

Neuordnung des Süßstoffzulassungsrechts

Auswirkungen auf diätetische Lebensmittel

Das deutsche Süßstoffzulassungsrecht wird geändert. Die Änderungen haben Auswirkungen auf den Produktstatus süßstoffgesüßter diätetischer Lebensmittel. Diese Miszelle erläutert kurz Hintergründe und Auswirkungen der anstehenden Reform.

Seit dem Jahre 1975 erlaubt § 8 DiätVO für bestimmte diätetische Zwecke den Zusatz der Süßstoffe Saccharin und Cyclamat zu diätetischen Lebensmitteln¹. Davor konnte lediglich Saccharin zum Süßen einiger weniger nicht-diätetischer Lebensmittel eingesetzt werden². Mittlerweile ist die Verwendung der Süßstoffe Saccharin, Cyclamat, Aspartam und Acesulfam durch § 6 a ZZuLV in beschränktem Umfang auch für die Herstellung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs zugelassen³. Diese Vorschrift verweist auf Anlage 7 ZZuLV, wo für insgesamt 12 verschiedene Lebensmittelgruppen Höchstmengen für den Süßstoffgehalt festgesetzt werden.

Spätestens seit dem 30. 6. 1994 steht jedoch fest, daß das geltende deutsche Süßstoffzulassungsrecht neu geregelt werden muß⁴. An diesem Tag wurde die EU-Süßungsmittelrichtlinie erlassen⁵. Die Richtlinie bezweckt die Anpassung unterschiedlicher einzelstaatlicher Rechtsvorschriften über Süßungsmittel (d.h. Süßstoffe und Zuckeraustauschstoffe) und deren Verwendung. Sie stützt sich gleichzeitig auf neue wissenschaftliche und toxikologische Erkenntnisse und ist bestrebt, die Verwendung von Süßstoffen bei der Herstellung von Lebensmitteln weitgehend zuzulassen⁶. Dazu heißt es in den Erwägungsgründen wörtlich:

„Die Verwendung von Süßungsmitteln als Zuckerersatz ist zur Herstellung von energieverminderten, von nicht kariogenen Lebensmitteln oder von Lebensmitteln ohne Zuckerzusatz, zur verbesserten Haltbarkeit für Ausstellungszwecke durch Zuckerersatz sowie zur Herstellung von Diätkost gerechtfertigt.“

Art. 1 Abs. 5 EU-Süßungsmittelrichtlinie stellt ausdrücklich klar, daß die Richtlinie auch für diätetische Lebensmittel gilt⁷. Art. 2 EU-Süßungsmittelrichtlinie läßt die Verwendung von sechs Süßstoffen bei der Herstellung von Lebensmitteln unter bestimmten Bedingungen zu. Die betreffenden Lebensmittel und Bedingungen sind auf insgesamt mehr als acht Seiten im Anhang zur Richtlinie detailliert geregelt⁸. Danach dürfen Acesulfam (E950), Aspartam (E951), Cyclamat (E952), Saccharin (E954) sowie die bisher in Deutschland nicht zugelassenen Süßstoffe Thaumatin (E957) und Neohesperidin (E959) bis zu bestimmten Verwendungshöchstmengen bei der Herstellung von einzeln aufgeführten Lebensmitteln eingesetzt werden: nichtalkoholischen Getränken, Dessertspeisen und ähnlichen Erzeugnissen, Süßwaren sowie Nahrungsergänzungen und Bestandteilen einer Diät auf Vitamin- oder Mineralstoffbasis in Form von Sirup oder Kautabletten⁹.

² Zunächst in der SüßstoffVO; seit 1. 1. 1978 in § 4 i.V.m. Anlage 2 ZZuLV; vgl. *Holthöfer/Nüse/Franck*, Deutsches Lebensmittelrecht, Band II, 7. Aufl., § 2 ZZuLV Rdnr. 15 (X).

³ § 6 a ZZuLV wurde eingefügt durch ÄnderungsVO der ZZuLV vom 13.6.1990 (BGBl. I S. 1053), BR-Drucks. 411/89.

⁴ Vgl. auch *Bertling*, Lebensmittelrechts-Handbuch, II Rdnr. 151 u. III Rdnr. 223.

⁵ Richtlinie 94/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30.6.1994 über Süßungsmittel, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen, EU-ABL. Nr. L 237/3 vom 10. 9.1994; zwischenzeitlich geändert durch Richtlinie 96/83/EG vom 19.12.1996, EU-ABL. Nr. 48/16 vom 19.2.1997.

⁶ Vgl. auch Begründung zur NeuordnungsVO (Allg. Teil), BR-Drucks. 356/97, S. 126 re. Sp.

⁷ Diese Klarstellung ist eingefügt durch Art. 1 Nr. 1 Änderungsrichtlinie 96/83/EG vom 19.12.1996, EU-ABL. Nr. 48/16 vom 19.2.1997.

⁸ Einschließlich der Ergänzung des Anhangs durch den Anhang der Änderungsrichtlinie 96/83/EG vom 19.12.1996, EU-ABL. Nr. 48/16 vom 19.2.1997.

⁹ Vgl. Art. 1 Nr. 4. Änderungsrichtlinie 96/83/EG vom 19.12.1996, EU-ABL. Nr. 48/16 vom 19.2.1997.

Lebensmittel	Acesulfam mg/kg	Aspartam mg/kg	Cyclamat mg/kg	Saccharin mg/kg	Thaumatococcus mg/kg	Neohesperidin mg/kg
Feine Backwaren für besondere Ernährungszwecke	1000	1700	1600	170		150
Vollständige Zubereitungen, die als Mahlzeit oder Tagesration für Übergewichtige bestimmt sind	450	800	400	240		100
Vollständige Zubereitungen und Ernährungszusätze, die unter ärztlicher Kontrolle eingenommen werden	450	1000	400	200		100
Nahrungsergänzungsmittel/ Diätetische Zusatzstoffe in flüssiger Form	350	600	400	80		50
Nahrungsergänzungsmittel/ Diätetische Zusatzstoffe in fester Form	500	2000	500	500		100
Nahrungsergänzungsmittel/ Bestandteile einer Diät auf Vitamin- und/oder Mineralstoff- basis in Form von Sirup oder Kautabletten	2000	5500	1250	1200	400	400

Art. 9 EU-Süßungsmittelrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht bis zum 31.12.1995 vorzunehmen¹⁰. Der Bundesgesetzgeber ist dieser Verpflichtung bislang nicht nachgekommen, weshalb die Richtlinie inzwischen unter bestimmten Voraussetzungen direkt angewendet werden kann¹¹. Mittlerweile existiert jedoch eine Bundesratsdrucksache zur Umsetzung der EU-Süßungsmittelrichtlinie einschließlich Änderungsrichtlinie¹². In der Drucksache wird eine „Verordnung zur Neuordnung lebensmittelrechtlicher Vorschriften über Zusatzstoffe“ vorgeschlagen und begründet. Art. 1 dieser NeuordnungsVO enthält eine Neufassung der ZZuV. Die neue Süßstoffzulassung ist geregelt in § 4 ZZuV. § 4 Abs. 1 ZZuV verweist auf Anlage 2 ZZuV. Dort findet sich in Teil B eine ausführliche Tabelle mit Lebensmitteln, für welche die sechs Süßstoffe bis zu bestimmten Höchstmengen zugelassen sind. Die Tabelle entspricht in ihren Einzelheiten der Zulassungsregelung aus Art. 2 EU-Süßungsmittelrichtlinie und deren Anhang¹³. Sie enthält insgesamt 45 verschiedene Lebensmittelgruppen, von denen sechs diätetische Lebensmittel betreffen.

¹⁰ Nur die Änderungen der Richtlinie müssen erst bis 19.6.1998 bzw. 19.12.1999 umgesetzt werden; vgl. Art. 2 Änderungsrichtlinie 96/83/EG vom 19. 12.1996, EU-ABl. Nr. 48/16 vom 19.2.1997.

¹¹ Zur unmittelbaren Wirkung von EU-Richtlinien vgl. *Streinz*, Lebensmittelrechts-Handbuch, III Rdnr. 100; vgl. auch *Rabe*, Die Europäisierung der Rechtsordnung, NJW 1997, 2631, 2634.

¹² BR-Drucks. 356/97 vom 20.5.1997.

¹³ Einzelne Werte sind erst durch Art. 1 Nr. 5 Änderungsrichtlinie 96/83/EG vom 19. 12.1996, EU-ABl. Nr. 48/16 vom 19.2.1997, in den Anhang aufgenommen worden.

Als Folge der neuen Süßstoffzulassungsregelung in der ZZuV wird der bisherige § 8 DiätVO aufgehoben¹⁴. Damit entfällt die bisher stark eingeschränkte Süßstoffzulassung für diätetische Lebensmittel. Sie wird durch die erweiterte Süßstoffzulassungsregelung nach § 4 Abs. 1 i.Vm. Anlage 2, Tabelle B ZZuV ersetzt. Besondere Kennzeichnungsvorschriften für süßstoffgesüßte Lebensmittel sieht § 9 Abs. 2-6 ZZuV vor.

Aus der erheblich ausgedehnten Zulassung von Süßstoffen für Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs ergibt sich ein besonderes Problem, das den Produktstatus von diätetischen Lebensmitteln betrifft. Diätetische Lebensmittel müssen sich bekanntlich gem. § 1 Abs. 2 Nr. 3 DiätVO „aufgrund ihrer besonderen Zusammensetzung oder des besonderen Verfahrens ihrer Herstellung deutlich von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs unterscheiden“. Dieses Kriterium hat seinen Ursprung in der EU-Diätrahmenrichtlinie¹⁵. Dort heißt es zur Definition von diätetischen Lebensmitteln in Art. 1 Abs. 2 a) ausdrücklich:

„Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, sind Lebensmittel, die sich aufgrund ihrer besonderen Zusammensetzung oder des besonderen Verfahrens ihrer Herstellung deutlich von den Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs unterscheiden, die sich für den angegebenen Ernährungszweck eignen und mit dem Hinweis darauf in den Verkehr gebracht werden, daß sie für diesen Zweck geeignet sind.“

Der deutliche Unterschied zwischen einem diätetischen Lebensmittel einerseits und einem Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs andererseits gehört damit zur Begriffsbestimmung des diätetischen Lebensmittels¹⁶.

Bevor Süßstoffe in weitem Umfang für die Herstellung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs zugelassen waren, konnte der deutliche Unterschied i.S.v. § 1 Abs. 2 Nr. 3 DiätVO in vielen Fällen allein im Süßstoffzusatz bestehen; denn das Schwergewicht der Süßstoffzulassung lag fast ausschließlich im Bereich der diätetischen Lebensmittel¹⁷. Bereits mit der Änderung der ZZuV vom 13. 6. 1990, auf die § 6 a ZZuV zurückgeht, waren Süßstoffe jedoch im beschränkten Umfang zur Herstellung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs zugelassen worden. Seitdem konnte der Süßstoffzusatz allein nur noch in bestimmten Fällen einen deutlichen Unterschied i.S.v. § 1 Abs. 2 Nr. 3 DiätVO ausmachen; nämlich dann, wenn für vergleichbare nicht-diätetische Lebensmittel kein Süßstoffzusatz zugelassen war.

Für Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs, denen bereits nach § 6 a ZZuV Süßstoffe zugesetzt werden dürfen, kann der Süßstoffzusatz als solcher dagegen nicht mehr das entscheidende Abgrenzungskriterium zwischen Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs und diätetischen Lebensmitteln sein. Zwar hat es schon in der Vergangenheit deswegen immer wieder Kritik gegeben. Weil es möglich war, Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs in derselben Zusammensetzung wie diätetische Lebensmittel herzustellen, ohne daß sie sich unterscheiden mußten, sollte das Kriterium des „deutlichen Unterschieds“ aufgegeben werden¹⁸. Richtigerweise hätte es dazu jedoch einer Änderung des § 1 Abs. 2 Nr. 3 DiätVO bedurft. Solange diese Vorschrift den deutlichen Unterschied zwischen diätetischen Lebensmitteln und Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs aufrechterhält, kann der Süßstoffzusatz in solchen Fällen nicht mehr Abgrenzungskriterium sein, in denen er auch außerhalb des Diätbereichs zugelassen ist. Das gilt um so mehr, als es keine gesetzliche Pflicht gibt, ein diätetisches Lebensmittel als solches zu bezeichnen, selbst wenn es die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt¹⁹. Ein Lebensmittel, das üblicherweise auch mit Süßstoff hergestellt werden kann, wird also allein durch den Süßstoffzusatz nicht mehr zum diätetischen Lebensmittel. Nur, wenn ein Süßstoffzusatz zu einem Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs nicht zulässig ist, kann durch die Verwendung von Süßstoffen die Eigenschaft des diätetischen Lebensmittels begründet werden²⁰.

¹⁴ Art. 3 der NeuordnungsVO, BR-Drucks. 356/97, S. 109; Begründung dazu S. 131 li. Sp.

¹⁵ Richtlinie 89/398 (EWG) des Rates vom 3.5.1989 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, EG-ABl. Nr. L 186/27.

¹⁶ Vgl. nur *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, § 1 DiätVO Rdnr. 10.

¹⁷ Vgl. auch Amtliche Begründung zur ÄnderungsVO der ZZuV vom 13.6.1990 (BGBl. I S. 1053), BR-Drucks. 411/89.

¹⁸ *Mettke*, Das Recht für diätetische Lebensmittel, ZLR 1993, 91, 93-94; vgl.-auch *Schauff*, Zur Abgrenzung von Diätlebensmitteln zu normalen Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs, ZLR 1986, 500, 502,

¹⁹ Vgl. *Rützler*, Lebensmittelrechts-Handbuch, II Rdnr. 22.

²⁰ *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, § 1 DiätVO Rdnr. 30.

Der Einsatz von Süßstoffen als einziges und entscheidendes Abgrenzungskriterium zwischen diätetischen Lebensmitteln und Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs entpuppt sich bei näherer Betrachtung also als eher atypischer Fall, der entscheidend von den Regeln im Süßstoffzulassungsrecht abhängig ist. Eine Änderung des Süßstoffzulassungsrechts kann demzufolge bewirken, daß - ehemals diätetische -Lebensmittel, die sich außer durch den Süßstoffzusatz nicht von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs unterscheiden, nicht mehr diätetische Lebensmittel sein können. Lediglich solche diätetischen Lebensmittel, die sich durch eine andere Eigenschaft von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs unterscheiden, können auch in Zukunft als diätetische Lebensmittel verkehrsfähig bleiben. Nur auf diese diätetischen Lebensmittel finden im Ergebnis die erwähnten neuen Süßstoffzulassungsregeln des § 4 ZZuV Anwendung.

Das kann für Hersteller diätetischer Lebensmittel weitreichende Folgen haben. Bisher als diätetische Lebensmittel verkehrsfähige Erzeugnisse können ihren besonderen Produktstatus im Einzelfall verlieren und müssen nach der Änderung der Rechtslage als Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs vertrieben werden. Für derartige Lebensmittel gelten dann selbstverständlich auch die strengen Vorschriften des § 2 Abs. 1 DiätVO. Sie dürfen also weder unter der Bezeichnung „diätetisch“ bzw. „Diät“²¹ in den Verkehr gebracht oder beworben werden, noch darf dabei der Eindruck erweckt werden, „daß es sich um ein diätisches Lebensmittel handelt“. Verstöße gegen diese Bestimmungen können schlimmstensfalls gemäß § 26 Abs. 5 Nr. 1 DiätVO i.Vm. § 52 Abs. 1 Nr. 11 LMBG mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe geahndet werden. Außerdem konkretisiert § 2 Abs. 1 DiätVO das lebensmittelrechtliche Irreführungsverbot des § 17 Abs. 1 Nr. 5 LMBG²², so daß Verstöße gegen die Bezeichnungsvorschriften auch Unterlassungsansprüche auf seiten von Wettbewerbern und Verbänden auslösen können. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß einige süßstoffgesüßte - ehemals diätetische - Lebensmittel in naher Zukunft unter neuer Bezeichnung angeboten werden.

Autor:

Rechtsanwalt
Moritz Hagenmeyer
Hamburg

²¹ Vgl. *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, § 2 DiätVO Rdnr. 7 u. 12-15.

²² Vgl. *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, § 2 DiätVO Rdnr. 7 u. § 17 LMBG Rdnr. 296.