

rungsmittel angewandt wird, muß dessen gesundheitliche Unbedenklichkeit an Hand langjähriger pharmakologischer Untersuchungen nachgewiesen sein. Außerdem muß ein so konserviertes Lebensmittel den Hinweis »chemisch konserviert« auf der Verpackung tragen.

So wird bei der Fülle der in Entwicklung begriffenen Konservierungsverfahren immer das eine oder das andere zur Wahl stehen. Die Auswirkungen der Erkenntnisse auf dem physikalischen, technologischen, chemischen, physiologischen und biochemischen Gebiet werden Zeit nötig haben, bevor sie zu einem für sämtliche Lebensmittel brauchbaren Konservierungsverfahren führen werden.

## LEBENSMITTELRECHT UND LEBENSMITTELÜBERWACHUNG

von

Prof. Dr. HANS WERNER, Hamburg

*Prof. Dr. rer. nat. habil. Hans Werner wurde am 1. September 1898 in Boitwardergroden/Oldenbg. geboren. Nach seiner Habilitation für Lebensmittelchemie und Lebensmittelhygiene 1943 in Posen lehrte er seit 1944 als Privat-Dozent in Hamburg. Seine Hauptarbeiten liegen auf dem Gebiete der Speiseöle und -fette. Seit 1952 ist Prof. Dr. Werner Leiter der Chemischen und Lebensmitteluntersuchungsanstalt der Hansestadt Hamburg.*

Nahrung und Ernährung berühren die Grundlagen unseres Seins. In Notzeiten können sie für das Weiterbestehen ganzer Völker entscheidend sein. Schon in Zeiten einer geordneten Wirtschaft verbrauchen rund  $\frac{3}{4}$  der Bevölkerung, und zwar gerade der minderbemittelte Teil, etwa  $\frac{2}{3}$  ihres Einkommens nur für Lebensmittel.

Ein derart großer Umsatz von Verbrauchsgütern wirkt auf viele Menschen als Anreiz, sich unrechtmäßige Gewinne zu verschaffen. Das war zu allen Zeiten so, seitdem Menschen in größeren Ansiedlungen zusammenleben. Es ist daher verständlich, daß schon frühzeitig versucht wurde, durch rechtliche Maßnahmen groben Mißständen auf diesem Gebiete entgegenzutreten. Härteste Strafen wurden angedroht. So heißt es im Soester Stadtrecht aus dem Jahre 1120: »Wer verfälschten Wein mit gutem Weine mischt, der hat, wenn er überführt wird, sein Leben verwirkt«. In Nürnberg wurden im Jahre 1440 einem Manne, der beim Getreidemessen betrogen hatte, die Ohren abgeschnitten; zugleich wurde ihm die Stadt zeitlebens auf 10 Meilen weit »beim Halse« verboten. Hersteller von gesundheitsschädlichen Lebensmitteln, z. B. von bleihaltigem Wein oder von schwerspat-haltigem Brot, mußten im Mittelalter vielfach ihre eigenen Erzeugnisse im Gefängnis verzehren, bis sie starben. Auch rein hygienische Gesichtspunkte werden seit vielen Jahrhunderten berücksichtigt: Bereits im Jahre 1250 wurde in Dortmund den Käufern verboten, das Fleisch bei der Betrachtung selbst anzufassen.

Nach der Gründung des Deutschen Reiches im Jahre 1871 ergab sich die Notwendigkeit, zum Schutze der Verbraucher und der verantwortungsbewußten Wirtschaftskreise die ver-

schiedenen, teils noch in Stadtrechten niedergelegten lebensmittelrechtlichen Bestimmungen zusammenzufassen und ein für das gesamte Reichsgebiet einheitliches Lebensmittelrecht zu schaffen. Das erste deutsche Reichsgesetz betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen wurde im Jahre 1879 erlassen. Fast 50 Jahre später, im Jahre 1927, wurde es durch ein neues Lebensmittelgesetz abgelöst, das unter Beibehaltung der alten Grundsätze eine schnellere Anpassung des Lebensmittelrechts an die rasch fortschreitende Entwicklung ermöglichte. Dieses Lebensmittelgesetz ist in einer Neufassung vom Jahre 1936 noch heute gültig. Ähnliche gesetzliche Regelungen bestehen in allen Kulturstaaten der Erde.

Das deutsche Lebensmittelgesetz ist ein Rahmengesetz, in dem lediglich die allgemeinen Grundsätze für den Verkehr mit Lebensmitteln festgelegt sind. Es verfolgt zwei Ziele, nämlich die Verbraucher von Lebensmitteln vor gesundheitlichen Schädigungen zu schützen und sie vor Täuschungen zu bewahren. Um dies zu erreichen, verbietet es ganz allgemein, Lebensmittel für andere derart zu gewinnen, herzustellen, zuzubereiten, zu verpacken, aufzubewahren oder zu befördern, daß durch ihren Genuß die menschliche Gesundheit geschädigt werden kann; ferner Lebensmittel zum Zwecke der Täuschung im Handel und Verkehr nachzumachen oder zu verfälschen, verdorbene, nachgemachte oder verfälschte Lebensmittel ohne ausreichende Kenntlichmachung anzubieten, feilzuhalten oder zu verkaufen, sowie Lebensmittel unter irreführenden Angaben oder Aufmachungen in den Verkehr zu bringen.

Eine genauere Festlegung der an die einzelnen Lebensmittel zu stellenden Anforderungen im Gesetz selbst ist im Hinblick auf die Veränderlichkeit der Verhältnisse, auf die Anwendung neuer Rohstoffe, auf die ständigen Fortschritte der Wissenschaft und Technik, auf neuauftauchende Behandlungsweisen und Fälschungsmittel bewußt nicht vorgenommen worden. Statt dessen wurde die beweglichere Form amtlicher für das ganze Bundesgebiet gültiger Verordnungen vorgesehen, die vom Bundesminister des Innern

gemeinsam mit dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten unter Zustimmung des Bundesrates erlassen werden können, und für deren Umfang genaue Grenzen im Lebensmittelgesetz angegeben sind.

Im Gegensatz zu anderen Ländern, wie etwa Österreich, Holland oder der Schweiz, ist das deutsche Lebensmittelrecht kein einheitliches Ganzes, das sich lediglich auf das Lebensmittelgesetz gründet.

Neben diesen Regelungen gibt es noch eine ganze Reihe von Spezialgesetzen. Diese waren teils schon vor vielen Jahrzehnten notwendig geworden, als das erste Lebensmittelgesetz noch gültig war, das keine ausreichenden Verordnungsermächtigungen enthielt, so das Margarine-Gesetz von 1897, das Farbensgesetz und das Blei- und Zink-Gesetz von 1887. Andere Spezialgesetze wurden erlassen, weil die umfassenden Vorschriften, die für gewisse Lebensmittel nötig sind, nicht in eine Ausführungsverordnung zum Lebensmittelgesetz ausreichend eingefügt werden konnten, so das Milchgesetz und das Weingesetz von 1930 sowie das Fleischbeschaugesetz von 1940. Auch in ganz andersartigen Gesetzen finden sich lebensmittelrechtliche Bestimmungen verstreut, z. B. in Wirtschaftsgesetzen, wie dem Milch- und Fettgesetz sowie dem Vieh- und Fleischgesetz. Auch das Handelsklassengesetz ist hier zu nennen, mit dem sich die Landwirtschaft zur Erzeugung guter Mindestqualitäten anspornen will. Weitere lebensmittelrechtliche Regelungen finden sich in einigen Steuergesetzen, so im Biersteuergesetz, im Branntwein-Monopol-Gesetz und im Süßstoff-Gesetz. Zu einem Teil dieser Gesetze bestehen ähnlich wie beim Lebensmittelgesetz erläuternde Zusatzverordnungen. Diese zu verschiedenen Zeiten mit unterschiedlichen Zielsetzungen erlassenen Gesetze unterscheiden sich oftmals erheblich in den Strafbestimmungen. Es wird deshalb von Regierungs- und Wirtschaftskreisen angestrebt, alle lebensmittelrechtlichen Bestimmungen einheitlich zusammenzufassen.

Gesetze erfüllen nur dann ihren Zweck, wenn ihre Durchführung durch geeignete Maßnahmen gesichert wird. Eine einfache Sinnenprüfung genügt meist nicht, den Wert eines

Lebensmittels zu beurteilen. In der Regel ist man auf eine genauere Untersuchung, eine chemische Analyse, angewiesen. Gewerbliche Interessenten können eigene Lebensmittelchemiker einstellen oder beratende Lebensmittelchemiker heranziehen. Der Durchschnittsverbraucher aber findet den Weg zu einem Chemiker nicht so leicht. Für ihn muß der Staat eintreten.

Im Gegensatz zu dem Erlaß lebensmittelrechtlicher Bestimmungen, der in den Aufgabenbereich der Bundesregierung fällt, ist die Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln, also die Durchführung der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen, Aufgabe der Länderregierungen. Meist wird die Überwachung durch besonders geschulte Beamte der Gesundheitsbehörden durchgeführt. Diese Beamten können jederzeit nach ihrem Ermessen während der Arbeits- oder Geschäftszeit Betriebe, die Lebensmittel gewerbsmäßig herstellen, lagern oder verkaufen, besichtigen und Warenproben zum Zwecke der amtlichen Untersuchung entnehmen. Unterstützt werden sie durch die beamteten Chemiker in den Lebensmitteluntersuchungsämtern. Daneben überwachen die Amtsärzte in Verbindung mit den Medizinaluntersuchungsämtern die allgemeine Hygiene im Lebensmittelverkehr, und die Amtstierärzte, unterstützt von den Veterinäruntersuchungsämtern, die vom Tier stammenden Lebensmittel.

Wir haben heute in der Bundesrepublik 77 Lebensmitteluntersuchungsämter, von denen die Mehrzahl außer ihrem Stadtbereich mehrere Landkreise betreut. Im allgemeinen werden jährlich auf 1000 Einwohner mindestens fünf Lebensmittel untersucht und auf 2000 Einwohner ein »Bedarfsgegenstand« (das sind in der Hauptsache Eß-, Trink- und Kochgeschirre, Kosmetika von der Seife und Zahnpasta bis zum Lippenstift und Dauerwellmittel, Bekleidungsgegenstände und Kinderspielzeug). Im Durchschnitt sind von 100 eingelieferten Proben etwa 15 Proben irgendwie nicht in Ordnung. Bei dieser Zahl ist aber zu berücksichtigen, daß die erfahrenen Probenehmer nicht wahllos irgendwelche Proben aus dem Verkehr entnehmen, sondern bevorzugt solche Proben, die ihnen verdächtig erscheinen. Durch diese

umfangreiche Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln ist erreicht worden, daß schwere gesundheitliche Schädigungen durch Lebensmittel nur noch in Ausnahmefällen auftreten und auch grobe Täuschungen der Verbraucher auf ein sehr geringes Maß zurückgedrängt worden sind. Dabei sind die Kosten für diese Überwachung außerordentlich klein. Sie betragen auf den Kopf der Bevölkerung umgerechnet jährlich nur fünf bis sieben Pfennige, was dem Wert einer halben Zigarette entspricht.

Soweit spezielle Rechtsbestimmungen über die Zusammensetzung und Beschaffenheit der Lebensmittel erlassen worden sind, ist die Beurteilung für den Sachverständigen und die Gerichte im allgemeinen einfach. Wesentlich schwieriger wird dies, wenn keine solchen Spezialbestimmungen vorliegen, sondern die Beurteilung lediglich auf Grund der allgemeinen Fassung des Lebensmittelgesetzes erfolgen muß. Dies gilt besonders für die Fälle, in denen neue Behandlungsverfahren oder neue Zusatzstoffe zu Erzeugnissen führen, die von dem bisher Gewohnten mehr oder minder abweichen. Für den geregelten Wirtschaftsablauf ist aber eine einheitliche Beurteilung im Bundesgebiet unerlässlich. Zu welchen Unzuträglichkeiten müßte es führen, wenn beispielsweise ein Lebensmittel in einem Orte des Bundesgebietes als verkehrsfähig angesehen, in einem anderen dagegen als verfälscht oder nachgemacht aus dem Verkehr gezogen würde! Um hier eine Angleichung der Auffassungen herbeizuführen, haben die obersten Gesundheitsbehörden der Länder einen gemeinsamen Fachausschuß gebildet, den Ausschuß Lebensmittelchemie der Arbeitsgemeinschaft der für das Gesundheitswesen zuständigen Minister. Die Stellungnahmen dieses Ausschusses werden von den Landesregierungen ihren Untersuchungsämtern als Beurteilungsgrundlagen bekanntgegeben.

Aber nicht in allen Fällen ist ein ausreichender Schutz der Verbraucher, namentlich auch in gesundheitlicher Hinsicht, auf diese einfache Weise möglich. Hierzu gehören insbesondere die Fälle, die sich aus der schnellen Entwicklung der Industrie ergeben, z. B. ausreichender Schutz der

Verbraucher vor Gesundheitsschädigungen durch ungeeignete Lebensmittelfarbstoffe, Konservierungsmittel, Schädlingsbekämpfungsmittel, Emulgatoren, Stabilisatoren usw. Rechtsregelungen auf diesen Gebieten setzen in der Regel umfangreiche wissenschaftliche Untersuchungen voraus. Leider ist es bisher noch nicht möglich gewesen, das Bundesgesundheitsamt als Nachfolgeanstalt des früheren Reichsgesundheitsamts den vielseitigen Anforderungen entsprechend wieder auszubauen. Deshalb werden für die wissenschaftlichen Untersuchungen auch andere geeignete Forschungsstätten des Bundesgebietes herangezogen.

So hat es die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die hervorragende Fachgelehrte aller Sparten umfaßt, als Zentralverbindungsstelle zwischen Staat und Wissenschaft übernommen, die Regierungsstellen des Bundes und der Länder in allen Fällen zu beraten, in denen Maßnahmen der Gesetzgebung oder Verwaltung auf wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt werden sollen. In besonderen Kommissionen prüft sie zur Zeit in Bezug auf etwaige gesundheitsschädliche Wirkungen die Grundlagen für eine Rechtsregelung auf den Gebieten der Lebensmittelfarbstoffe, der chemischen Konservierung und der Bleichung von Lebensmitteln sowie der Trinkwasseraufbereitung.

Bis zum Erlaß lebensmittelrechtlicher Regelungen muß ein langer Instanzenweg durchlaufen werden. Auch deshalb werden Verordnungen und mehr noch Gesetze nur dann erlassen, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies wirklich dringend erfordert. In weniger dringlichen Fällen wird versucht, auf Grund von Vereinbarungen den allgemeinen Handelsbrauch, der sich aus der Verbrauchererwartung entwickelt hat, festzulegen. Solche Vereinbarungen können z. B. von Wirtschaftsverbänden vorgeschlagen werden. Um ihnen Allgemeingültigkeit zu verleihen, bedürfen sie der Zustimmung aller beteiligten Fachsparten und auch der Lebensmittelüberwachung. Da die Wirtschaftsverbände freiwillige Zusammenschlüsse sind, haben derartige Festlegungen zwar eine sehr viel geringere Bedeutung als Rechtsbestimmungen. Trotzdem ist es in vielen Fällen möglich, auf diesem Wege

einen ausreichenden Schutz für den Verbraucher zu schaffen, der bei Waren, die unter den Bezeichnungen, die in solchen Richtlinien erläutert werden, auch die entsprechend zusammengesetzten Lebensmittel erwarten kann. Eine Abweichung der Zusammensetzung würde als eine Täuschung anzusehen sein, die nach den allgemeinen Bestimmungen des Lebensmittelgesetzes verboten ist.

Das Lebensmittelgesetz gestattet der Lebensmittelüberwachung, schon vorbeugend gegen gefährliche Erzeugnisse einzuschreiten. Es muß nicht erst, wie sonst nach dem Strafgesetzbuch, die bereits vollzogene Gesundheitsschädigung oder Täuschung nachgewiesen sein. So ist es möglich, die Verbraucher weitgehend sowohl vor gesundheitlichen Schädigungen als auch vor Täuschungen und damit wirtschaftlichen Schäden zu bewahren.