

07.11.03**Beschluss****des Bundesrates**

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel**KOM(2003) 424 endg.; Ratsdok. 11646/03**

Der Bundesrat hat in seiner 793. Sitzung am 7. November 2003 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich Bemühungen, den Verbraucher vor Täuschung und Irreführung durch Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu schützen und ihm aussagekräftige Informationen für eine eigenverantwortliche Konsumententscheidung zur Verfügung zu stellen.

Die Absicht der Kommission und des Europäischen Parlaments, die Regelungslücke, die bezüglich der Verwendung von gesundheits- und Nährwertbezogenen Angaben besteht, zu schließen und damit eine einheitliche Verwendung solcher Angaben im europäischen Raum zu gewährleisten sowie gleichzeitig ein hohes Maß an Verbraucherschutz sicherzustellen, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Eine Ergänzung der bisherigen europäischen Rechtsetzung zur Kennzeichnung von und Werbung für Lebensmittel durch eine spezifische Regelung für Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben ist durchaus angezeigt.

2. Allerdings ist der vorliegende Verordnungsvorschlag als unverhältnismäßig anzusehen, da die mit der Verordnung verfolgten Ziele auch mit weniger bürokratischen und restriktiven Maßnahmen erreicht werden können.

3. Der Bundesrat lehnt den Vorschlag für eine Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel in der gegenwärtigen Form ab. Der Verordnungsvorschlag weist nach Auffassung des Bundesrates eine Reihe von schwerwiegenden Mängeln auf. Der Bundesrat sieht im Detail noch erheblichen Klärungs-, Konkretisierungs- und Änderungsbedarf.
4. Dem Verordnungsvorschlag mangelt es in weiten Teilen an der notwendigen Bestimmtheit, sodass - wenngleich eine EU-weite Harmonisierung mit ihm beabsichtigt ist - eine gleichmäßige Anwendung in sämtlichen Mitgliedstaaten nicht gewährleistet ist. Im Sinne der Effektivität des Verordnungsvorschlags, der Rechtssicherheit für die betroffenen Lebensmittelunternehmen und der Einheitlichkeit des Vollzugs wäre es aus der Sicht des Bundesrates zwingend erforderlich, Verbote und Eingriffsbefugnisse an präzise, trennscharfe Tatbestandsmerkmale zu knüpfen. Unscharfe Begriffe wie "allgemeine Gesundheit und Wohlbefinden", "psychische Funktionen oder Verhaltensfunktionen" (Artikel 11) oder auch die Unterscheidung zwischen "Vorbeugung" und "Verringerung eines Risikofaktors" (Artikel 13) sind für den Vollzug ungeeignet.
5. Ferner sollte der Anwendungsbereich der Verordnung begriffsmäßig auf verpackte Lebensmittel beschränkt werden, da sich der Verordnungsvorschlag schwerpunktmäßig auf die Etikettierung von Lebensmitteln bezieht und das deutlich höhere Risiko der Täuschung und Irreführung bei der Kennzeichnung verpackter Lebensmittel zu verzeichnen ist.
6. Als außerordentlich problematisch sieht der Bundesrat darüber hinaus das im Verordnungsvorschlag vorgesehene Verfahren der Zulassung gesundheitsbezogener Angaben (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) an, das für große Industriebetriebe mit eigenem Forschungsetat und -stab Vorteile bringen kann, sich für kleinere und mittlere Betriebe dagegen nachteilig auswirken wird, weil diese den wissenschaftlichen Nachweis der Wahrhaftigkeit der gesundheitsbezogenen Angabe im eigenen Betrieb nicht erbringen können; dadurch spielt der Verordnungsvorschlag weltweit agierenden Großunternehmen Wettbewerbsvorteile zu. Insbesondere ist das vorgesehene Zulassungsverfahren (Artikel 14 ff.) für gesundheitsbezogene Angaben bei weitem zu bürokratisch und damit zu kosten- und zeitaufwändig.

Es behindert Innovation im Lebensmittel- und Gesundheitsmarkt und benach-

teilt darüber hinaus kleine und mittelständische Unternehmen im Vergleich zu den großen Lebensmittelkonzernen. Diese "ex-ante"-Kontrolle sollte deshalb durch ein Notifizierungs- oder Widerspruchsverfahren ersetzt werden. Gleiches gilt für das Konzept der "abschließenden Listen", nach dem nur die aufgelisteten Angaben zulässig, alle anderen Angaben grundsätzlich unzulässig sind. Diese abschließenden Listen sollten durch offene Listen ersetzt werden.

7. Mit der Einführung eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt wird auch vom grundsätzlich im Lebensmittelrecht geltenden "Missbrauchsprinzip" (das heißt, es ist alles erlaubt, was nicht verboten ist) abgewichen. Dieses Prinzip sollte vor dem Hintergrund von Deregulierungsbestrebungen beibehalten werden. In diesem Zusammenhang stellt der Bundesrat fest, dass die Kommission selbst von ihrer im Hinblick auf die österreichische Regelung gesundheitsbezogener Angaben vertretenen Auffassung abweicht. Dort war die Kommission ausdrücklich der Auffassung, dass ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt nicht zum Schutz der Verbraucher gerechtfertigt ist, da der Schutz der Verbraucher durch weniger einschneidende Maßnahmen wie geeignete Kontrollen auf dem Markt gewährleistet werden könne (C-221/00, Europäische Kommission gegen Republik Österreich).
8. Ungeklärt ist nach dem Verordnungsvorschlag auch die Frage der Haftung der Kommission für eine nicht zutreffende Zulassung einer Angabe. Der Verordnungsvorschlag der Kommission zielt zwar gerade darauf ab, nur wahre, wissenschaftlich bestätigte Angaben zuzulassen, er enthält aber keine Regelung darüber, ob und nach welchen Kriterien eine Haftung der Europäischen Union für falsche Zulassungen besteht. Der Verordnungsvorschlag führt im Falle der Zulassung - trotz der Bestimmung in Artikel 16 Abs. 5 des Vorschlags - zu einer Übernahme der unternehmerischen Eigenverantwortung durch die Lebensmittelüberwachung.
9. Zum Teil sind die allgemeinen und spezifischen Bedingungen bezüglich der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben vor dem Hintergrund des Leitbilds des "durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Verbrauchers" und auf Grund der Tatsache, dass ein hohes Maß an Verbraucherschutz durch bestehende europaweite Regelungen (Etikettierungsrichtlinie, Verbot irreführender Werbung) bereits erreicht ist, zu restriktiv. So ist zum Beispiel abzulehnen, dass ähnlich weitgehende generelle Verbote im

Wege von Ermächtigungsvorbehalten auch in Bezug auf andere Gruppen von Lebensmitteln als alkoholische Getränke vorbehalten werden.

10. Anstelle des von der Kommission vorgeschlagenen Systems wird unter der Prämisse, dass falsche oder irreführende Angaben bereits jetzt durch die Richtlinie 2000/13/EG (Etikettierungsrichtlinie) verboten sind, für zutreffende Angaben folgendes weniger bürokratische Schema vorgeschlagen:

- Nährwertbezogene Angaben sind zulässig, sofern sie den Vorgaben des Anhangs der Verordnung entsprechen.
- Für gesundheitsbezogene Angaben trägt erst einmal der Lebensmittelunternehmer, der sie anbringt, die Verantwortung. Er hat die Nachweispflicht für die Richtigkeit, die er durch eine wissenschaftliche Dokumentation erfüllen kann (vergleichbar dem geltenden Kosmetikrecht). Darüber hinaus kann er optional seine gesundheitsbezogenen Angaben bei der ELBS oder dem BfR zur Prüfung und Aufnahme in die Liste nach Artikel 12 anmelden.
- Angaben zur Reduzierung eines Krankheitsrisikos sollten dem Zulassungsverfahren unterliegen, wie es die Verordnung vorsieht.
- Nährwertprofile sollten gegebenenfalls allein für Lebensmittel aufgestellt werden, die vorwiegend für Kinder angeboten bzw. beworben werden. Bei Unterschreiten dieser Profile sollten nährwert-, gesundheitsbezogene oder Angaben zur Reduzierung eines Krankheitsrisikos ebenso wenig zulässig sein wie stets bei alkoholhaltigen Lebensmitteln.