht“ existieren aber schon weitaus länger; im folgenden wird jedoch nur bis zum LMG 1897 zurückgeschaut.

1. Der Warenkorb des Lebensmittelrechts

Zu den Vorschriften des Lebensmittelrechts zählten immer schon jene über „Lebensmittel“. Diese waren im LMG 1897 freilich gar nicht definiert; man wusste damals (auch ohne Hilfe des Gesetzgebers), was Lebensmittel sind.

Das LMG 1975 enthielt bereits eine Definition, die vor allem den (überwiegenden) Ernährungs- oder Genusszweck eines Lebensmittel herausgestrichen hat. Die Bestimmung für Ernährungs- oder Genusszwecke findet sich nunmehr aber weder in der Lebensmitteldefinition der EG-„Basis“-V noch in jener der Regierungsvorlage zum Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz (= im folgenden: LMSVG). Das führt zu einer erheblichen Ausweitung des Umfanges der zu den Lebensmitteln zählenden Stoffe und damit auch zu einer Aufzählung all jener Waren, die aus dem Lebensmittelbegriff wieder herausgenommen werden müssen.

Nicht vom LMSVG ausgenommen ist der Wein. Wein ist zweifelsfrei ein Lebensmittel, er erfüllt alle Voraussetzungen der Definition eines Lebensmittels. Dennoch wurde er bereits 1909 aus dem LMG 1897 ausgenommen und in einem eigenen Weingesetz geregelt. Seither blieb es in Österreich bei den (unabhängig vom LMG 1897, 1951 und 1975) wiederholt neu gefassten und novellierten Weingesetzen (zuletzt: 1999). Aus dem LMG 1975 wurde der Wein ausdrücklich per Verweis auf das damals geltende Weingesetz ausgeklammert. Eine solche Ausnahme findet sich derzeit im LMSVG-Entwurf nicht. Mag

für Wein auch die EG-„Basis“-V gelten, so ist sicher nicht beabsichtigt, dass Wein im innerstaatlichen österreichischen Regelungsbereich und Vollzug künftig vom WeinG 1999 (und damit dem Landwirtschaftsministerium) weg uneingeschränkt in das LMSVG (des Gesundheitsministeriums) einbezogen werden soll. Ressortmäßig war er seit über hundert Jahren nicht mit den Belangen des jeweiligen LMG verknüpft, sondern stets gesondert geregelt (nunmehr überwiegend durch EG-Verordnungen). Das LMSVG wird das in seiner Endfassung wohl berücksichtigen müssen. Sogar die Bestimmungen des WeinG, wonach den Aufsichtsorganen des LMG ihre Befugnisse auch bezüglich des Weines belassen werden, hätten nämlich keine Bedeutung mehr, wenn Wein ohnehin zur Gänze vom LM(SV)G erfasst würde.

Im LMG 1987 wurden außer den Lebensmitteln auch die kosmetischen Mittel und (einige) Gebrauchsgegenstände geregelt. Das LMG 1975 erweiterte den Umfang auf fünf Warengruppen. Zusätzlich zu den drei schon im LMG 1897 genannten Waren (Lebensmittel, kosmetische Mittel und Gebrauchsgegenstände) wurden auch die Zusatzstoffe und die Verzehrerzeugnisse in das LMG 1975 einbezogen und dort definiert. Die Verzehrerzeugnisse, von Anfang ein Fremdkörper im LMG 1975 (ihre Aufnahme in das LMG 1975 war auf das damalige Fehlen eines ArzneimittelG zurückzuführen), waren in den anderen Mitgliedstaaten der EU (als eigene Gruppe) unbekannt. Schließlich mussten sie den an ihre Stelle getretenen Nahrungsergänzungsmitteln (NEM) weichen.

Der Warenkorb des LMG 1975 beließ es damit auch nach dem Abtausch der Verzehrerzeugnisse gegen die NEM bei weiterhin fünf Warengruppen. Davon sind die Lebensmittel, die NEM (definitionsgemäß selbst Lebensmittel) und die Zusatzstoffe „zum Essen“ bestimmt.

Eine aufzählungsmäßig signifikante Reduzierung des Warenkorbes bringt das LMSVG. Im Titel erwähnt es nur mehr Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel, nicht aber Zusatzstoffe und NEM. Damit entspricht der im Titel des LMSVG genannte Warenkorb wieder dem LMG 1897. Doch auf Grund der weitgefassten Definition des Lebensmittelbegriffes im LMSVG (ident mit jenem der EG-„Basis“-V)

zählen zu den Lebensmitteln begriffsmäßig auch die Zusatzstoffe, deren gesonderte Nennung in der Überschrift des LMSVG daher wohl fallen gelassen wurde. Gleiches gilt für die Erwähnung der NEM, die ohnehin immer Lebensmittel waren. Inhaltlich jedoch sind vom LMSVG auch die Zusatzstoffe und die NEM erfasst; der Einklang mit dem LMG 1975 ist solcherart wiederhergestellt.

Die Zusatzstoffe, die - aus der Sicht der „Basis“-V (und damit der Lebensmittelsicherheit) – zu den Lebensmitteln zählen, sind dennoch eine gesonderte Gruppe. Dem trägt auch das LMSVG Rechnung, das eine eigene Begriffsbestimmung für Zusatzstoffe (ähnlich jener der EG-Zusatzstoff-RahmenRL) neben jener für Lebensmittel (diese sind ident mit der BasisV) enthält.

Die Lebensmittelzusatzstoffe sind damit – ohne Beschränkung auf einen bestimmten Regelungsbereich (wie in der EG-„Basis“-V) - definitionsgemäß nach dem LMSVG sowohl Lebensmittel als auch (gesondert) Lebensmittelzusatzstoffe. Diese zweifache Zuordnung der Zusatzstoffe könnte zu Schwierigkeiten führen. Im Übrigen zeigt eine grobe Durchsicht des LMSVG, dass sich darin (außer der Definition) keinerlei Sonderbestimmung für Zusatzstoffe findet. Das führt zwangsläufig zur Frage: Warum werden Lebensmittelzusatzstoffe überhaupt eingangs des LMSVG gesondert definiert? Ein Blick auf das EG-Recht gibt Antwort:

Das EG-Recht, (das die Zusatzstoffe ebenfalls gesondert in der Zusatzstoff-RahmenRL definiert) enthält umfassende und detaillierte Regelungen für Zusatzstoffe, insbesondere deren Beschaffenheit und Reinheit sowie deren Einsatz und Anwendung bei der Herstellung von Lebensmitteln, und zwar im Sinne des Verbotsprinzips mit Erlaubnisvorbehalt. Derart einschneidende Regelungen sind bei „normalen“ Lebensmitteln weder in der EG noch nach dem LMSVG zu erwarten.

Die Erlassung derartiger Regelungen im Verordnungsweg könnte mangels ausreichender Determinierung im LMSVG in der Folge verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, insbesondere bei Ablösung der derzeit geltenden und vorerst weiterbestehenden inländischen Verordnungen im Zusatzstoffbereich durch neue oder geänderte (auf Grund von RL-Änderungen), die weitere Verbote und strikte Regelungen enthalten.

Das LMSVG trifft keine Aussage, dass Zusatzstoffe dem Verbotsprinzip unterliegen. Zu Recht findet sich diese Bestimmung freilich (noch) im LMG 1975 und sollte - wie das bei der „Strahlenbehandlung von Lebensmitteln“ sehr wohl vorgesehen ist -

in das LMSVG aufgenommen werden. Denn ein grundlegender Wandel ist seit dem LMG 1975 diesbezüglich nicht eingetreten und wohl auch nicht geplant.

Der Hinweis, dass im LMSVG auch bezüglich der Anwendung von Gentechnik - die für Lebensmittel bei Schaffung des LMG 1975 noch nicht vorstellbar war – keine grundsätzliche Aussage zum diesbezüglich ebenfalls geltenden Verbotsprinzip enthalten sei, ist kein Argument für ein gleiches Vorgehen bei Zusatzstoffen. Die Anwendung von Gentechnik im Lebensmittelbereich ist nämlich durch unmittelbar geltende EG-Verordnungen geregelt.

Es würde dem LMG 1897 entsprechen, für Zusatzstoffe im LMSVG gegenüber den „normalen“ Lebensmitteln keine Grundaussage über das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aufzunehmen. Das LMG 1897 kannte allerdings den Zusatzstoffbegriff noch nicht. Daraufhin ordnete damals die Rechtsprechung die schon bekannten Färbe- und Konservierungsmittel den in diesem Gesetz genannten, aber nicht definierten Lebensmitteln zu; das aber schien seit 1975 in Österreich überwunden.

Wenn außerdem sogar für diätetische Lebensmittel die Anmeldepflicht des LMG 1975 in das LMSVG übernommen werden soll, obwohl auch Diätetika dem Lebensmittelbegriff unterfallen, drängt sich verstärkt der Gedanke auf, gleich dem LMG 1975 das Verbotsprinzip auch für Zusatzstoffe im Gesetz zu fixieren.

Im Übrigen zeigt das LMSVG gegenüber dem LMG 1975 betreffend diätetische Mittel gar wohl eine Änderung. Die Untersagungsmöglichkeit entfällt, es fällt aber auch schon die Anmeldung für alle diätetischen Lebensmittel weg, die im Anhang I der diesbezüglichen EG-RahmenRL genannt sind. Das ist vordergründig damit erklärbar, dass bei speziell geregelten diätetischen Lebensmitteln eine Anmeldung kaum zielführend ist; sie müssen ohnehin den harmonisierten EG-Regelungen entsprechen.

Allerdings gelten keineswegs für alle in Anhang I genannten diätetischen Lebensmittel Einzelrichtlinien. Der diesbezügliche Plan der RahmenRL ist nicht erfüllt und dabei soll es nach Folgebeschlüssen der EG auch bleiben. Was aber unterscheidet die durch EinzelRL (noch) nicht geregelten (aber im Anhang I genannten) diätetischen Lebensmittel von jenen, für die eine EinzelRL überhaupt nie (mangels Aufzählung in Anhang I) in Aussicht genommen wurde? Beide Arten diätetischer Lebensmittel unterliegen der nationalen Regelung durch die Mitgliedstaaten unter Beachtung der RahmenRL. Es wäre daher wohl für alle nichtgeregelten die Anmeldung geboten!

Die Kosmetika haben im Laufe der Zeit eine Begriffseinschränkung hinnehmen müssen. Im LMG 1897 bloß genannt, wurden sie im LMG 1975 zunächst sehr weit definiert, dann aber durch das AMG (Beschränkung auf die Haut, Haare, Nägel und die Mundhöhle) ebenso wie durch das MedizinprodukteG (Prothesenreinigungsmittel) wieder eingeengt. Sie sind durch EG-Recht definiert und geregelt. In Umsetzung desselben werden sie wieder auf ihren ursprünglichen - bis 1975 maßgeblichen - Umfang zurückgedrängt. Die vom LMSVG für eine Regelung vorgesehenen kosmetischen Mittel entsprechen damit vom Umfang der Warengruppe dem LMG 1897.

Auch die Gebrauchsgegenstände haben umfang- und aufzählungsmäßig einen Wandel durchgemacht. Petroleum, im LMG 1897 als Gebrauchsgegenstand genannt, ist schon 1975 keine Ware des LMG mehr gewesen. Dafür hat das LMG 1975 durch die Generalklausel in § 6 („mit dem menschlichen Körper nicht nur vorübergehend in Berührung kommende Gegenstände“) eine allgemeine und durch die Hereinnahme der Geräte zur Körper- und Gesundheitspflege, der Verpackungsmaterialien, Schädlingsbekämpfungsmittel usw. eine besondere Ausweitung der Gebrauchsgegenstände herbeigeführt.

Diese Entwicklung wird durch das LMSVG teilweise wieder rückgängig gemacht. Spielzeug, seit 1897 uneingeschränkt eine Ware des LMG, behält diese Eigenschaft nach dem LMSVG nur mehr bis zum vollendeten 14. Lebensjahr der Spielenden. Das kann im Einzelfall Schwierigkeiten schaffen, vor allem wenn die Altersgrenze für die Benützer des Spielzeugs, fließend ist. Bei der Umsetzung von EG-Regelungen für Spielzeug müsste Österreich in Hinkunft auf diese Einschränkung Bedacht nehmen.

Bekleidung, seit 1897 im LMG, fällt nach dem LMSVG heraus. Auch gibt es keine Generalklausel mehr; Schmuck ist daher kein Gegenstand des LMSVG, war es aber nach dem LMG 1975. Der einstweilige Fortbestand der diesbezüglich nach dem LMG 1975 erlassenen Verordnungen (Nickelverordnung, Azofarbstoffverordnung) könnte allerdings den „Abgang“ dieser Gebrauchsgegenstände aus dem LMG weniger auffällig machen.

2. Die Vorschriften des Lebensmittelrechts

Neben der aufgezeigten Veränderung des Warenkatalogs des Lebensmittelrechts sind auch die diesbezüglichen Vorschriften des Lebensmittelrechts einem gewaltigen Wandel unterlegen.

Der Beitritt zur EG brachte uns alle Regelungen der Gemeinschaft: Richtlinien, Verordnungen, aber auch den Grundvertrag und die darin enthaltene Warenverkehrsfreiheit. Damit im Zusammenhang stand die tiefgreifende Änderung des Verbraucherleitbildes (= mündiger Konsument) - und damit eine andere Lösung der Frage nach einer etwaigen Irreführung des Verbrauchers. Das alles wurde allerdings bei weitgehend unverändertem, sogar bis aufs LMG 1897 zurückgehende Gesetzestext bewerkstelligt. Gleiches gilt für die heute längst nicht mehr in Frage gestellte Anerkennung des Herkunftslandprinzips bei fehlenden EG-Regelungen.

Die EG brachte uns umfassende und sich immer mehr ausweitende Hygieneregulungen. Hygiene war im LMG 1897 kein Thema; es bedurfte konkreter Verordnungen, um überhaupt das Hygienegebot in Kraft treten zu lassen. Auch nach dem LMG 1975 fristete das - immerhin schon unmittelbar geltende - Hygienegebot mangels umfassender konkreter Hygienevorschriften ein stiefmütterliches Dasein. Die EG-HygieneRL und deren Umsetzung füllten dieses Manko.

Die letztlich durch die EG vorgenommene Simplifikation der zahlreichen Hygieneregulungen führt jetzt zur markantesten Änderung des Lebensmittelrechts in Österreich, nämlich zur Zusammenführung der bisher getrennten Materien Lebensmittelrecht und Fleischuntersuchungsrecht in einem Gesetz (LMSVG). Diese Zusammenführung wird in der Praxis wohl weit größere Auswirkungen haben als alle anderen vorher genannten Änderungen, auch jene, die in der erstmaligen gesetzlichen Definition des „Lebensmittelrechts“ der EG-„Basis“-V zu liegen scheinen.

Denn die (unmittelbar geltende) EG-„Basis“-V definiert - wie eingangs erwähnt - den Begriff „Lebensmittelrecht“. Sie versteht darunter alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht nur für Lebensmittel, sondern auch für Futtermittel. (Letztere sind selbstverständlich auch nach der Definition der Basis-V keine Lebensmittel!) Dennoch ist nicht zu erwarten, dass neben Lebensmitteln, Kosmetika und Gebrauchsgegenständen nunmehr auch das Futtermittelrecht vom LMG miteingeschlossen wird. Auch das LMSVG setzt diesen Schritt nicht. Das Futtermittelrecht bleibt ressortmäßig dort, wo es traditionsgemäß in Österreich platziert war, nämlich im Landwirtschaftsministerium.

Damit soll aufgezeigt werden, welchen Wandel allein der Bedeutungsinhalt des zusammengesetzten Wortes „Lebensmittelrecht“ im Laufe von über 100

Jahren in Österreich genommen hat. Vieles erscheint dramatischer als es in der Praxis ist, manches kann sich aber in seinen kommenden Auswirkungen aber auch stärker auswirken als angenommen.

Denn der im Lebensmittelbereich schon seit dem LMG 1975 bestehende Trend, das Gesetz mit juristischer Schärfe zu betrachten, was in der Folge zu zahlreichen Anfechtungen des LMG 1975 vor dem VfGH, dem EGMR(!), sowie zuletzt vor dem EuGH führte, könnte in Hinkunft auch auf das in das LMSVG nunmehr integrierte Fleischuntersuchungsrecht durchschlagen. Dieses ist bisher von einer kritischen juristischen Betrachtung weitgehend verschont geblieben. Aber so wie das LMG 1975 die sehr zahlreichen Anfechtungen im Wesentlichen durchaus unbeschadet überstanden

hat, sollte dies auch dem LMSVG gelingen.

Adresse des Autors:

*Vizepräs. Hon.Prof. Dr. Konrad Brustbauer
Oberster Gerichtshof
Vorsitzender der Codexkommission
Schmerlingplatz 10-11
1010 Wien*

¹ *Vortrag beim Seminar „LMSVG“ der Lebensmittelversuchsanstalt (LVA) im Hotel Modul, Wien, am 26.1.2005*