

Prof. Dr. Andreas Hahn und Mag. Jakob Hütthaler-Brandauer

## Auf die „Gute Herkunft“ kommt es an – Was ist „Die primäre Zutat“ in Nahrungsergänzungsmitteln?

Seit 1. April 2020 stehen Lebensmittelunternehmer in bestimmten Fällen vor der Herausforderung, eine oder mehrere „primäre Zutaten“ ihres Lebensmittels festzustellen, um gegebenenfalls deren Herkunft in der Kennzeichnung auszuloben. Bei einer Nusschokolade oder einem Himbeerkuchen wird auch schnell klar, worauf die Angabe der primären Zutat abzielt. Und wie ist es mit Nahrungsergänzungsmitteln? Sie zählen bekanntermaßen zu den Lebensmitteln<sup>1</sup> und sind von der Anwendung der Rechtsvorschriften über die Herkunftskennzeichnung der primären Zutat(en) nicht ausgenommen. Was aber ist die primäre Zutat bei Nahrungsergänzungsmitteln?

### I. Einleitung und Hintergrund

Ob „Made in Germany“ oder „Made in Austria“. Wer Produkte mit diesen Bezeichnungen bewirbt, hat einen guten Grund: Viele Verbraucher vertrauen auf die hinter diesen Labels stehende Qualität. Kaum jemandem dürfte dabei bewusst sein, dass es sich ursprünglich ganz anders verhielt. Es waren die Engländer, die solche Angaben einführten – um ihre Unternehmen zu schützen. Als seinerzeit führende Industrienation sah man sich zunehmend mit Importen aus anderen Ländern Europas konfrontiert. In besonderem Maße galt dies für Messer und Scheren aus Deutschland, die den englischen Produkten nachempfunden, aber von meist minderwertiger Qualität waren. Durch den 1887 erlassenen *Merchandise Marks Act* führte die britische Regierung eine Pflicht zu Kennzeichnung importierter Produkte mit dem Herkunftsland ein. Das ursprünglich zur Stigmatisierung gedachte Instrument kehrte sich aber schnell um, denn deutschen Unternehmen gelang es in wenigen Jahren, die Qualität soweit zu verbessern, dass die Angabe „Made in Germany“ zum Gütesiegel für besonders hochwertige Waren avancierte.<sup>2</sup>

Im Lebensmittelrecht können Angaben des Ursprungslandes oder des Herkunftsortes obligatorisch gemäß Art. 26 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (LMIV) sein oder auch vom Lebensmittelhersteller freiwillig gemacht werden. Letzteres erfolgt üblicherweise dann, wenn – anders als einst von Engländern eronnen – der besondere Wert eines Lebensmittels hervorgehoben werden soll. Egal ob freiwillig oder verpflichtend, aus Art. 7 Abs. 1 lit. a) LMIV ergibt sich, dass solche Angaben grundsätzlich nicht irreführend sein dürfen. Welche allgemeinen Bedingungen dabei erfüllt sein müssen, soll hier nicht erörtert werden, wohl aber eine durch Art. 26 Abs. 3 LMIV schon lange festgeschriebene, bisher aber nicht anwendbare Vorschrift. Diese besagt: „Ist das Ursprungsland oder der Herkunftsort eines Lebensmittels angegeben und dieses/dieser nicht mit dem Ursprungsland oder dem Herkunftsort seiner primären Zutat identisch“, so ist auch anzugeben, woher die „primäre Zutat“ stammt. Wer also beispielsweise auf eine deutsche oder österreichische Herkunft seines Erzeugnisses hinweist, der muss auch sagen, woher die „primäre Zutat“ stammt.

Sind also in Zukunft Nahrungsergänzungsmittel „Made in Germany“ gleichzeitig mit dem Zusatz „mit Vitamin C aus China“ zu versehen, wenn das Vitamin C von dort stammt oder darf es gar die „geprüfte Qualität aus Salzburg“ „mit Ginsengextrakt aus Wuhan“ sein? Diese und andere Angaben möchte vermutlich kein Lebensmittelunternehmer auf seiner Verpackung sehen. Und so stellt sich die Frage, ob, wie und wann die rechtlichen Vorgaben zur primären Zutat für Nahrungsergänzungsmittel anwendbar sind.

### II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Aus Art. 26 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 ergibt sich die Verpflichtung in bestimmten Fällen Ursprungsland oder Herkunftsort eines Lebensmittels anzugeben. Darüber hinaus ist eine Herkunftsangabe auch freiwillig möglich, was u. a. bei Nahrungsergänzungsmitteln immer wieder zu finden ist. Abgesehen davon, dass diese Angabe richtig sein muss, um nicht als irreführend zu gelten, ist nach Art. 26 Abs. 2 LMIV bei solchen Angaben ein wesentlicher Aspekt zu berücksichtigen: „Ist das Ursprungsland oder der Herkunftsort eines Lebensmittels angegeben und dieses/dieser nicht mit dem Ursprungsland oder dem Herkunftsort der primären Zutat identisch“, ist auch Ursprungsland oder Herkunftsort der primären Zutat anzugeben. Alternativ kann angegeben werden, dass die Zutat aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort stammt als das Lebensmittel.<sup>3</sup>

Diese Vorschrift war jedoch bislang noch nicht anwendbar, da erst ein Durchführungsrechtsakt Details zu Art. 26 Abs. 3 LMIV regeln sollte. Am 28. 5. 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission diese Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 mit Einzelheiten zur Anwendung der Vorschriften für die Angabe des Ursprungslandes oder Herkunftsorts der primären Zutat eines Lebensmittels (Primärzutatenherkunftsinformationsverordnung – PZHIV). Sie gilt seit 1. 4. 2020 mit offenem Abverkauf aller bis zu diesem Zeitpunkt gekennzeichneten oder in Verkehr gebrachten Produkte. Am 31. 1. 2020 wurde von der Europäischen Kommission eine Bekanntmachung über die Anwendung von Art. 26 Abs. 4 LMIV veröffentlicht<sup>4</sup>, die die Anwendung der etwas mehr als drei Seiten langen PZHIV über knapp acht Seiten erläutert. Ergänzend dazu, hat das österreichische Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz FAQ zur Anwendung der Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 zur Herkunftskennzeichnung der primären Zutat eines Lebensmittels veröffentlicht.<sup>5</sup>

1 Art. 2 lit. a) RL 2002/46/EG.

2 <https://www.german-ma.de/geschichte-von-made-in-germany/> (zuletzt abgerufen am 18. 7. 2020).

3 Art. 26 Abs. 3 LMIV.

4 ABl. C 32 v. 31. 1. 2020, S. 1.

5 [https://www.verbrauchergesundheit.gv.at/Lebensmittel/Kennzeichnung/Nationaler\\_FAQ\\_zur\\_Anwendung\\_der\\_DVO\\_primaeere\\_Zutat\\_28\\_4\\_202.pdf?7h3676](https://www.verbrauchergesundheit.gv.at/Lebensmittel/Kennzeichnung/Nationaler_FAQ_zur_Anwendung_der_DVO_primaeere_Zutat_28_4_202.pdf?7h3676) (zuletzt abgerufen am 18. 7. 2020).

### III. Primäre Zutat

Nach Art. 2 Abs. 2 lit. f) LMIV bezeichnet der Begriff „Zutat“ jeden Stoff und jedes Erzeugnis, einschließlich Aromen, Lebensmittelzusatzstoffen und Lebensmittelenzymen, sowie jeden Bestandteil einer zusammengesetzten Zutat, der bei der Herstellung oder Zubereitung eines Lebensmittels verwendet wird und der – gegebenenfalls in veränderter Form – im Enderzeugnis vorhanden bleibt; Rückstände gelten nicht als „Zutaten“. Nach Art. 2 Abs. 2 lit. q) LMIV ist die „primäre Zutat“ diejenige Zutat oder diejenigen Zutaten eines Lebensmittels, die über 50 % dieses Lebensmittels ausmachen oder die die Verbraucher üblicherweise mit der Bezeichnung des Lebensmittels assoziieren und für die in den meisten Fällen eine mengenmäßige Angabe vorgeschrieben ist.

Damit ergeben sich zwei Typen der primären Zutat. Zum einen jene, die einzig auf ein quantitatives Charakteristikum abstellt („über 50 % dieses Lebensmittels“); gemeint ist der gewichtsmäßige Anteil. Das kann sich auch auf eine Zutatengruppe beziehen.<sup>6</sup> Die zweite Fallkonstellation ist schwieriger zu fassen. Sie stellt auf die Zutat ab, die der Verbraucher *üblicherweise mit der Bezeichnung des Lebensmittels assoziiert*. Als primäre Zutaten gelten aber in beiden Fällen nur solche Zutaten, für die „in den meisten Fällen eine mengenmäßige Angabe vorgeschrieben ist“. Unter mengenmäßiger Angabe ist eine quantitative Angabe im Sinne von Art. 22 Abs. 1 LMIV gemeint.<sup>7</sup> Betrachtet man beispielsweise ein Weizenbrötchen, so ist der Weizen die primäre Zutat, weil er mehr als 50 % des Lebensmittels ausmacht. In einem Nusskuchen sind es hingegen die Nüsse, weil sie vom Verbraucher „üblicherweise mit der Bezeichnung des Lebensmittels assoziiert“ werden. In beiden Fällen ist eine mengenmäßige Angabe des Weizens bzw. der Nüsse nach Art. 22 Abs. 1 lit. a) LMIV vorgeschrieben. Während sich die primäre Zutat in den genannten Beispielen problemlos identifizieren lässt, ergeben sich vor allem bei Nahrungsergänzungsmitteln Schwierigkeiten.

### IV. Primäre Zutat bei Nahrungsergänzungsmitteln

Grundsätzlich ist Art. 26 Abs. 2 LMIV auch auf Nahrungsergänzungsmittel anzuwenden. Jedenfalls hat der Gesetzgeber hierfür keine Ausnahmeregelung statuiert. Die weit überwiegende Zahl aller Nahrungsergänzungsmittel weist keine Zutat auf, die mehr als 50 % des Lebensmittels ausmacht. Entsprechend ist die primäre Zutat dann diejenige, die der Verbraucher „üblicherweise mit der Bezeichnung des Lebensmittels assoziiert“ und für „die in den meisten Fällen eine mengenmäßige Angabe vorgeschrieben ist.“ Um zu beantworten, was der Verbraucher *üblicherweise* mit der Bezeichnung eines Lebensmittels assoziiert, ist zu analysieren, was die Bezeichnung eines Lebensmittels ist, und konkret, was die Bezeichnung eines Nahrungsergänzungsmittels ist. Die LMIV kennt drei Arten der Bezeichnung eines Lebensmittels, und zwar die „rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung“<sup>8</sup>, die „verkehrsübliche Bezeichnung“<sup>9</sup> und die „beschreibende Bezeichnung“<sup>10</sup>. Die Bezeichnung des Lebensmittels ist eine verpflichtende Angabe.<sup>11</sup> Primär ist ein Lebensmittel mit seiner rechtlich vorgesehenen Bezeichnung zu kennzeichnen.<sup>12</sup> Diese genießt daher den Vorrang vor der verkehrsüblichen Bezeichnung

und der beschreibenden Bezeichnung. Sie muss sogar verwendet werden. Nur wenn es keine rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung gibt, ist die verkehrsübliche Bezeichnung zu wählen, existiert auch eine solche nicht oder wird sie nicht verwendet, ist die beschreibende Bezeichnung zu wählen.<sup>13</sup> Selbst wenn es national eine andere Bezeichnung gibt, geht eine im Gemeinschaftsrecht vorhandene, rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung einer nationalen Regelung vor.<sup>14</sup>

Nahrungsergänzungsmittel sind nach Art. 6 Abs. 1 NEM-RL ausschließlich als Nahrungsergänzungsmittel zu bezeichnen. Es handelt sich um die rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung. Dies wird in Österreich in § 3 Nahrungsergänzungsmittelverordnung umgesetzt<sup>15</sup>, in Deutschland in § 4 Abs. 1 Nahrungsergänzungsmittelverordnung.<sup>16</sup> Nahrungsergänzungsmittel sind bekanntermaßen durch eine sehr hohe Diversifizierung gekennzeichnet und können eine Vielzahl unterschiedlicher Substanzen enthalten<sup>17</sup>. Kein Verbraucher assoziiert deshalb eine bestimmte Zutat mit der Bezeichnung *Nahrungsergänzungsmittel*. Der zweite Tatbestand der primären Zutat ist daher für Nahrungsergänzungsmittel nicht anwendbar.

Nun könnte die Frage aufgeworfen werden, ob primäre Zutat eines Nahrungsergänzungsmittel nicht dessen „charakteristische Stoffe“ sind. Schließlich muss die Kennzeichnung von Nahrungsergänzungsmitteln die Namen der Kategorien von Nährstoffen oder sonstigen Stoffen, die für das Erzeugnis kennzeichnend sind, auführen oder eine Angabe zur Beschaffenheit dieser Nährstoffe oder sonstigen Stoffe zu enthalten.<sup>18</sup> In der Kennzeichnung ist diese Angabe zwar häufig im Zusammenhang mit der Bezeichnung Nahrungsergänzungsmittel zu finden (etwa *Nahrungsergänzungsmittel mit Vitaminen oder Nahrungsergänzungsmittel mit Vitamin C und Zink*). Allerdings muss sie keineswegs zwingend in dieser Kombination angegeben werden, sondern kann völlig frei in der Kennzeichnung genannt sein.<sup>19</sup> Sie ist daher *nicht* Bestandteil der rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnung und führt somit auch nicht dazu, dass Nahrungsergänzungsmittel mit einer beschreibenden Bezeichnung i. S. d. Art. 2 Abs. 2 lit. p) LMIV gekennzeichnet sind.<sup>20</sup> Die Bezeichnung nach Art. 2

6 Grube, in: Voit/Grube, 1. Aufl. 2013, LMIV Art. 26, Rn. 154; Meisterernst, in: Zipfel/Rathke, LebensmittelR, LMIV, Art. 2, Rn. 121.

7 Hagenmeyer, LMIV, 3. Aufl. 2018, Art. 26, Rn. 93.

8 Art. 2 Abs. 2 lit. n) LMIV.

9 Art. 2 Abs. 2 lit. o) LMIV.

10 Art. 2 Abs. 2 lit. p) LMIV.

11 Art. 9 Abs. 1 lit. a) LMIV.

12 Art. 17 Abs. 1 LMIV.

13 Grube, in: Voit/Grube, LMIV, Art. 17, Rn. 39.

14 Grube, in: Voit/Grube, LMIV, Art. 17, Rn. 40.

15 § 3 Abs. 1 öNEMV: Für Nahrungsergänzungsmittel ist die Bezeichnung „Nahrungsergänzungsmittel“ Sachbezeichnung gemäß der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung 1993 – LMKV, BGBl. Nr. 72, in der jeweils geltenden Fassung.

16 § 4 Abs. 1 dtNemV: Für ein Nahrungsergänzungsmittel ist die Bezeichnung „Nahrungsergänzungsmittel“ Verkehrsbezeichnung im Sinne der Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung.

17 Ströble/Hahn, Med. Monatsschr. Pharm. 36 (2013), 180.

18 Art. 6 Abs. 3 lit. a) NEM-RL bzw. § 3 Abs. 2 Ziff. f. 1 öNEMV bzw. § 4 Abs. 2 Ziff. 1 dtNemV.

19 Kügel/Hahn/Delewski, NemV, § 4, Rn. 32.

20 Vgl. Rathke, in: Zipfel/Rathke, LebensmittelR, NemV, § 4, Rn. 3–5.

Abs. 2 lit. q) LMIV bleibt einzig und alleine *Nahrungsergänzungsmittel*.

### V. Keine „dominierende“ Zutat bei Nahrungsergänzungsmitteln

Betrachtet man die beiden Fallkonstellationen, so wird in der Praxis deutlich, dass Nahrungsergänzungsmitteln nur in Ausnahmen zu mehr als der Hälfte aus einer Zutat bestehen. Das kann beispielsweise bei einer Vitamin-C-Kapsel mit relativ hohem Vitamin-C-Anteil von einigen Hundert Milligramm gegeben sein, ebenso bei einer Fischölkapsel.

Allerdings ist Art. 26 Abs. 3 LMIV auch in diesen Fällen nicht anwendbar. Die Anforderung „in den meisten Fällen eine mengenmäßige Angabe vorgeschrieben“ nimmt eindeutig auf die quantitative Angabe der Zutaten nach Art. 22 LMIV Bezug. Dass diese Bezeichnung gleichbedeutend ist mit „Mengenmäßige Angabe der Zutaten“ zeigt die Überschrift des Anhang VIII LMIV<sup>21</sup> der inhaltlich zu Art. 22 gehört. Bei Nahrungsergänzungsmitteln ist keine mengenmäßige Angabe der Zutaten nach der LMIV erforderlich,<sup>22</sup> die insbesondere eine Angabe als Prozentsatz der Menge der Zutat bzw. Zutaten zum Zeitpunkt ihrer Verwendung vorsieht.<sup>23</sup> Vielmehr ist nach Art. 8 RL 2002/46/EG bekanntlich die „Menge der Nährstoffe oder sonstigen Stoffe mit ernährungsspezifischer oder physiologischer Wirkung, die in dem Erzeugnis enthalten ist, [...] in numerischer Form auf dem Etikett anzugeben.“, was in § 5 Abs. 1 öNemV bzw. § 4 Abs. 3 deutsche NemV geregelt ist. Dieser Ansatz ist auch nachvollziehbar, denn für den Verbraucher ist nicht entscheidend, welche Menge einer Zutat er mit einem Nahrungsergänzungsmittel aufnimmt, sondern welche Menge an Nährstoffen oder sonstigen Stoffen mit ernährungsphysiologischer Wirkung. Denn ein hoher Anteil einer Zutat muss nicht gleichbedeutend mit einem hohen Anteil an Nährstoffen oder sonstigen Stoffen sein. Wenn also beispielsweise ein „Nahrungsergänzungsmittel mit Lycopin“ einen Tomatenextrakt mit einem Anteil von 6 % des Carotinoids Lycopin als Zutat enthält, dann ist für den Verbraucher nicht die Menge des Extraktes von Bedeutung, sondern die des darin enthaltenen Stoffes mit ernährungsspezifischer Wirkung; diese Angabe ist in die Nährstoffkennzeichnung aufzunehmen<sup>24</sup>. Ebenso verhält es sich bei der Zutat Calciumcarbonat als Quelle für den Stoff Calcium in einer Brausetablette; der Calciumanteil der Verbindung liegt bei 40 %. Es wäre widersinnig, bei einem Erzeugnis die Angabe „15 % Calciumcarbonat“ zu machen. Denn ein Verbraucher müsste nun zunächst einmal wissen, dass das Gewicht der Tablette beispielsweise 4 g beträgt, um daraus abzuleiten, dass sich darin 600 mg Calciumcarbonat befinden, die wiederum einer Menge von 240 mg Calcium entsprechen. Im Sinne einer klaren Verbraucherinformation ist daher die Nährstoffkennzeichnung von Nahrungsergänzungsmitteln vorgeschrieben, nicht die mengenmäßige Angabe der Zutaten.

Damit ist die Verpflichtung bei Nahrungsergänzungsmitteln die Menge der enthaltenen Nährstoffe oder sonstigen Stoffe mit ernährungsspezifischer oder physiologischer Wirkung numerisch anzugeben<sup>25</sup> zwar eine Mengenangabe i. S. d. Anhang VIII Ziff. 1 lit. a) sublit. ii), jedoch keine mengenmäßige Angabe der Zutaten

i. S. d. Art. 22 LMIV. Sie erfolgt gerade nicht als Prozentsatz.

### VI. Fehlinterpretation der Europäischen Kommission

Der europäische Gesetzgeber hat bei der zweiten Fallkonstellation der primären Zutat offensichtlich und unzweifelhaft auf die Bezeichnung des Lebensmittels abgestellt und nicht auf andere, schwer greifbare, Vorstellungen des Verbrauchers in Bezug auf Zutaten des Lebensmittels. Es ist dem Gesetzgeber auch nicht zu unterstellen, dass er bei der Definition der primären Zutat in der LMIV nicht an die ebenso dort definierten Bezeichnungen eines Lebensmittels und den Vorrang der rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnung gedacht hat.

Wenig hilfreich und teils contra legem sind deshalb auch die Leitlinien der Europäischen Kommission über die Anwendung von Art. 25 Abs. 3 LMIV; sie führt folgendes aus: „Lebensmittelunternehmer sollten mehrere Aspekte berücksichtigen, wenn sie Informationen über die primäre(n) Zutat(en) eines Lebensmittels angeben. Zusätzlich zur mengenmäßigen Zusammensetzung des Lebensmittels müssen sie insbesondere seine spezifischen Merkmale, Eigenschaften und die gesamte Aufmachung des Etiketts sorgfältig berücksichtigen. Sie müssen auch die Wahrnehmung der Verbraucher und ihre Erwartungen hinsichtlich der Informationen in Betracht ziehen, die in Bezug auf das betreffende Lebensmittel angegeben werden. Lebensmittelunternehmer sollten überlegen, ob die Herkunftsangabe einer bestimmten Zutat die Kaufentscheidungen der Verbraucher wesentlich beeinflussen wird und ob das Fehlen einer solchen Herkunftsangabe die Verbraucher irreführen würde.“<sup>26</sup> Diese Interpretation findet jedoch weder in der LMIV noch in der PZHIV ihre Deckung. Es kommt nicht darauf an, was der Verbraucher möglicherweise erwartet oder was möglicherweise sein Kaufverhalten entscheidet. Hierfür findet sich weder eine gesetzliche Grundlage, noch ist überhaupt anhand eines normativen Verbraucherleitbildes definiert, wann welche Erwartung in welcher Form besteht. Die LMIV regelt ganz klar die zwei Charakteristika der primären Zutaten. Für die von der Europäischen Kommission anscheinend geforderte Auslegung findet sich gesetzlich kein Raum und auch keine Zulässigkeit. Die Kommission nimmt hier eine *teleologische Ausweitung des sachlichen Anwendungsbereichs* eines Gemeinschaftsrechtsakts vor, wie Generalanwalt Bobek unlängst im Zusammenhang mit novel food kritisierte.<sup>27</sup> Dies ist jedoch defacto eine Art. der Rechtssetzung, welche nicht im Wege von Auslegungsdokumenten durchgeführt werden sollte.

21 Sie lautet: „Mengenmäßige Angabe der Zutaten“.

22 Anhang VIII Ziff. 1 lit. a) sublit. ii) LMIV.

23 Anhang VIII Ziff. 3 lit. a) LMIV.

24 Selbstverständlich ist es auch zulässig, die Nährstoffkennzeichnung so zu gestalten, dass dort sowohl die Extraktmenge, als auch die Menge des wertgebenden Stoffes benannt ist, also beispielsweise „Tomatenextrakt 100 mg, davon Lycopin 6 mg“.

25 Art. 8 NEM-RL bzw. § 5 Abs. 1 öNEMV bzw. § 4 Abs. 3 dtNemV.

26 Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011, Pkt. 3.1.

27 Schlussantr. v. 9. 7. 2020 zu C-526/19, Rn. 61.

## VI. Fazit

Die nähere Betrachtung der Vorgaben des Art. 26 Abs. 2 LMIV sowie der PZHIV macht deutlich, dass die in bestimmten Fällen ausgelöste Pflicht zur Kennzeichnung der „primären Zutat“ nicht auf Nahrungsergänzungsmittel anwendbar ist. Dies ergibt sich daraus, dass Nahrungsergänzungsmittel keine primäre Zutat i. S. d. Art. 2 Abs. 2 lit. q) LMIV enthalten. Wären die Vorgaben anwendbar, so ergäben sich bisweilen Absurde und zur Verbrauchertäuschung geeignete Kennzeichnungen. So finden sich beispielsweise Nahrungsergänzungsmittel, die zu mehr als 50 % des Gewichtsanteils aus Xylit als Süßungsmittel bestehen. Ebenso Kapselprodukte mit einem Anteil von über 50 % Gelatine als Kapselhülle oder Trinkampullen aus über 50 % Wasser. Es kann nicht die Intention des Gesetzgebers sein, dass ein Ver-

braucher über die Herkunft eines Zusatzstoffes oder einer anderen nicht wertgebenden Zutat aufgeklärt wird, denen weder eine ernährungsspezifische oder physiologische Wirkung i. S. d. NEM-RL zukommt und deren Herkunft darüber hinaus keinesfalls für die Kaufentscheidung des Verbrauchers relevant ist.

**Anschrift der Verfasser:**

*Prof. Dr. Andreas Hahn*

*Leibniz Universität Hannover*

*Institut für Lebensmittelwissenschaft und Humanernährung*

*Am Kleinen Felde 30*

*30453 Hannover*

*E-Mail: hahn@nutrition.uni-hannover.de*

*Mag. Jakob Hütthaler-Brandauer*

*Rechtsanwalt*

*Otto Bauer Gasse 4*

*A-1060 Wien*

*E-Mail: jhb@lawpoint.at*

Dr. Karola Krell Zbinden

## Neue Höchstmengen für Vitamine, Mineralstoffe und sonstige Stoffe – die Schweiz bleibt eine Insel!

Die größte Rechtsrevision seit der Einführung des neuen Schweizer Lebensmittelrechts im Jahr 2017 trat am 1. Juli 2020 in Kraft. Sie bringt Angleichungen an die EU-Gesetzgebung und auch neue „Schweizer Lösungen“. Dazu zählt auch die Festlegung von neuen Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln und angereicherten Lebensmitteln.

### I. Einführung

Auf der Basis des in 2014 verabschiedeten Lebensmittelgesetzes (LMG, SR 817.0<sup>1</sup>) hat der Schweizer Bundesrat per 1. Mai 2017 ein erstes umfangreiches Lebensmittelverordnungspaket namens «Largo» in Kraft gesetzt. Diese Rechtslage ist noch immer bis zum 30. April 2021 in Übergangsfrist gültig.

Zum Zweck einer weiteren Harmonisierung mit dem EU-Recht und der Gewährleistung des Gesundheitsschutzes der Konsumentinnen und Konsumenten erfolgte in den letzten beiden Jahren eine weitere Revision «Stretto» im Rahmen von drei Revisionspaketen. Das Paket «Stretto 3» beinhaltet eine Vielzahl von materiellen Änderungen, die vom Bundesrat am 27. Mai 2020 mit Inkrafttreten per 1. Juli 2020 verabschiedet wurden. Zu diesen Änderungen gehört auch die Festsetzung von neuen Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln, Lebensmitteln für Sportlerinnen und Sportler und angereicherten Lebensmitteln.

### II. Höchstmengen – bisherige Rechtslage

Das Schweizer Lebensmittelrecht sah schon immer Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe sowie bestimmte sonstige Stoffe in Nahrungsergänzungsmitteln, Lebensmitteln für Sportlerinnen und Sportler und angereicherten Lebensmitteln vor. Die Höchstmengen richteten sich bisher nach dem Tagesbedarf der jeweiligen Nährstoffe und konnten eigentlich nicht mit dem

Gesundheitsschutz als gesetzliche Beschränkung gerechtfertigt werden.

Zum 1. Mai 2017 wurden zum Abbau von Handelshemmnissen mit der EU auch die Vorschriften zum Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften abgeändert. Insbesondere entfiel die Ausnahme, nach der diese Vorschriften für Nahrungsergänzungsmittel und Lebensmittel für Sportlerinnen und Sportler nicht gelten sollten<sup>2</sup>. Seither besteht nun die Möglichkeit für Nahrungsergänzungsmittel aus der EU mit abweichenden Dosierungen beim Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) eine so genannte «Cassis de Dijon-Bewilligung» einzuholen. Dafür müssen die Produkte dem europäischen Recht oder dem Recht eines EU-Mitgliedstaats entsprechen und in der EU oder einem EU-Mitgliedstaat rechtmäßig in Verkehr sein<sup>3</sup>. Mit diesem Verfahren konnten die bestehenden Schweizer Höchstmengen mittels einer Allgemeinverfügung über die Anerkennung abweichender EU-Höchstmengen abgeändert werden. Da die Schweizer Höchstmengen nicht auf den Gesundheitsschutz abgestützt waren, musste den Anträgen bei entsprechenden Nachweisen stattgegeben werden. Tatsächlich sind die Gesuche um eine Bewilligung für Nahrungsergän-

1 Die Schweizer Gesetze und Verordnungen können alle im Internet in der systematischen Rechtssammlung (SR) in den 3 Schweizer Landessprachen Deutsch, Französisch und Italienisch unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/systematische-sammlung.html> eingesehen werden. Jede formelle Änderung eines Erlasses ist unmittelbar angegeben. Formell aufgehobene Bestimmungen sind weggelassen. Jede Änderung wird in einer Fussnote begründet.

2 S. Art. 16a Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19950286/index.html#a16a> und Art. 2 Verordnung über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften (VIPaV, <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20093055/index.html#a2a>).

3 S. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/import-und-export/rechts-und-vollzugsgrundlagen/cassis-de-dijon.html>.