

# Kapitel 10

## Verbraucher

### Rückblick 2001: Verbraucherschutz

von Ernst-Michael Epstein

Das zentrale Ereignis des Jahres 2001 waren die Rücktritte der für den Verbraucherschutz zuständigen MinisterInnen Funke und Fischer wegen der BSE-Krise und die Neustrukturierung des Verbraucherschutzes. Dies wird jedoch an anderer Stelle in diesem Kritischen Agrarbericht ausführlich gewürdigt, so dass im Folgenden auf andere wichtige, aber weniger wahrgenommene Ereignisse und Entscheidungen eingegangen wird.

#### **Das Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit und die Basisverordnung Lebensmittelrecht**

Im Januar 2000 hatte die EU-Kommission im Anschluss an die Diskussionen über das Grünbuch „Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union“

(1) ein „Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit“ veröffentlicht. Sie selbst nennt diesen Text „ein radikal neues Konzept“ (2). Und tatsächlich findet sich darin eine nicht zu erwartende Änderung in der Betrachtungsweise der europäischen Rechtsetzung bei Lebensmitteln. Das Weißbuch beschreibt die für die nächsten Jahre geplanten Maßnahmen, darunter die Einrichtung einer europäischen Lebensmittelbehörde als zentralen Bestandteil einer neuen Verbraucherschutzpolitik. Außerdem legt die Kommission einen Katalog von 84 Einzelmaßnahmen mit einem detaillierten Zeitplan für die Umsetzung vor. Inzwischen wird mit Hochdruck an den geplanten Änderungen und Ergänzungen gearbeitet.

Kernstück des Weißbuchs ist der Gedanke, dass der Lebensmittelsicherheit ein umfassendes und einheitliches Konzept zugrunde liegen muss, welches alle Stufen der Herstellung eines Lebensmittels vom Erzeuger zum Verbraucher umfasst und alle hiermit Befassten einbezieht.

**Einrichtung einer europäischen Lebensmittelbehörde als zentraler Bestandteil einer neuen Verbraucherschutzpolitik**

Wichtig erscheint aus Sicht des Verbraucherschutzes, dass

- die Rückverfolgbarkeit von Futter- und Lebensmitteln und deren Zutaten,
- die Anwendung des Vorsorgeprinzips und
- die Berücksichtigung weiterer relevanter Faktoren für den Gesundheitsschutz der Verbraucher

zukünftig eine wichtige Rolle spielen sollen.

Die zentralen Punkte des Weißbuchs sowie ein großer Teil seiner 84 Einzelmaßnahmen werden zur Zeit in die europäische Rechtsetzung aufgenommen. Wichtigstes Einzelstück ist die im November 2001 von der EU-Kommission vorgelegte „Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Erfordernisse des Lebensmittelrechts, zur Einrichtung der europäischen Lebensmittelbehörde und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit“ (im folgenden Allgemeine LMR-VO genannt) (3). In diesem Text findet sich ein Teil der von Ministerrat und Europäischem Parlament im Juni 2001 gewünschten Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Text wieder.

Die Allgemeine LMR-VO soll die „Grundlage für ein hohes Schutzniveau für das Leben und die Gesundheit des Menschen sowie die Verbraucherinteressen bei Lebensmitteln“ regeln und ein „reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes“ gewähren (Artikel 1). Sie legt die Grundsätze sowohl für Lebensmittel als auch für Futtermittel fest. Die gleichzeitige Regelung dieser beiden Bereiche basiert auf den Erkenntnissen der letzten großen Lebensmittelskandale, deren Ursachen in Problemen bei der Futtermittelerzeugung und -verarbeitung lagen. Die Verordnung gilt für alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen. Sie legt eine Vielzahl von im Lebensmittelrecht bisher schon eingeführten Begriffen fest, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten teilweise unterschiedlich definiert waren. So sollen zukünftig „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“ (Artikel 2), als Lebensmittel gelten. In die Definition des Lebensmittelrechts wird als große Neuerung das Futtermittelrecht einbezogen.

Auch die Begriffe Risiko, Risikoanalyse, -bewertung, -management und -kommunikation, die eine wichtige Rolle bei der Gefahrenabwehr spielen, werden definiert (Artikel 3). In Artikel 16 wird weiter ausgeführt, dass sich das Lebensmittelrecht auf die Grund-

sätze der Risikoanalyse stützt, um ein hohes Maß an Schutz für das Leben und die Gesundheit der Menschen zu erreichen. Die Risikobewertung soll auf dem neuesten wissenschaftlichen Kenntnisstand beruhen und in einer unabhängigen, objektiven und transparenten Art und Weise vorgenommen werden. Beim Risikomanagement sind die Ergebnisse der Risikobewertung, insbesondere die durch Gutachten der neu einzurichtenden Europäischen Lebensmittelbehörde sowie „andere sachdienliche Faktoren und das Vorsorgeprinzip zu berücksichtigen ...“ Soweit das Lebensmittelrecht die Verringerung, Ausschaltung oder Vermeidung eines Gesundheitsrisikos anstrebt, gelten die drei miteinander verflochtenen Grundsätze der Risikoanalyse (nämlich Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation) als systematische Methodik zur Ermittlung effektiver, angemessener und gezielter Maßnahmen oder sonstiger Aktionen des Gesundheitsschutzes.

Auch die Rückverfolgbarkeit wird in der Allgemeinen LMR-VO definiert. Sie spielt zum Beispiel in der Frage der Kennzeichnung von Lebensmitteln aus gentechnisch veränderten Organismen eine große Rolle. In Artikel 18 heißt es, dass „die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln, von der Nahrungsgewinnung dienenden Tieren und aller sonstigen Stoffe, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, in

**Die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln ist in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sicherzustellen**

einem Lebens- oder Futtermittel verarbeitet zu werden, ... in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sicherzustellen“ ist. Das bedeutet, dass die Lebens- und Futtermittelunternehmer in der Lage sein müssen, jede Person festzustellen, von der sie solche Stoffe oder Tiere erhalten haben. Sie sind verpflichtet, „Systeme und Verfahren“ einzurichten, mit denen sie diese Informationen den zuständigen Behörden auf deren Antrag mitteilen können. Lebens- und Futtermittelunternehmer müssen ebenfalls feststellen können, an wen ihre Erzeugnisse geliefert worden sind. Zur Erleichterung sind Lebens- oder Futtermittel, die in der Gemeinschaft in Verkehr gebracht werden sollen, durch sachliche Dokumentation oder Information „ausreichend zu kennzeichnen oder kenntlich zu machen, um ihre Rückverfolgbarkeit zu erleichtern.“

Die EU-Kommission hat außerdem Anfang Februar 2000 eine Mitteilung veröffentlicht, in der sie ihre Vorstellungen vom Vorsorgeprinzip und Leitlinien für seine Anwendung vorlegt. Ziel ist es, Risiken, die wissenschaftlich noch nicht hinreichend erfasst werden können, einzuschätzen und daraus eventuell notwendige Maßnahmen abzuleiten. In der Allgemeinen LMR-VO wird das präzisiert. Artikel 7 besagt, dass „in Fällen, in denen nach einer Auswertung der verfügbaren Informationen die Möglichkeit gesundheits-schädlicher Auswirkungen festgestellt worden ist, aber eine wissenschaftliche Unsicherheit andauert, ... vorläufige Risikomanagementmaßnahmen zur Sicherstellung des in der Gemeinschaft gewählten hohen Gesundheitsschutzniveaus getroffen werden [können], bis weitere wissenschaftliche Informationen für eine umfassendere Risikobewertung vorliegen.“ Diese Maßnahmen sollen ausgewogen 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 Machbarkeit und anderer angesichts des jeweiligen Sachverhalts gerechtfertigt erscheinender Faktoren notwendig ist.“ Sie sind innerhalb einer „angemessenen Frist“ zu überprüfen.

Ein großer Abschnitt der Allgemeinen LMR-VO befasst sich mit der Einrichtung der Europäischen Lebensmittelbehörde (Artikel 22 – 65). Die Aufgabe der Behörde ist die wissenschaftliche Beratung sowie die wissenschaftliche und technische Unterstützung für die Rechtsetzung und die Politik der Gemeinschaft in allen Bereichen, die sich auf die Lebens- und Futtermittelsicherheit auswirken. Sie soll unabhängige Informationen über alle Fragen in diesen Bereichen bereitstellen und auf Risiken aufmerksam machen. Sie soll zu einem hohen Maß an Schutz für das Leben und die Gesundheit der Menschen beitragen und dabei das Funktionieren des Binnenmarktes, die Tiergesundheit und den Tierschutz, die Pflanzengesundheit und die Umwelt berücksichtigen. Die Behörde soll Daten sammeln und analysieren, um die Beschreibung und Überwachung von Risiken zu ermöglichen, die sich auf die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit auswirken. Außerdem soll sie

- die menschliche Ernährung betreffende wissenschaftliche Beratung und wissenschaftliche und technische Unterstützung in Bezug auf die Rechtsetzung der Gemeinschaft und – auf Antrag der Kommission – Hilfe bei der Kommunikation im Rahmen des Gesundheitsprogramms der Gemeinschaft leisten,
- wissenschaftliche Gutachten zu anderen Fragen im Zusammenhang mit der Tiergesundheit, dem Tierschutz und der Pflanzengesundheit und zu anderen Erzeugnissen als Lebensmitteln und Futtermitteln, die sich auf genetisch veränderte Organismen im Sinne der Richtlinie 2001/18/EG beziehen, unbeschadet der dort festgelegten Verfahren erstellen.

Die Behörde soll wegen ihrer Unabhängigkeit, der wissenschaftlichen und technischen Qualität ihrer Gutachten und der von ihr verbreiteten Informationen, der Transparenz ihrer Verfahren und ihrer Arbeitsweise sowie ihres Engagements als Autorität fungieren.

**Vorsorgeprinzip:  
Maßnahmen zur Sicher-  
stellung des Gesundheits-  
schutzes sind zulässig,  
solange „wissenschaftliche  
Unsicherheit andauert“**

Sie soll in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten handeln. Um diese Ziel zu erreichen sollen die Behörde, die Kommission und die Mitgliedstaaten eng und vertrauensvoll zusammenarbeiten.

Ihr sind im Wesentlichen folgende Aufgaben gestellt (Artikel 23):

- Sie liefert den Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten die bestmöglichen wissenschaftlichen Gutachten in allen vom Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Fällen und zu jeder beliebigen Frage, die unter ihren Auftrag fällt;
- Sie fördert und koordiniert die Erarbeitung einheitlicher Risikobewertungsverfahren...;
- Sie liefert für die Kommission wissenschaftliche und technische Unterstützung ... und – auf Antrag – bei der Auslegung und Auswertung von Gutachten zur Risikobewertung;
- Sie macht wissenschaftliche und technische Daten ... ausfindig, erhebt sie, stellt sie zusammen, analysiert sie und fasst sie zusammen;
- Sie führt ... Maßnahmen zur Identifizierung und Beschreibung neu auftretender Risiken durch;
- Sie sorgt für die Vernetzung von Organisationen ... und trägt die Verantwortung für den Betrieb der Netze;
- Sie gewährt auf Anforderung der Kommission wissenschaftliche und technische Unterstützung bei den von der Kommission eingeführten Verfahren für das Krisenmanagement im Bereich der Sicherheit von Lebens- und Futtermitteln;
- Sie gewährt auf Anforderung der Kommission wissenschaftliche und technische Unterstützung mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft, den Beitrittsländern, internationalen Organisationen und Drittländern ... zu verbessern;
- Sie stellt sicher, dass die Öffentlichkeit und die betroffenen Parteien rasch zuverlässige, objektive und verständliche Informationen ... erhalten;

Die Behörde umfasst einen Verwaltungsrat, in dem VertreterInnen des Europaparlaments, des Ministerrat und der Kommission sowie von der Kommission ernannte VertreterInnen von „Verbrauchern und Industrie“ sitzen sollen, einen geschäftsführenden

**Beim Schnellwarnsystem  
spielt die neue europäische  
Lebensmittelbehörde eine  
wichtige Rolle**

Direktor mit Personal, einen Beirat sowie einen Wissenschaftlichen Ausschuss und Wissenschaftliche Gremien. In den Beirat werden aus allen Mitgliedstaaten jeweils ein Vertreter einer dort tätigen Behörde mit vergleichbarer Aufgabenstellung entsandt. Aus der Bundesrepublik könnte dies das BGVV oder die neu zu errichtende nationale Lebensmittelbehörde sein. Der Wissenschaftliche Ausschuss hat eine dem derzeitigen wissenschaftlichen

Lenkungsausschuss, die Wissenschaftlichen Gremien den wissenschaftlichen Ausschüssen vergleichbare Stellung und Aufgabe. Bei der Vergabe von Studien, die von den wissenschaftlichen Gremien vergeben werden, soll auf Offenheit und Transparenz geachtet werden.

Bei dem völlig umgestalteten Schnellwarnsystem spielt die neue Behörde eine wichtige Rolle. Die Meldungen aus den Mitgliedstaaten werden an sie gerichtet. Sie werden dort analysiert, um der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten „alle für eine Risikobewertung erforderlichen Angaben mitteilen zu können.“

Eine wesentliche Eigenschaft der Behörde soll ihre Unabhängigkeit sein. Dafür müssen die Mitglieder des Verwaltungsrates, des Beirates und der/die Geschäftsführende Direktor/in jährlich erklären, dass „keinerlei Interessen bestehen, die als ihre Unabhängigkeit beeinträchtigend angesehen werden könnten“ (Artikel 37). Um eine größtmög-

liche Transparenz sicherzustellen, sollen Tagesordnungen und Protokolle des Ausschusses und der Gremien sofort und deren Gutachten sofort nach ihrer Annahme – was besonders wichtig scheint – unter Beifügung von Minderheitenpositionen veröffentlicht werden. Ausnahmen von dieser Regelung soll es nur in eng begrenzten Fällen geben, wenn beispielsweise Informationen der Behörde vertraulich gegeben wurden.

Ob der geplante Termin, die Behörde bis zum Jahr 2002 einzurichten, zu halten sein wird, erscheint fraglich. Über den Sitz der Behörde gab es bis Oktober 2001 keine Entscheidung.

## Lebensmittelkennzeichnung und Werbebehauptungen

### Allgemeine Kennzeichnungsvorschriften

Mit der Verabschiedung der sogenannten Etikettierungs-Richtlinie (4) liegt eine kodifizierte Fassung der alten Etikettierungs-Richtlinie 79/112/EWG vor. Die seit 1979 erfolgten Änderungen dieser Richtlinie sind in den neuen Richtlinien text eingefügt. Aber natürlich gibt es bereits wieder Änderungsverfahren, die zum Vorteil der Verbraucherinnen und Verbraucher sein werden.

So sollen zukünftig Allergene gesondert gekennzeichnet werden. Der Vorschlag zur Änderung der bestehenden Etikettierungs-Richtlinie sieht zum einen vor, dass Zutaten, die Allergien oder sogenannte Intoleranzen auslösen können, immer im Zutatenverzeichnis aufzuführen sind. So sollen zum Beispiel auch bei alkoholischen Getränken, für die leider immer noch kein Zutatenverzeichnis vorgeschrieben ist, Zutaten mit einem allergenen Potential gekennzeichnet werden, es sei denn, diese Zutaten sind bereits in der Verkehrsbezeichnung erwähnt. Als Zutaten mit einem besonderen allergenen Potential gelten glutenhaltiges Getreide und glutenhaltige Getreideerzeugnisse, Krebstiere und Krebstiererzeugnisse, Eier und Eiprodukte, Fisch und Fischerzeugnisse, Erdnüsse und Erdnusserzeugnisse, Soja und Sojaerzeugnisse, Milch und laktosehaltige Erzeugnisse, Nüsse und Nusserzeugnisse, Sesamsamen und Sesamerzeugnisse sowie Sulfit in einer Konzentration von mehr als 10 mg/kg.

**Künftig sollen Allergene gesondert gekennzeichnet werden**

Auch die sogenannte 25 %-Regel soll abgeschafft werden. Sie befreit den Hersteller bisher von der Pflicht, bei einer sogenannten zusammengesetzten Zutat (zum Beispiel Fruchtmischung in einem Joghurt) die einzelnen Fruchtmischungszutaten zu nennen, wenn die gesamte Mischung weniger als 25 % des Gesamtprodukts ausmacht. Wenn diese Vorschrift fällt, wäre das eine klare Verbesserung der Verbraucherinformation. Hierfür hatten sich die Verbraucherorganisationen seit Jahren – bisher allerdings erfolglos – eingesetzt.

### Rindfleischetikettierung

Als Reaktion auf die jüngste BSE-Krise ist die zweite Stufe der Etikettierungspflicht auf nationaler Ebene vorab (d. h. vor dem von der Rindfleischetikettierungsverordnung vorgesehenen Datum des 1. Januar 2002) verpflichtend vorgeschrieben worden. Das ist nach Gemeinschaftsrecht ausdrücklich zulässig. Diese Verordnung (5) enthält die grundlegenden Vorschriften zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen. Die erste Stufe dieser obligatorischen Rindfleischetikettierung war zum 1. September 2000 wirksam geworden. Rindfleisch musste seitdem die folgenden Angaben tragen:

- Referenznummer beziehungsweise Referenzcode,
- Zulassungsnummer des Schlachthofes,
- Zulassungsnummer des Zerlegungsbetriebes.

Zusätzlich war ab diesem Zeitpunkt auch der Name des Mitgliedsstaates oder des Drittlandes anzugeben, in dem die Schlachtung beziehungsweise die Zerlegung erfolgt sind.

Mit der zweiten Stufe, die gemeinschaftsweit ab dem 1. Januar 2002 verpflichtend wird, sind zusätzlich Angaben zum Ort der Geburt und der Mast des oder der Tiere, von denen das Fleisch stammt, vorgeschrieben. Seit August 2000 gibt es hierzu eine Durchführungsverordnung (6).

### **Lebensmittelzusatzstoffe**

#### *Europäische Gesetzgebung...*

Die Richtlinie über „andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe oder Süßungsmittel“ (7) ist durch eine dritte Änderungsrichtlinie (8) erweitert worden. Im Anhang I, in dem die Zusatzstoffe verzeichnet sind, die ohne mengenmäßige Beschränkungen fast allen Lebensmitteln zugesetzt werden dürfen (außer einer Anzahl im Richtlinien-text explizit genannten), ist jetzt auch E 949 Wasserstoff enthalten. In den Anhang IV wurden E 650 Zinkacetat, E 943a Butan, E 943b Isobutan und E 944 Propan aufgenommen. Der Anhang IV enthält die Zusatzstoffe, denen keine besondere Funktion zugeordnet ist. Auch wenn die ständige Erweiterung der Zahl zugelassener Zusatzstoffe und die immer breiter werdenden Anwendungsbereiche im Prinzip abgelehnt werden, kann konkret gegen diese Änderung nichts gesagt werden. Die Umsetzung in das nationale Recht muss bis zum 24. August 2002 erfolgen.

In Vorbereitung befindet sich die zweite Änderungsrichtlinie zur Süßungsmittel-Richtlinie (9). Hier sollen einerseits Konsequenzen aus der Herabsetzung des ADI-Wertes von 11 auf 7 mg Cyclamat pro kg Körpergewicht durch den Wissenschaftlichen Lebensmittelausschuss gezogen werden. Andererseits sollen neue Süßungsmittel (Sucralose und ein Acesulfam-Aspartam-Komplex) zugelassen werden.

#### *... und bundesdeutsche Umsetzung*

Die Erste Verordnung zur Änderung zusatzstoffrechtlicher Vorschriften vom 13.11.2000 setzt eine Anzahl von Richtlinien in nationales Recht um. Es sind neben drei Änderungsrichtlinien für Reinheitskriterien für Zusatzstoffe auch die zweite Änderungsrichtlinie für andere Zusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel (10). Hierdurch werden als neue Zusatzstoffe für Lebensmittel allgemein zugelassen: enzymatisch hydrolysierte Carboxymethylcellulose (E 469), Invertase (E 1103) und acetylierte oxidierte Stärke (E 1451). L-Cystein (E 920) darf zukünftig als Mehlbehandlungsmittel verwendet werden.

Mit begrenztem Anwendungsbereich sind die Zusatzstoffe Magnesiumphosphat (E 343), vernetzte Natriumcarboxymethylcellulose (E 468), mikrokristallines Wachs (E 905), Tricacetin (E 1518), Beta-Cyclodextrin (E 459) und Konjak (E 425) zugelassen. Für pasteurisierte Sahne mit vollem Fettgehalt sind künftig nur noch 5 Zusatzstoffe erlaubt. Die Zulassung von Thiabendazol wurde gestrichen, weil dieser Stoff jetzt als Pflanzenbehandlungsmittel gilt. Die Kennzeichnungspflicht beim Einsatz auf Zitrusfrüchten bleibt bestehen. Aufgrund geänderter Bestimmungen bei der Zuordnung von Nitrat und Nitrit sieht die Änderungsverordnung bei der Verwendung von Nitriten bzw. Nitraten weitere alternative Angaben vor: „mit Nitritpökelsalz“, „mit Nitrat“, „mit Nitritpökelsalz und Nitrat“.

### **Kennzeichnung von Novel Food und Novel Feed**

Bei den neuartigen Lebensmitteln gab es zwei neue Verordnungen. Die sogenannte Schwellenwert-Verordnung (11) wurde im Januar 2000 veröffentlicht und trat am 10. April 2000 in Kraft. Sie ändert die Verordnung zur Kennzeichnung von Produkten aus gentechnisch verändertem Mais und Soja (12). Durch die Verordnung wird ein Schwellenwert von 1 % festgesetzt. Produkte, die unbeabsichtigte Beimischungen von Material aus genetisch veränderten Organismen (GVO) der herbizidtoleranten Sojabohne und des Bt-Maises in einem Prozentsatz von höchstens 1 % (bezogen auf die jeweils einzeln betrachtete Lebensmittelzutat) enthalten, sind von der Kennzeichnungspflicht ausgenommen. Außerdem wird durch eine geänderte Formulierung des Arti-

kels 2 der Kennzeichnungsverordnung für Soja- und Maisverarbeitungsprodukte der Auslöser der Kennzeichnungspflicht vom Endlebensmittel hin zur einzelnen Lebensmittelzutat verlagert. So wird die Kennzeichnungspflicht ausgelöst, wenn die rekombinante DNA und ein entsprechendes Protein in der Zutat nachweisbar sind.

Die Festlegung einer Bagatellgrenze für Lebensmittel, die nicht aus GVO hergestellt wurden und denen keine entsprechenden Zutaten (inklusive Zusatzstoffe, Aromen und technische Hilfsstoffe) absichtlich zugefügt wurden, Spuren von solchen aber dennoch enthalten, muss aus Verbrauchersicht akzeptiert werden. Nur wenn ein solcher Grenzwert existiert, wird es dauerhaft Lebensmittel geben können, die nicht mit Hinweis auf Bestandteile von GVO gekennzeichnet werden müssen. Denn weil in absehbarer Zeit vermutlich immer mehr GVO in die Umwelt kommen werden, wächst das Kontaminationsrisiko weiter. Die Festlegung solch eines Grenzwertes ist eher politisch denn wissenschaftlich begründet. Aus Sicht des Verbraucherschutzes ist allerdings strikt zu fordern, dass Bestandteile von GVO, die in der EU nicht zugelassen sind, keinesfalls – also auch nicht in Spuren – in Lebensmitteln nachweisbar sein dürfen. In diesen Fällen muss der Grenzwert die jeweilige Nachweisgrenze sein.

Mit einer weiteren Verordnung (13), die am selben Tag veröffentlicht und am selben Tag in Kraft trat wie die Schwellenwert-Verordnung, wurden endlich auch die Zusatzstoffe und Aromen in die Kennzeichnungspflicht einbezogen, zumindest soweit sie rekombinante DNA oder ein verändertes Protein enthalten. Diese Verordnung stützt sich auf die Etikettierungs-Richtlinie 79/112/EWG und erfasst Zusatzstoffe im Sinne der Richtlinie 89/107/EWG und Aromen im Sinne der Richtlinie 88/388/EWG, die GVO im Sinne der Freisetzungsrichtlinie enthalten oder aus solchen Organismen bestehen oder hergestellt sind. Auch diese Verordnung stellt auf die Nachweisbarkeit im Zusatzstoff beziehungsweise im Aroma selbst und nicht auf das Endlebensmittel ab.

**Bestandteile von GVO, die in der EU nicht zugelassen sind, sollten auch nicht in Spuren in Lebensmitteln nachweisbar sein**

Zur Novel-Food-Verordnung (14) gibt es einen Vorschlag der Kommission für eine Änderungsverordnung (15). Gemäß der Vorgabe aus dem Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit und der Basisverordnung Lebensmittelrecht (siehe oben) werden in dem Änderungstext die Futtermittel gleichrangig mit den Lebensmitteln behandelt. Die Einbeziehung neuartiger Futtermittel in die Lebensmittelrechtsetzung entspricht einer alten Forderung der Verbraucherorganisationen. Nur wenn Futtermittel wie Lebensmittel zugelassen und gekennzeichnet werden müssen, ist die von den Verbraucherinnen und Verbrauchern geforderte „Verfahrenskennzeichnung“ möglich, also die Kennzeichnung aller Produkte, in deren Herstellungsweg Gentechnik eine Rolle spielte. Hier wird mit dem neuen Entwurf – Realisierung vorausgesetzt – aus Sicht des Verbraucherschutzes ein großer Schritt vorwärts gemacht.

Die gegenwärtig gültigen Kennzeichnungsvorschriften der Novel-Food-Verordnung sind völlig unzureichend, da sie nur auf die analytische Nachweisbarkeit einer Veränderung des Lebensmittels bei Proteinen oder der DNA abheben. Das hat beispielsweise zur Folge, dass raffinierte Öle selbst dann nicht gekennzeichnet werden müssen, wenn sie zu einhundert Prozent aus gentechnisch veränderten Ölpflanzen hergestellt werden. Diese Tatsache führte zu heftigen Protesten in der Verbraucherschaft. Um den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine Wahlmöglichkeit beim Kauf von Lebensmitteln zu geben, haben die Verbraucherorganisationen deshalb in mehreren Mitgliedstaaten der EU Regelungen zur Kennzeichnung „gentechnikfreier“ Lebensmittel gefordert.

In der Bundesrepublik Deutschland trat am 14. 10. 1998 eine nationale „Verordnung über Lebensmittel, die ohne Gentechnik hergestellt“ werden in Kraft. Sie änderte die „Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung“ (NLV) (16). Diese Verordnung, die Regeln festlegte, unter welchen Bedingungen Lebensmittel als „ohne Gentechnik hergestellt“ ausgelobt werden können, ist von der Wirtschaft aus mehreren

Gründen nicht angenommen worden. Es gibt nahezu keine entsprechend gekennzeichneten Lebensmittel auf dem Markt. Die Verbraucherorganisationen haben schon damals die Position vertreten, dass eine solche Negativkennzeichnung nur zweite Wahl sein kann und dass eine Verfahrenskennzeichnung, bei der alle aus GVO hergestellten Lebensmittel gekennzeichnet werden müssen, aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher besser geeignet ist. Deshalb ist der neue Ansatz der EU-Kommission für eine Verfahrenskennzeichnung positiv zu bewerten.

Auch diese Änderungsverordnung sieht die Einführung von Schwellenwerten vor, bei deren Unterschreiten unbeabsichtigte Kontaminationen nicht gekennzeichnet werden müssen. Der Hersteller trägt die Beweislast, dass es sich tatsächlich um eine unbeabsichtigte und unvermeidbare Verunreinigung handelt. Zusätzlich zu den bekannten Kennzeichnungen „genetisch verändert“ oder „aus genetisch verändertem ...“ soll es für Lebensmittel, die zwar aus GVO hergestellt wurden, aber keine nachweisbaren Spuren enthalten, einen weiteren Terminus geben: „aus genetisch verändertem ... hergestellt, enthält aber keine genetisch veränderten Organismen.“

Mit der Einführung dieser Kennzeichnungsvorschriften wäre ein großer Schritt hin zur Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher bei Lebensmitteln aus GVO gemacht. Eine weiterhin bestehende Lücke besteht darin, dass Produkte aus Tieren, die mit gentechnisch hergestellten Futtermitteln gefüttert wurden, nicht gekennzeichnet werden sollen. Es bedarf also noch eines starken Einsatzes, damit die Regelungen möglichst verbraucherfreundlich gestaltet werden.

Aus Verbrauchersicht wird Wert darauf gelegt, dass Kontaminationen unterhalb der 1%-Schwelle nur von in Europa zugelassenen GVO stammen dürfen. Diese Forderung erfolgt, obwohl Wissenschaftler keine Probleme mit so geringfügigen Verunreinigungen durch solche GVO sehen. Diese Position ist weitgehender Konsens innerhalb der europäischen Verbraucherorganisationen und wurde in dieser Form auch dem Kommissar vorgetragen.

### Lebensmittelbestrahlung

Deutschland musste die Richtlinien zur Lebensmittelbestrahlung (17, 18) in nationales Recht umsetzen. Die Verordnung über die Behandlung von Lebensmitteln mit Elektronen-, Gamma- und Röntgenstrahlen, Neutronen oder ultravioletten Strahlen (19) ist im Dezember 2000 in Kraft getreten. Die Lebensmittel-Bestrahlungsverordnung vom 19.12.1959 wurde damit aufgehoben. Durch die neue Verordnung besteht für die Länder die Möglichkeit, Bestrahlungsanlagen, die der europäischen Richtlinie entsprechen, zu genehmigen.

#### **In Deutschland dürfen bislang nur getrocknete aromatische Kräuter und Gewürze bestrahlt werden**

Für die Lebensmittel bedeutet die neue Verordnung, dass zunächst fast alles beim Alten bleibt. Bis die europäische Positivliste ergänzt ist, dürfen in Deutschland für den nationalen Markt bislang nur getrocknete aromatische Kräuter und Gewürze bestrahlt werden. Für Produkte, die in einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR rechtmäßig bestrahlt werden, muss weiterhin ein Antrag auf Erteilung einer Allgemeinverfügung nach § 47a LMBG gestellt werden. 1994 gab es einen Antrag auf die Einfuhr bestrahlter Gewürze aus Frankreich. 1997 wurde Allgemeinverfügung erteilt. Danach dürfen eine Anzahl in Frankreich oder einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig mit ionisierenden Strahlen behandelte Kräuter und Gewürze zur Weiterverarbeitung in der Bundesrepublik Deutschland in Verkehr gebracht werden. Bei Verwendung in Lebensmitteln muss im Zutatenverzeichnis auf die Bestrahlung der Zutat hingewiesen werden.



## Lebensmittelhygiene

### In Vorbereitung befindliche Regelungen

Nach mehrjähriger Vorbereitungszeit hat die EU-Kommission im Juli 2000 Verordnungsvorschläge zur Konsolidierung und Weiterentwicklung des Europäischen Hygienerechtes vorgelegt. Diese wurden im Dezember im Amtsblatt veröffentlicht (20). Bemerkenswert ist, dass es sich hier anders als in der Vergangenheit nicht mehr um Richtlinien- sondern Verordnungsentwürfe handelt. Verordnungen sind nach Inkrafttreten unmittelbar und in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen geltendes Recht, während Richtlinien erst in mehr oder weniger lange dauernden Verfahren in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Durch diese Umsetzungen kommt es oftmals zu Abweichungen zwischen den Bestimmungen in den Mitgliedstaaten – nicht unbedingt sinnvoll bei Verfahren zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften.

Die Vorschläge für die neue Verordnung stützen sich inhaltlich auf das Konzept der derzeit gültigen Richtlinie 93/43/EWG über Lebensmittelhygiene. Die Verordnung soll eine generelle Basisregelung der Lebensmittelhygiene für alle Bereiche der Lebensmittelkette einschließlich der landwirtschaftlichen Urproduktion enthalten. Sie soll ein allgemeines Hygienegebot und in ihren Anhängen sowohl für die Primärproduktion wie für die Weiterverarbeitung allgemeine Hygienevorschriften enthalten. Die Verordnung soll ergänzt werden durch weitere, produktspezifische Verordnungen. Durch die Verordnungen sollen 17 derzeit bestehende Hygienerichtlinien aus den einzelnen vertikalen Bereichen ersetzt werden.

Bei Redaktionsschluss war zu vermuten, dass die erste Beratungsphase bis Ende 2001 abgeschlossen sein würde. Die EU-Kommission beabsichtigt, die Verordnungen Ende 2002 zu verabschieden und zu veröffentlichen, damit sie bis 2004 in Kraft treten können.

### Anmerkungen

- 1 Grünbuch der Kommission: Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union – Dok. KOM (97) 176 endg.
- 2 KOM(1999) 719 endg. (Weißbuch Lebensmittelsicherheit)
- 3 Geänderter Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Erfordernisse des Lebensmittelrechts, zur Einrichtung der europäischen Lebensmittelbehörde und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit KOM (2001) 475 endgültig
- 4 Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (Etikettierungs-Richtlinie)
- 5 Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates
- 6 Verordnung (EG) Nr. 1825/2000 der Kommission vom 25. August 2000 mit Durchführungs-vorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen
- 7 Richtlinie 95/2/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20.2.1995 über andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel
- 8 Richtlinie 2001/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.2.2001 zur Änderung der Richtlinie 95/2/EG
- 9 Richtlinie 94/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.1994 über Süßungsmittel, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen

- 10 Richtlinie 98/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.10.1998 zur Änderung der Richtlinie 95/2/EG über andere Lebensmittelzusatzstoffe als Farbstoffe und Süßungsmittel
- 11 Verordnung (EG) Nr. 49/2000 der Kommission vom 10. Januar 2000 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1139/98 des Rates über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG aufgeführten Angaben bei der Etikettierung bestimmter aus genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel vorgeschrieben sind
- 12 Verordnung (EG) Nr. 1139/98 des Rates über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG des Rates aufgeführten Angaben bei der Etikettierung bestimmter aus genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel vorgeschrieben sind
- 13 Verordnung (EG) Nr. 50/2000 der Kommission vom 10. Januar 2000 über die Etikettierung von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten, die genetisch veränderte oder aus genetisch veränderten Organismen hergestellte Zusatzstoffe und Aromen enthalten
- 14 Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.1.1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten
- 15 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Neuartige Lebensmittel und neuartige Futtermittel COM (2001) 425 endgültig vom 25.7.2001
- 16 Verordnung zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten vom 19. Mai 1998, geändert durch 1. VO zur Änderung der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung vom 13.10.1998
- 17 Richtlinie 1999/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.2.1999 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über mit ionisierenden Strahlen behandelte Lebensmittel und Lebensmittelbestandteile
- 18 Richtlinie 1999/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.2.1999 über die Festlegung einer Gemeinschaftsliste von mit ionisierenden Strahlen behandelten Lebensmitteln und Lebensmittelbestandteilen
- 19 Verordnung über die Behandlung von Lebensmitteln mit Elektronen-, Gamma- und Röntgenstrahlen, Neutronen oder ultravioletten Strahlen (Lebensmittelbestrahlungsverordnung)
- 20 Vorschlag einer Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über Lebensmittelhygiene (KOM (2000) 438 endgültig)

### **Autor**

Ernst-Michael Epstein, Dipl. Biologe, langjähriger Referent für Lebensmittelrecht einer deutschen Verbraucherorganisation, z. Zt. freiberuflich tätig

Kontakt:

Zülpicher Straße 24, 53115 Bonn

Tel.: 02 28/2 80 95 03, E-Mail: em-epstein@t-online.de