

1. Kapitel Einführung in das Lebensmittelrecht – der europäische Rechtsrahmen

Die reiche Auswahl und die ständige Verfügbarkeit von sicheren und bekömmlichen Lebensmitteln sind – zumindest in unserem Teil der Welt – für viele zu einer Selbstverständlichkeit geworden, die aber tatsächlich das Ergebnis eines jahrzehnte-, ja jahrhundertelangen Prozesses der Optimierung ist. Vor allem das gewachsene Wissen um die Bedeutung der Hygiene bei der Herstellung von Lebensmitteln sowie die vertieften Erkenntnisse über zugesetzte oder natürlicherweise enthaltene Stoffe haben erheblich dazu beigetragen, dass unsere „Mittel zum Leben“ aus heutiger Sicht in aller Regel höchsten Sicherheitsanforderungen entsprechen. **1**

Das Lebensmittelrecht begleitet diesen Prozess nicht erst seit der Neuzeit. Allgemeine lebensmittelrechtliche und -hygienische Vorschriften finden sich bereits in den Verordnungen Karls des Großen (747–814 n. Chr.): **2**

„Mit Sorgfalt ist darauf zu achten, dass das, was die Leute mit ihren Händen verarbeiten oder verfertigen, wie Speck, getrocknetes Fleisch, Wurst, eingesalzenes Fleisch, Wein, Essig, Käse, Butter, Bier, Honig, Wachs, Mehl, mit der größten Reinlichkeit hergestellt und bereitet werde.“

Auch das Thema „Verfälschen von Lebensmitteln“ – durch die Diskussion um Lebensmittelimitate und „Analogkäse“ in den Schlagzeilen – wurde vom Gesetzgeber geregelt: Die Constitutio Criminalis Carolina – die „peinliche Halsgerichtsordnung Karls V.“ – wurde 1532 erlassen, galt bis Ende des 18. Jahrhunderts in fast allen deutschen Staaten als strafrechtliche Grundlage und sah z. T. bereits für geringe Vergehen drastische „peinliche“ Strafen vor. Im mittelalterlichen Nürnberg wurden Safranfälscher nicht selten mitsamt der gefälschten Ware verbrannt, in minder schweren Fällen an den Pranger gestellt und mit Ruten ausgepeitscht. Nachdem solche Strafen zu Recht aus unserer Rechtskultur verbannt wurden, ist in neuerer Zeit z. B. mit „Negativlisten“ und „Kontrollbarometern“ eine bedauernde Rückkehr zum „Pranger“ zu beobachten. Eine ähnliche Wirkung entfaltet die aus staatlichen Mitteln finanzierte Internetplattform „Lebensmittelklarheit“, in deren Rahmen schon eine „gefühlte Täuschung“ über legal produzierte und vermarktete Lebensmittel ausreicht, um Hersteller namentlich vorzuführen. **3**

I. Die Entwicklung des Lebensmittelrechts in Deutschland

- 4 Die erste umfassende Kodifikation des Lebensmittelrechts in Deutschland erfolgte mit dem Gesetz betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genussmitteln und Gebrauchsgegenständen (**Nahrungsmittelgesetz**) vom 14. Mai 1879 (RGBl. S. 145). Neben der Einführung einer Lebensmittelüberwachung („Beaufsichtigung“) stellte das Gesetz das Nachmachen oder Verfälschen von Lebensmitteln unter (Geld-)Strafe; wer vorsätzlich Nahrungs- und Genussmittel so herstellte, dass ihr Verzehr „*die menschliche Gesundheit zu schädigen geeignet*“ war, wurde mit Gefängnis bestraft (zum Nahrungsmittelgesetz und dessen weiterer Entwicklung vgl. *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, Einführung B, Rn. 6 ff.). Die Lücken des Nahrungsmittelgesetzes wurden in der folgenden Zeit durch Spezialgesetze ergänzt, von denen nachfolgend nur einige genannt werden sollen:
- Gesetz betreffend die Verwendung gesundheitsschädlicher Farben zur Herstellung von Nahrungs- und Genussmitteln und Gebrauchsgegenständen vom 5. Juli 1887 („Farbengesetz“);
 - Gesetz betreffend den Verkehr mit Butter, Käse, Schmalz und deren Ersatzmitteln vom 15. Juni 1897 („Margarinegesetz“);
 - Reichsgesetz betreffend die Schlachtvieh- und Fleischbeschau vom 3. Juni 1900; das Gesetz wurde in der Folgezeit vielfach ergänzt und geändert und galt als „Fleischhygienegesetz“ weiter, bis es im Wesentlichen durch das Gesetz zur Neuordnung des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts vom 1. September 2005 aufgehoben wurde.
- 5 Das Nahrungsmittelgesetz von 1879 wurde 1927 durch das **Lebensmittelgesetz** (Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen, LMG) abgelöst. Nach wie vor stand der Schutz des Verbrauchers vor Verfälschungen und Irreführung im Mittelpunkt der Regelungen; die ohnehin kaum praktikable Unterscheidung zwischen Lebens- und Genussmitteln wurde aufgegeben.
- 6 Für lange Zeit erfolgten im Bereich des Lebensmittelrechts keine grundlegenden Reformen mehr, bis in den 1950er Jahren in der Bevölkerung eine große Verunsicherung über die Verwendung von „fremden Stoffen“ in der Nahrung um sich griff; dabei ging es insbesondere um die Verwendung von Farb- und Konservierungsstoffen, die als krebserregend angesehen wurden (und dies teilweise auch waren). Die Diskussion führte zum Erlass des Änderungsgesetzes vom 21. Dezember 1958, mit dem das LMG durch das sog. **Fremdstoffverbot** ergänzt wurde. Das Fremdstoffverbot führte zu einem Paradigmenwechsel:

Während bis dahin das Missbrauchsprinzip galt, wonach alles erlaubt war, was nicht verboten war, galt nunmehr das **Verbotsprinzip**: Der Zusatz von sog. fremden Stoffen wurde grundsätzlich verboten; es bestand lediglich die Möglichkeit der Zulassung einzelner Stoffe allgemein oder zu bestimmten Zwecken. In der Folge wurden 11 Fremdstoffverordnungen erlassen, wodurch die nach dem damaligen Kenntnisstand gesundheitlich unbedenklichen und technisch notwendigen Stoffe zugelassen wurden. Das Verbotprinzip gilt noch heute und beherrscht mittlerweile auch das europäische Lebensmittelrecht.

Mit dem Gesetz zur Neuordnung und Bereinigung des Rechts im Verkehr mit **Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen** vom 15. August 1974 wurde ein neues **Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz (LMBG)** erlassen, dessen Regelungsbereiche wie folgt umrissen werden können:

- Verbote zum Schutz der Gesundheit
- Ermächtigungen zum Erlass von Gesundheitsschutzbestimmungen
- Verbote zum Schutz vor Täuschung, Werbeverbote

Bemerkenswert war die Konkretisierung des Täuschungsschutzes im Bereich der Angaben über gesundheitliche und ernährungsphysiologische Wirkungen von Lebensmitteln, mit der dem Lebensmittelunternehmer schlicht – und ganz ohne den bürokratischen Aufwand einer Claims-Verordnung (hierzu unten, Rn. 295 ff.) – die Verantwortung und die Beweislast für die Verwendung fachlich umstrittener oder wissenschaftlich nicht gesicherter Behauptungen übertragen wurde. Krankheitsbezogene Werbung (hierzu unten, Rn. 327 ff.) war – und ist es auch heute noch – grundsätzlich verboten, von Ausnahmen im Bereich der diätetischen Lebensmittel abgesehen.

Neben dem LMBG galt eine **Vielzahl von lebensmittelrechtlichen Nebengesetzen**, die insbesondere den Hygienebereich, Zusatzstoffe und Kontaminanten betrafen. Viele dieser Gesetze sind im Zuge der europäischen Integration inzwischen obsolet geworden, weil sie von vorrangig anzuwendenden europäischen Verordnungen überlagert wurden (so z. B. im Bereich der Lebensmittelhygiene). Das LMBG selbst wurde am 7. September 2005 durch das **Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)**, neu gefasst durch Bekanntmachung v. 3.6.2013, BGBl I 1426) abgelöst. Im Vergleich zum LMBG enthält das LFGB die folgenden wesentlichen Neuerungen:

- Lebensmittel und Futtermittel werden gemeinsam in einem Gesetz geregelt.
- Die lebensmittelrechtlichen Vorschriften werden gebündelt; hiermit einherging die Aufhebung einiger Gesetze, die den Bereich der Lebensmittel und der Bedarfsgegenstände betreffen.

- Ausdehnung der Fälle des Sofortvollzugs, also der Fälle, in denen Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen der zuständigen Behörden zur Durchführung von Verboten im Zusammenhang mit der Sicherheit von Lebensmitteln keine aufschiebende Wirkung haben.
- Vorschriften zum „aktiven“ Informationsrecht der Behörde; Mitteilungs- und Meldepflichten von Lebensmittelunternehmern und Laboratorien.

10 Das LFGB stellt den vorläufigen Schlusspunkt einer langen Entwicklung dar, die mehr und mehr durch die Harmonisierung des Lebensmittelrechts auf europäischer Ebene geprägt ist (hierzu im folgenden Abschnitt) und für nationale Sonderregeln nur noch sehr eingeschränkten Raum lässt.

 → Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch



Sowohl im deutschen als auch im europäischen Recht gibt es Gesetze, die in Form von „Verordnungen“ erlassen werden. Den Unterschied sollte man sich vergegenwärtigen:

Im deutschen Recht unterscheidet man grundsätzlich zwischen formellen Gesetzen, d. h. solchen Gesetzen, die nach dem in der Verfassung vorgeschriebenen Verfahren von den Gesetzgebungsorganen (Legislative) erlassen werden (Beispiel: LFGB).

Demgegenüber wird die Rechtsverordnung in Deutschland durch die Exekutive von der Regierung oder einer Verwaltungsstelle erlassen. Hierzu bedarf es einer Ermächtigungsgrundlage in einem formellen Gesetz.

Hiervon ist die europäische Verordnung zu unterscheiden; sie kann am ehesten mit dem deutschen formellen Gesetz verglichen werden (zur EU-Verordnung nachfolgend, Rn. 13).

II. Die Entwicklung des Lebensmittelrechts auf europäischer Ebene

11 Praktisch kein Bereich des deutschen Lebensmittelrechts ist nicht von europäischen Rechtsvorschriften beeinflusst oder beruht nicht unmittelbar auf europäischem Recht. Das Recht der Europäischen Gemeinschaft (EG) hat **Anwendungsvorrang** vor nationalem Recht. Hieraus folgt, dass deutsche Gerichte und Behörden dem EG-Recht widersprechende nationale Rechtsvorschriften außer Anwendung lassen müssen. Darüber hinaus darf der nationale Gesetzgeber

auch kein entgegenstehendes Recht erlassen; geschieht dies dennoch, dürfen Gerichte und Behörden die entgegenstehenden Vorschriften nicht anwenden (sog. Sperrwirkung; hierzu und zum Anwendungsvorrang *Krimphove*, Europarecht, Rn. 15 ff.). Die Bedeutung des europäischen Rechts sowie der maßgeblichen Institutionen der EU, allen voran der Europäischen Kommission, kann also nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Exkurs: Quellen des EG-Rechts. Für das Verständnis der europarechtlichen Zusammenhänge der lebensmittelrechtlichen Vorschriften ist ein Überblick über die Quellen des europäischen Rechts unerlässlich. Für den Rechtsanwender, der sich mit dem Lebensmittelrecht beschäftigt, stehen dabei weniger die Vorschriften des primären Gemeinschaftsrechts im Vordergrund, als vielmehr die des sekundären Gemeinschaftsrechts.

- Zum **primären Gemeinschaftsrecht** gehören die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl), EWG (Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) und EAG (Europäische Atomgemeinschaft) einschließlich der Anlagen, Anhänge und Protokolle sowie der späteren Ergänzungen und Änderungen dieser Verträge.
- Zum **sekundären Gemeinschaftsrecht** gehören die Rechtsakte, die vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission erlassen werden. Dies sind in erster Linie Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Daneben können auch Empfehlungen ausgesprochen und Stellungnahmen abgegeben werden. Der Begriff „sekundäres“ oder „abgeleitetes Gemeinschaftsrecht“ ist in dem Sinne zu verstehen, dass sich die Rechtssetzungskompetenz von Parlament, Rat und Kommission aus den Gründungsverträgen – dem Primärrecht – ergibt.

Was sollte der Rechtsanwender und -unterworfenen über das sekundäre Gemeinschaftsrecht wissen? Zu den einzelnen Rechtsakten ist auf Folgendes hinzuweisen:

- **Verordnungen** gelten allgemein und unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten der EU (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Nationale Behörden und Gerichte sowie die Rechtsunterworfenen selbst müssen die Verordnungen beachten; eine Umsetzung der Verordnungen in nationales Recht ist nicht erforderlich. „Allgemeine Geltung“ bedeutet, dass eine Verordnung eine unbestimmte Zahl von Sachverhalten generell und abstrakt regelt. Für den Bereich des Lebensmittelrechts hat z. B. die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (die sog. Basisverordnung) eine zentrale Bedeutung.

12

13

- **Richtlinien** sind auch für alle Mitgliedstaaten verbindlich, allerdings nur in Bezug auf das zu erreichende Ziel. Die Mitgliedstaaten haben die freie Wahl der Form und der Mittel, wie dieses Ziel erreicht werden soll (Art. 288 Abs. 3 AEUV). Der Rechtsunterworfenen selbst wird also durch eine Richtlinie nicht unmittelbar berechtigt oder verpflichtet. Etwas anderes kann in Ausnahmefällen nur dann gelten, wenn ein Mitgliedstaat seiner **Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie** nicht fristgemäß nachkommt. Diese **unmittelbare Wirkung** kommt unter drei Voraussetzungen in Betracht (hierzu *Krimphove*, Europarecht, Rn. 59 f.):
 - Die Richtlinie ist so genau formuliert (ohne einen Umsetzungsspielraum für den nationalen Gesetzgeber), dass aus ihr unmittelbar Rechte und Pflichten abgeleitet werden können (dies ist mittlerweile die Regel; wenn sich der europäische Gesetzgeber nicht schon von vornherein für die Regelung durch Verordnung entscheidet, lässt er den Mitgliedstaaten regelmäßig nur marginale Umsetzungsspielräume).
 - Die in der Richtlinie festgelegte Umsetzungsfrist muss abgelaufen sein, ohne dass der nationale Gesetzgeber tätig geworden ist.
 - Der Rechtsunterworfenen darf durch die Regelung nicht belastet werden.

14 Im Bereich des Lebensmittelrechts wurden einige zentrale Bereiche vom europäischen Gesetzgeber ursprünglich durch Richtlinien geregelt, so z. B. das gesamte Kennzeichnungsrecht (vor allem durch die Richtlinie 2000/13/EG vom 20. März 2000, die sog. „Kennzeichnungsrichtlinie“). Zunehmend ist zu beobachten, dass die meisten der vormals durch Richtlinien harmonisierten Bereiche vom europäischen Gesetzgeber durch Verordnungen neu geregelt werden, so z. B. das Zusatzstoff- und Aromenrecht sowie das Recht der Lebensmittelhygiene. Zuletzt wurde der Bereich der Lebensmittel- und Nährwertkennzeichnung mit der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel („Lebensmittel-Informationsverordnung“ – LMIV) vollständig neu reglementiert. Dies ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass eigene Umsetzungsspielräume der Mitgliedstaaten beim grenzüberschreitenden Handel mit Lebensmitteln in der EU eher hinderlich sein können und für sie im Lebensmittelbereich – anders als in anderen Bereichen – kein besonderes Bedürfnis besteht: Die wesentlichen Ziele des Lebensmittelrechts – ein hohes Maß an Sicherheit sowie der Schutz des Verbrauchers – rechtfertigen letztlich keine nationalen Sonderwege.

- Die **Entscheidung** ist nicht allgemein verbindlich, sondern nur für den in ihr bezeichneten Adressaten (Art. 288 Abs. 4 AEUV). Sie kann sowohl an Mitgliedstaaten als auch an Individuen, z. B. ein Lebensmittelunternehmen

gerichtet werden. Im Bereich des Lebensmittelrechts sind vor allem die Entscheidungen der Europäischen Kommission zur Zulassung oder Nichtzulassung von neuartigen Lebensmitteln („Novel Food“, hierzu 📖 Rn. 94 ff.) von Bedeutung.

- **Empfehlungen und Stellungnahmen** sind unverbindlich (Art. 288 Abs. 5 AEUV); ihnen kommt daher vor allem politische Bedeutung zu. Zudem ziehen Behörden und Gerichte die Empfehlungen und Stellungnahmen häufig zur Auslegung von Rechtsvorschriften heran. Im Lebensmittelbereich gibt es einige Empfehlungen der Europäischen Kommission zur Gentechnik, so z. B. für eine technische Anleitung für Probenahme und Nachweis von gentechnisch veränderten Organismen.

2. Die Entwicklung des europäischen Lebensmittelrechts. Will man die Entwicklung des Lebensmittelrechts auf europäischer Ebene nachvollziehen, ist es hilfreich, sich das übergeordnete Ziel der **Herstellung eines Binnenmarktes** zu vergegenwärtigen. Der Binnenmarkt wird definiert als Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Um das Ziel des Binnenmarktes im Bereich der Lebensmittel zu verwirklichen, wurde zunächst versucht, Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten durch eine Harmonisierung der nationalen Bestimmungen abzubauen, zunächst noch ohne ein Gesamtkonzept. In der Folgezeit wurde das Lebensmittelrecht durch eine Vielzahl von Richtlinien und Verordnungen geregelt, wobei zwischen zwei Regelungstypen unterschieden wird: „**Horizontale**“ **Regelungen** sind produktübergreifend; „**vertikale**“ **Regelungen** sind produktgruppenspezifisch. Beispiele für horizontale Regelungen sind etwa die bereits genannte Basisverordnung oder die LMIV. Als Beispiele für vertikale Regelungen können die Richtlinie 2000/36/EG über Kakao- und Schokoladenerzeugnisse oder die Richtlinie 2001/113/EG über Konfitüren, Gelees, Marmeladen und Maronenkrem für die menschliche Ernährung genannt werden.

Eine vollständige Aufzählung oder gar Erläuterung aller lebensmittelrechtlichen Vorschriften im Rahmen dieses Lehrbuchs ist kaum möglich und auch nicht zielführend, denn hier kann es nur um die Einführung in eine komplexe Materie gehen. Wie komplex, das mag die Schätzung im Kommentar *Zipfel/Rathke* zeigen (B. Einführung, Rn. 27), nach der das Lebensmittelrecht rund 40 (nationale) Gesetze, 100 Verordnungen und über 30 EG-Verordnungen umfasst, die fortlaufend, teilweise kurzfristig geändert werden. Die gute Nachricht für Studierende: In der täglichen Praxis begegnet man den meisten Regelungen nie. Einigen Regelungen begegnet man hingegen ständig, und auf diese „üblichen Verdächtigen“ will und muss sich dieses Lehrbuch beschränken.

15

16

- 17** Neben dem Erlass von Richtlinien und Verordnungen wurde der gemeinsame Binnenmarkt für Lebensmittel in Europa insbesondere durch den **Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung** geprägt, der auf den Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV) und ein hierzu ergangenes Urteil des EuGH („Cassis de Dijon“) zurückgeht. Die Europäische Kommission hat den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in einer Mitteilung folgendermaßen zusammengefasst:

„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 dort verkehrüblichen, 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.“

- 18** Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung litt lange Zeit darunter, dass er von Lebensmittelherstellern nicht selten vor dem Europäischen Gerichtshof durchgesetzt werden musste. Zwischenzeitlich hat nicht nur der deutsche Gesetzgeber den Grundsatz in den nationalen Vorschriften des Lebensmittelrechts deklaratorisch aufgegriffen (§ 54 LFGB – lesen!).
- 19** Lange Zeit wurde gegen den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung eingewandt, dass er faktisch zu einer Harmonisierung auf dem Niveau des Mitgliedstaats mit dem niedrigsten Standard führe. Mittlerweile lässt sich sagen, dass diese Sorge unbegründet sein dürfte: Die stetig wachsende Zahl europäischer Rechtsvorschriften stellt sicher, dass bis in den letzten Bereich ein hohes Sicherheits- und Verbraucherschutzniveau in allen Mitgliedstaaten besteht. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung ist vor allem noch in solchen Fällen von Bedeutung, in denen unterschiedliche Verkehrsauffassungen zu Produkten und deren Bezeichnung bestehen. Fehlvorstellungen des Verbrauchers wird durch die z. T. gesetzlich verankerte Pflicht zur **Kenntlichmachung der Abweichung** von der Verkehrsauffassung vorgebeugt (lesen: § 54 Abs. 4 LFGB).

2. Kapitel Grundlagen des Lebensmittelrechts

Die allgemeinen Grundlagen des Lebensmittelrechts finden sich im Wesentlichen in zwei Rechtsvorschriften, der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 und dem (nationalen) LFGB. Beide Gesetze ergänzen einander und betreffen – soweit dies aufgrund des Anwendungsvorrangs des europäischen Rechts zulässig und möglich ist – teilweise auch die gleichen Regelungsbereiche. Dabei hat das LFGB vor allem die Funktion, die Basisverordnung dort zu ergänzen, wo es der deutsche Gesetzgeber für erforderlich hält; daneben besteht Regelungsbedarf insbesondere hinsichtlich der **Bewehrung von Verstößen** gegen das europäische Lebensmittelrecht mit Straf- und Bußgeldtatbeständen. **20**

 → Verordnungstext Basisverordnung

I. Lebensmittelrechtliche Grundbegriffe

Die Basisverordnung enthält in ihrem ersten Kapitel einige Begriffsbestimmungen, die für die Anwendung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften wichtig sind. Manche erklären sich von selbst; andere bedürfen der Erläuterung. Auf einige der Grundbegriffe des Lebensmittelrechts soll daher im Folgenden eingegangen werden. **21**

Keine Angst vor dem Umgang mit umfangreichen EU-Verordnungen und Gesetzen. Der Aufbau ist in der Regel gleich: Auf einen allgemeinen Teil, in dem der Anwendungsbereich beschrieben wird und häufig wichtige Begriffe definiert werden, folgt der besondere, regelnde Teil. Regelungen zu Übergangsfristen und dem Inkrafttreten sind üblicherweise in den letzten Artikeln oder Paragraphen enthalten. Anhänge regeln häufig technische Details. Wie eine Vorschrift auszulegen ist, ergibt sich bei europäischen Rechtsvorschriften häufig aus den Erwägungsgründen, die dem eigentlichen Verordnungs- oder Richtlinientext vorangestellt sind.



- 22 1. Der Begriff des Lebensmittels.** Auf den ersten Blick mag es überraschend erscheinen, dass der Begriff des Lebensmittels überhaupt definiert werden muss. In der Regel muss auf die Definition auch nicht zurückgegriffen werden, geht es doch im Wesentlichen bei der Begriffsbestimmung in Art. 2 Basisverordnung um die Abgrenzung zu anderen Rechtsbereichen, wie etwa dem Futtermittelrecht und dem Arzneimittelrecht. Seinem Ziel der Klarstellung kann die Regelung allerdings nur bedingt gerecht werden. Die grundlegende Definition des Lebensmittels lautet:

§

„Im Sinne dieser Verordnung sind ‚Lebensmittel‘ alle Stoffe und Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigen Ermessen erwartet werden kann, dass sie in verarbeitetem, teilweise verarbeitetem oder unverarbeitetem Zustand vom Menschen aufgenommen werden.“

- 23** Darüber hinaus werden auch Getränke, Kaugummi, Wasser sowie alle Stoffe, die dem Lebensmittel bei seiner Herstellung oder Ver- oder Bearbeitung absichtlich zugesetzt werden, in den Kreis der Lebensmittel ausdrücklich **einbezogen**. Damit ist klargestellt, dass auch Zusatzstoffe, Aromen oder Enzyme – also Stoffe, die als solche üblicherweise nicht verzehrt werden – Lebensmittel im Sinne der Basisverordnung sind, sofern sie im Rahmen ihrer Zweckbestimmung verwendet werden; das Gleiche gilt für Rohstoffe, Vorerzeugnisse oder Halberzeugnisse. Durch die weite Formulierung „Stoffe und Erzeugnisse“ wird zudem klargestellt, dass es weder auf den Aggregatzustand eines Stoffs ankommt, noch auf die Frage, ob ein Stoff wegen seines Nährwerts oder seiner technologischen Wirkung eingesetzt wird.
- 24** Ausdrücklich vom Begriff des Lebensmittels **ausgeschlossen** sind Futtermittel, lebende Tiere, soweit sie nicht für das Inverkehrbringen zum menschlichen Verzehr hergerichtet worden sind, Pflanzen vor dem Ernten, Arzneimittel, kosmetische Mittel, Tabak und Tabakerzeugnisse, Betäubungsmittel und psychotrope Stoffe sowie Rückstände und Kontaminanten.
- 25** Im Einzelfall kann auch die **Zweckbestimmung** darüber entscheiden, ob es sich bei einem Stoff um ein Lebensmittel oder z. B. ein Futtermittel handelt. Getreide eignet sich sowohl als Rohstoff für die Herstellung von Lebensmitteln als auch für die Herstellung von Futtermitteln. Welche Regelungen bei der Weiterverarbeitung zu beachten sind, richtet sich nach der Zweckbestimmung, über die der Verwender in eigener Verantwortung entscheidet.