

## 6.2 Kommentar zur VO (EG) Nr. 178/2002 über das allgemeine Lebensmittelrecht

### 6.2.1 Einführung

Die im Amtsblatt vom 1. Februar 2002<sup>1)</sup> veröffentlichte 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 ist am 21. Februar 2002 in Kraft getreten. Das Gesetzgebungswerk ist für die Gemeinschaft in relativ kurzer Zeit, ja geradezu im Eiltempo vorbereitet, durchberaten und verabschiedet worden. Der Kommissionsvorschlag datiert vom 8. November 2001<sup>2)</sup>. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss nahm am 28. März 2001 zu dem Vorschlag Stellung<sup>3)</sup>, der Ausschuss der Regionen am 14. Juni 2001. Das Europäische Parlament beriet in 1. Lesung am 12. Juni 2001 über den Vorschlag der Kommission. Diese legte dann am 12. Juni 2001 einen endgültigen Vorschlag vor, über den sich der Rat am 28. Juni 2001 einigte. Der geänderte Vorschlag der Kommission stammt vom 7. August 2001<sup>4)</sup>. Darauf wurde der Gemeinsame Standpunkt am 17. September 2001 festgelegt<sup>5)</sup>. Dem stimmte das Europäische Parlament ohne Änderungen am 11. Dezember 2001 zu, so dass der Rat am 21. Januar 2002 die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 beschließen konnte.

In Anbetracht der umfangreichen Regelungen der Verordnung, die nicht nur zur Errichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit führten, sondern tiefgreifende Änderungen des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten mit sich bringt, ist die Geschwindigkeit des Gesetzgebungsverfahrens beachtenswert. Unter der Eile, die Rat, Kommission und Europäisches Parlament an den Tag legten, hat die Klarheit der gesetzlichen Bestimmungen gelitten. Eine sorgfältige juristische Auseinandersetzung mit den Vorschlägen der Kommission und den Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments hat nicht stattgefunden.

Schon die Aufzählung der Ziele der Verordnung in Kap. I Art. 1, nämlich die Festlegung der allgemeinen Grundsätze für Lebensmittel und Futtermittel im Allgemeinen und für die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit im Besonderen auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene, die Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, die Festlegung von Verfahren für Fragen, die sich mittelbar oder unmittelbar auf die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit auswirken, zeigt, dass Dinge in einen Topf geworfen wurden, die nicht notwendigerweise in einer einheitlichen Verordnung geregelt hätten werden müssen, sondern besser in einer eigenen Richtlinie hätten geregelt werden können. Es verwundert denn auch nicht, dass schon

<sup>1)</sup> ABl. Nr. L 31/1

<sup>2)</sup> COM(2000) 716 final-2000/0286 (COD)

<sup>3)</sup> ABl. Nr. C 155 v. 29. Mai 2001, S. 32

<sup>4)</sup> KOM(2001) 475 endgültig – 2000-0286(COD)

<sup>5)</sup> Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 2/2002 ABl. Nr. C 4/18 v. 7. Januar 2002

alsbald nach Bekanntwerden des Kommissionsvorschlags die Frage aufgeworfen und diskutiert wurde, „was bleibt vom LMBG?“<sup>1)</sup>

Freilich ist es nun müßig, darüber zu reflektieren, welche Wahl des Mittels dem Projekt angemessener gewesen wäre. Die Verordnung ist so, wie sie ist, mit Leben zu erfüllen und von den Rechtsunterworfenen anzuwenden.

Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 hat als Ermächtigungsgrundlage die Art. 37, 95, 133 und 152 Abs. 4b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Art. 37 beinhaltet die Gesetzgebungsbefugnis des Rates zum Erlass von Maßnahmen für die gemeinsame Agrarpolitik, Art. 95 enthält die Befugnis des Rates, die erforderlichen Regelungen zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten zu erlassen. Art. 133 enthält die entsprechenden Befugnisse für die Gestaltung der gemeinsamen Handelspolitik. Art. 152 Abs. 4b betrifft den Verbraucherschutz und verpflichtet die Gemeinschaft zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus sowie dazu, einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechts auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen zu leisten. Derartige Maßnahmen sind nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie im Verfahren der Mitentscheidung nach Art. 251 des Vertrages zu beschließen<sup>2)</sup>. Damit ergeben sich als Regelungsschwerpunkt der Verordnung Bereiche der Agrarpolitik, der gemeinsamen Handelspolitik und des Verbraucherschutzes.

#### 6.2.1.1 Unmittelbare Geltung

Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 hat nach Art. 249 EG allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat. Ausnahmen gelten nur für die Art. 11 und 12 sowie 14–20, die gem. Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 erst ab dem 1. Januar 2005 gelten. Die in den Artikeln 5 bis 10 geltenden Allgemeinen Grundsätze gelten zwar auch schon, aber eigentlich doch nicht unmittelbar. Sie erfordern eine erst noch zu leistende Anpassung des geltenden Lebensmittelrechts der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 2007. Sie sind aber bis dahin bei der Anwendung des geltenden Rechts zu berücksichtigen (Art. 4 Abs. 4).

Unmittelbare Geltung der Verordnung bedeutet, dass sie wie ein nationales Gesetz nicht nur von den staatlichen Behörden, also Gerichten und Verwaltungsbehörden, sondern auch den Bürgern, seien sie nun natürliche oder juristische Personen, zu beachten und anzuwenden ist. Ein Transformationsakt zur Umsetzung in nationales Recht ist nicht erforderlich. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist er sogar unzulässig, weil damit der Geltungsgrund der

<sup>1)</sup> STREINZ, Was bleibt vom LMBG?, ZLR 2000, 803ff.

<sup>2)</sup> vgl. Konsolidierte Fassungen des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (2002) ABl. C 325 v. 24.12.2002

Verordnung in Frage gestellt werden würde<sup>1)</sup>. Die unmittelbare Geltung in allen Mitgliedsstaaten bedeutet, dass die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 in allen Mitgliedsstaaten in gleicher Weise gilt, also auch von ihnen zu beachten ist. Damit besteht, soweit wie der Regelungsgegenstand der Verordnung reicht, ein einheitliches, unmittelbar geltendes europäisches Lebensmittelrecht. Die unmittelbare Wirkung der Verordnung bedeutet auch, dass sie für die Einzelnen Rechte begründen kann, zu deren Schutz die nationalen Gerichte verpflichtet sind<sup>2)</sup>.

### 6.2.1.2 Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Aus der unmittelbaren Geltung der Verordnung folgt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Vorrang des Gemeinschaftsrechts. Die Unmittelbarkeit der Verordnung steht der Anwendung aller, auch jüngeren, gesetzgeberischen Maßnahmen entgegen, die mit den Verordnungsbestimmungen unvereinbar sind<sup>3)</sup>.

Selbstverständlich kann ein Gemeinschaftsrechtsakt mit unmittelbarer Wirkung auch Lücken aufweisen oder zu seiner ordnungsgemäßen Durchführung zusätzliche Durchführungsbestimmungen erfordern. Zum Erlass derartiger Durchführungsbestimmungen sind die Mitgliedsstaaten ermächtigt, solange diese Maßnahmen nicht den Zweck oder die Wirkung haben, die Tragweite der Gemeinschaftsbestimmungen zu ändern<sup>4)</sup>. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber widerstrebendem nationalem Recht ist auch von der höchstgerichtlichen Rechtsprechung in Deutschland anerkannt worden<sup>5)</sup>. Die Verpflichtung, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts zu beachten, trifft nicht nur die nationalen Gerichte, sondern auch alle Träger der Verwaltung, einschließlich der Gemeinden und sonstigen Gebietskörperschaften.

Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts besteht nicht nur gegenüber den gesetzlichen Normen, sondern auch gegenüber allen Verwaltungsvorschriften. Dies muss offensichtlich immer wieder betont werden. Anders ist die Entscheidung des EuGH „Ciola“ aus dem Jahre 1999<sup>6)</sup> nicht zu erklären. Es ging dabei um die Vorlagefrage eines österreichischen Gerichts, ob das Gemeinschaftsrecht auch für eine individuelle Verwaltungsentscheidung gilt. Der Gerichtshof hat die Frage – natürlich – bejaht.

Die unmittelbare Geltung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 mit den Begriffen und allgemeinen Grundsätzen des Lebensmittelrechts, insbesondere

<sup>1)</sup> HETMEIER in LENZ, EG-Vertrag, Kommentar, 2. Aufl., Bundesanzeiger Verlag 1999, Art. 249 RdNr. 7; EuGH Urt. v. 31.1.1978 Rs 94/97 „Zerbone“, Slg. 1978/99, 115

<sup>2)</sup> EuGH Urteil v. 14.12.1971 Rs 43/70 „Politi/Italien“, Slg. 1971, 1039; GRABITZ in GRABITZ/HILF, Kommentar zur Europäischen Union, Beck 1992, Art. 189 EG-Vertrag RdNr. 50

<sup>3)</sup> EuGH Urt. v. 14. 12.1971 Rs 43/70 „Politi/Italien“. a. a. O.;

<sup>4)</sup> vgl. GRABITZ a. a. O.

<sup>5)</sup> BVerwG RIW 1991, S.426

<sup>6)</sup> EuGH Urteil v. 29.4.1999 Rs C-224/95, Slg.I-2517, 2518 „Ciola“

mit den ab dem 1. Januar 2005 unmittelbar geltenden Anforderungen an die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, die Aufmachung und Rückverfolgbarkeit (Art. 14, 15, 16 und 18) sowie die Verantwortung für Lebensmittel: Lebensmittelunternehmen und Futtermittel: Futtermittelunternehmen (Art. 19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002) wird die Gerichte, die nationalen Behörden, einschließlich der Ordnungsämter der Gemeinden, Landkreise und Städte, aber auch der oberen Verwaltungsbehörden der Länder in der Lebensmittelüberwachung, aber auch nicht zu vergessen die Unternehmen vor gleichartige Probleme stellen. Unmittelbar geltende Verordnungen waren im Lebensmittelrecht mit Ausnahme auf dem Gebiet des Agrarrechts eher die Seltenheit, so dass sich die Rechtsunterworfenen anhand der ihnen vertrauten deutschen Vorschriften und der von ihnen gewohnten und geübten Auslegungsmethoden orientieren konnten.

#### 6.2.1.3 Auslegung des Gemeinschaftsrechts

Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts verlangt andere Fähigkeiten des Rechtsanwenders. Dies ergibt sich allein schon aus der Tatsache, dass die Betroffenen sich nicht damit beschränken können, in kritischen Auslegungsfällen sich lediglich mit dem Text der Verordnung in der deutschen Amtssprache vertraut zu machen. Wie es der Gerichtshof entschieden hat, verbietet es die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts, eine Vorschrift nur in einer ihrer Fassungen isoliert zu betrachten. Vielmehr ist es geboten, sie nach dem wirklichen Willen ihres Urhebers und dem von diesem verfolgten Zweck, namentlich im Lichte ihrer Fassung in allen Sprachen auszulegen<sup>1)</sup>. Die Praxis beim Abfassen von Rechtsvorschriften durch die Kommission zeigt, dass die englische Sprache in der Regel die Sprache ist, in der die ersten Arbeitsentwürfe und die Vorschläge der Kommission abgefasst werden. Sie werden dann in die anderen Amtssprachen übersetzt. Die Erfahrung zeigt auch, dass die deutschen Übersetzungen englischsprachiger Rechtsakte der Gemeinschaft häufig mindestens ungenau, wenn nicht gar schlecht sind.

Bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts ist weiter zu berücksichtigen, dass auch bei genauer Übereinstimmung der sprachlichen Fassungen zu beachten ist, dass das Gemeinschaftsrecht eine eigene, besondere Terminologie verwendet. Die Rechtsbegriffe im Gemeinschaftsrecht müssen daher nicht unbedingt den gleichen Gehalt haben wie diejenigen in den verschiedenen nationalen Rechten<sup>2)</sup>. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, dass nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH bei der Auslegung einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts sowohl der Wortlaut als auch der Kontext und die Ziele dieser Vorschrift zu berücksichtigen sind<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> EuGH Urteil v. 7.7.1988 Rs 55/87 „Moksel/Balm“ Slg. 1988, S. 3845, 3846 2. Leitsatz; 3871 RdNr. 15 der Urteilsgründe; ebenso auch BVerfG RIW 1991, S. 957

<sup>2)</sup> EuGH Urteil v. 6.10.1982 Rs 283/81 „CILFIT“ Slg. 1982, S. 3415, 3430

<sup>3)</sup> EuGH Urteil v. 1.4.1993 Rs C-136/91 EuZW 1993 S. 448, 449 mit weiteren Nachweisen