



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

**Aktenzeichen**

W 1/ W 4/ 52-1694

**Datum**

14. August 2017

## **Schutzpflichten des Gesetzgebers im Hinblick auf mögliche Gesundheitsgefahren im Zusammenhang mit der Jodprophylaxe**

### **A. Auftrag**

Die Fraktion der AfD hat sich an den Präsidenten des Landtags gewandt und eine gutachterliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes erbeten. Gegenstand des Gutachtens soll danach die Aufstellung einer Übersicht rechtlicher Bestimmungen zur Nahrungs- und Futtermitteljodierung, welche im Rahmen der Jodprophylaxe durchgeführt wird, sein.

Ferner bittet die Fraktion der AfD um eine rechtliche Einschätzung zu der Frage, ob die Jodprophylaxe in ihrer derzeitigen rechtlichen Ausgestaltung mit den Grundrechten aus Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 2 GG in Konflikt stehen könnte.

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.**

## B. Stellungnahme

### I. Übersicht rechtlicher Bestimmungen im Zusammenhang mit der Jodprophylaxe

Entsprechend dem Gutachtenauftrag werden nachfolgend die unionsrechtlichen sowie nationalen Bestimmungen zur Verwendung von Jod in Lebensmitteln (1.) und in Futtermitteln (2.) mit ihrem wesentlichen Regelungsgehalt dargestellt.

#### 1. Rechtliche Bestimmungen zur Verwendung von Jod in Lebensmitteln

##### a) Anreicherung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs mit Jod

aa) Die Anreicherung von Lebensmitteln ist EU-weit über die Verordnung (EG) Nr. 1925/2006<sup>1</sup> geregelt. Danach dürfen Lebensmitteln Jod (als Mineralstoff) sowie Natriumiodid, Natriumiodat, Kaliumiodid und Kaliumiodat (als Mineralstoffverbindungen) nach Maßgabe dieser Verordnung zugesetzt werden<sup>2</sup>. Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 sieht die Möglichkeit der Festlegung einheitlicher Höchstgehalte von Vitaminen und Mineralstoffen in Lebensmitteln auf EU-Ebene vor. Eine solche EU-weite Festlegung des Höchstgehalts von Jod in Lebensmitteln ist bislang nicht erfolgt<sup>3</sup>.

bb) Nationale Vorschriften über den obligatorischen Zusatz von Jod in Lebensmitteln existieren in der Bundesrepublik Deutschland nicht<sup>4</sup>. In anderen EU-Mitgliedstaaten gibt es teilweise solche verbindlichen Vorgaben<sup>5</sup>. So darf beispielsweise nach den österreichischen Vorschriften Speisesalz von Herstellern und Importeuren grundsätzlich nur in den Verkehr gebracht werden, wenn der Gesamtjodgehalt mindestens 15 und höchstens 20 Milligramm je Kilogramm in Form von Jodid oder Jodat beträgt<sup>6</sup>.

In der Bundesrepublik Deutschland darf **jodiertes Speisesalz** grundsätzlich zur Herstellung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs, das heißt sowohl bei der industriellen Herstellung

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln (ABl. L 404, S. 26, ber. ABl. 2008 L 50, S. 71c), zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndVO (EU) 2017/1203 vom 5. Juli 2017 (ABl. L 173 S. 9).

<sup>2</sup> Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang I bzw. II der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006.

<sup>3</sup> *Stelz*, in: Streinz/Kraus, Lebensmittelrechts-Handbuch (Losebl., Stand: Nov. 2016), Kap. II Rn. 256.

<sup>4</sup> Vgl. Section D Community Register on the addition of vitamins and minerals and of certain other substances to foods, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling\\_nutrition-vitamins\\_minerals-comm\\_reg\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling_nutrition-vitamins_minerals-comm_reg_en.pdf) (Stand: 26.7.2017).

<sup>5</sup> Siehe hierzu Section D Community Register on the addition of vitamins and minerals and of certain other substances to foods, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling\\_nutrition-vitamins\\_minerals-comm\\_reg\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling_nutrition-vitamins_minerals-comm_reg_en.pdf) (Stand: 26.7.2017).

<sup>6</sup> § 2 Abs. 1 Nr. 2 Bundesgesetz über den Verkehr mit Speisesalz (Speisesalzgesetz) (BGBl. Nr. 112/1963), zuletzt geändert durch Bundesgesetz BGBl. I Nr. 115/1999.

von Lebensmitteln als auch bei der Herstellung von Mahlzeiten in Gaststätten und Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung, verwendet werden<sup>7</sup>. Zugelassen zur Herstellung von jodiertem Speisesalz sind die Zusatzstoffe Natriumiodat und Kaliumiodat<sup>8</sup>. Die Höchstmenge beträgt 25 mg Jod auf 1 kg, einschließlich des natürlichen Gehaltes<sup>9</sup>. Jodiertes Speisesalz darf gewerbsmäßig nicht in den Verkehr gebracht werden, wenn der Jodgehalt einschließlich des natürlichen Gehaltes weniger als 15 Milligramm je Kilogramm beträgt<sup>10</sup>. Zur Herstellung von jodiertem Speisesalz in der Bundesrepublik Deutschland ist grundsätzlich eine Genehmigung der zuständigen Behörde erforderlich<sup>11</sup>. Die Genehmigung für eine bestimmte Betriebsstätte darf nur erteilt werden, wenn der Antragsteller die erforderliche Sachkunde und Zuverlässigkeit besitzt und der Betrieb mit den Einrichtungen ausgestattet ist, die zur sachgemäßen Herstellung von jodiertem Speisesalz, insbesondere zu richtiger Dosierung und gleichmäßiger Durchmischung, notwendig sind<sup>12</sup>. Die vorgenannten Regelungen gelten auch nach der erfolgten Aufhebung der entsprechenden Rechtsverordnungen weiter<sup>13</sup>.

## **b) Anreicherung von Lebensmitteln für besondere Ernährungszwecke mit Jod**

aa) Zu den Höchst- bzw. Mindestmengen von Jod (Kaliumiodid, Natriumiodid, Kaliumiodat), wenn dieses zugesetzt wird, in **Säuglingsanfangs- und Folgenahrung** existieren EU-weite Regelungen<sup>14</sup>. Danach liegt der Mindestwert für Säuglingsanfangs- und Folgenahrung aus Kuhmilchproteinen oder Proteinhydrolysaten bei 2,5 µg je 100 kJ bzw. bei 10 µg je 100 kcal und der Höchstwert bei 12 µg je 100 kJ bzw. bei 50 µg je 100 kcal<sup>15</sup>. Die Höchstmenge von Jod

---

<sup>7</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 der Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln (Zusatzstoff-Zulassungsverordnung) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1625), zuletzt geändert durch Art. 2 Dritte VO zur Änd. der Rückstands-HöchstmengenVO vom 26. September 1997 (BGBl. I S. 2366).

<sup>8</sup> § 2 Abs. 2 i.V.m. Anlage 2 der Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln (Zusatzstoff-Zulassungsverordnung) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1625), zuletzt geändert durch Art. 2 Dritte VO zur Änd. der Rückstands-HöchstmengenVO vom 26. September 1997 (BGBl. I S. 2366).

<sup>9</sup> Anlage 2 der Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln (Zusatzstoff-Zulassungsverordnung) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1625), zuletzt geändert durch Art. 2 Dritte VO zur Änd. der Rückstands-HöchstmengenVO vom 26. September 1997 (BGBl. I S. 2366).

<sup>10</sup> § 5 a Abs. 2 der Verordnung über das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen und einzelnen wie Zusatzstoffe verwendeten Stoffen vom 10. Juli 1984 (BGBl. I S. 897), zuletzt geändert durch Art. 2 Zweite VO zur Änd. der Vorschriften über jodiertes Speisesalz vom 14. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2092).

<sup>11</sup> § 5 a Abs. 1 Satz 1 der Verordnung über das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen und einzelnen wie Zusatzstoffe verwendeten Stoffen vom 10. Juli 1984 (BGBl. I S. 897), zuletzt geändert durch Art. 2 Zweite VO zur Änd. der Vorschriften über jodiertes Speisesalz vom 14. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2092).

<sup>12</sup> § 5 a Abs. 1 Satz 2 und 3 der Verordnung über das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen und einzelnen wie Zusatzstoffe verwendeten Stoffen vom 10. Juli 1984 (BGBl. I S. 897), zuletzt geändert durch Art. 2 Zweite VO zur Änd. der Vorschriften über jodiertes Speisesalz vom 14. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2092).

<sup>13</sup> Art. 25 Satz 3 der Verordnung über den Übergang auf das neue Zusatzstoffrecht vom 29. Januar 1998 (BGBl. I S. 230), geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 16. Oktober 1998 (BGBl. I S. 3175), lautet: „Bis zum Erlass anderweitiger bundesrechtlicher Vorschriften dürfen abweichend von Satz 1 Lebensmittel mit Zusatzstoffen, die zu anderen als technologischen Zwecken bestimmt sind, nach den Vorschriften hergestellt, behandelt, gekennzeichnet und in den Verkehr gebracht werden, die am 5. Februar 1998 gegolten haben.“

<sup>14</sup> Richtlinie 2006/141/EG der Kommission vom 22. Dezember 2006 über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung und zur Änderung der Richtlinie 1999/21/EG (ABl. L 401, S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2013/46/EU vom 28. August 2013 (ABl. L 230, S. 16).

<sup>15</sup> Art. 7 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Anhang I Ziff. 10.1. sowie Art. 7 Abs. 2 i.V.m. Anhang II Ziff. 8.1. der Richtlinie 2006/141/EG der Kommission vom 22. Dezember 2006 über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung und zur Änderung der Richtlinie 1999/21/EG (ABl. L 401, S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2013/46/EU vom 28. August 2013 (ABl. L 230, S. 16).

(Natriumiodid, Kaliumiodid, Kaliumiodat, Natriumiodat) beträgt für **Getreidebeikost und andere Beikost** 35 µg je 100 kcal<sup>16</sup>. Ergänzend zu dieser EU-weiten Bestimmung dürfen nach der nationalen Diätverordnung Lebensmittel auf Getreidegrundlage für Säuglinge und Kleinkinder mit einem Zusatz von Jod (Kaliumiodid, Kaliumiodat, Natriumiodid, Natriumiodat) nur dann gewerbsmäßig in den Verkehr gebracht werden, wenn die Mindestmenge von 100 Mikrogramm pro Kilogramm des verzehrfertigen Erzeugnisses nicht unterschritten wird<sup>17</sup>.

bb) **Lebensmittel für kalorienarme Ernährung zur Gewichtsverringering** dürfen EU-weit nur dann in den Verkehr gebracht werden, wenn sie den Vorgaben der Richtlinie 96/8/EG entsprechen<sup>18</sup>. Ersetzen solche Lebensmittel die tägliche Nahrungsmittelration, müssen bei einer Tagesration mindestens 130 µg Jod in dem gebrauchsfertigen Erzeugnis enthalten sein<sup>19</sup>. Ersetzen sie hingegen eine oder mehrere Mahlzeiten im Rahmen der Tagesration, so müssen diese Erzeugnisse je Mahlzeit mindestens 30 % der in der entsprechenden Tabelle aufgeführten Vitamin- und Mineralstoffmengen liefern<sup>20</sup>. Für den Mineralstoff Jod beliefe sich der Mindestwert in dem gebrauchsfertigen Erzeugnis damit auf 39 µg. Festsetzungen zur Höchstmenge von Jod enthält die betreffende EU-Richtlinie nicht. In der Bundesrepublik Deutschland gilt bei diätetischen Lebensmitteln, die zur Verwendung als Mahlzeit oder anstelle einer Mahlzeit oder als Tagesration für Übergewichtige bestimmt sind und in formulierter Form als Pulver, Granulat oder trinkfertig angeboten werden, eine Höchstmenge an Jod (Kaliumiodid, Kaliumiodat, Natriumiodid, Natriumiodat) von 300 Mikrogramm bezogen auf die Tagesverzehrmenge<sup>21</sup>. Nach der nationalen Verordnung über diätetische Lebensmittel (Diätverordnung) darf zudem diätetischen Lebensmitteln **jodierter Kochsalzersatz** zu ernährungsphysiologischen oder diätetischen Zwecken zugesetzt werden. Der Mindestgehalt beträgt hier 15 Milligramm, der Höchstgehalt 25 Milligramm Jod pro Kilogramm jodierter Kochsalzersatz<sup>22</sup>. Abweichende Bestimmungen zu den

---

<sup>16</sup> Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Ziff. 7 bzw. Abs. 2 i.V.m. Anhang II Ziff. 6 der Richtlinie 2006/125/EG der Kommission vom 5. Dezember 2006 über Getreidebeikost und andere Beikost für Säuglinge und Kleinkinder (ABl. L 339, S. 16, ber. ABl. 2007 L 4 S. 10), geändert durch Art. 20 Abs. 4 ÄndVO (EU) 609/2013[2] vom 12. Juni 2013 (ABl. L 181 S. 35).

<sup>17</sup> § 7 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 der Verordnung über diätetische Lebensmittel (Diätverordnung) vom 28. April 2005 (BGBl. I S. 1161), zuletzt geändert durch Art. 22 VO zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2272).

<sup>18</sup> Art. 2 der Richtlinie 96/8/EG der Kommission vom 26. Februar 1996 über Lebensmittel für kalorienarme Ernährung zur Gewichtsverringering (ABl. L 55 S. 22), zuletzt geändert durch Art. 20 Abs. 4 ÄndVO (EU) 609/2013 vom 12. Juni 2013 (ABl. L 181 S. 35).

<sup>19</sup> Art. 3 i.V.m. Anhang I Ziff. 5 der Richtlinie 96/8/EG der Kommission vom 26. Februar 1996 über Lebensmittel für kalorienarme Ernährung zur Gewichtsverringering (ABl. L 55 S. 22), zuletzt geändert durch Art. 20 Abs. 4 ÄndVO (EU) 609/2013 vom 12. Juni 2013 (ABl. L 181 S. 35).

<sup>20</sup> Art. 3 i.V.m. Anhang I Ziff. 5 der Richtlinie 96/8/EG der Kommission vom 26. Februar 1996 über Lebensmittel für kalorienarme Ernährung zur Gewichtsverringering (ABl. L 55 S. 22), zuletzt geändert durch Art. 20 Abs. 4 ÄndVO (EU) 609/2013 vom 12. Juni 2013 (ABl. L 181 S. 35).

<sup>21</sup> § 7 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 der Verordnung über diätetische Lebensmittel (Diätverordnung) vom 28. April 2005 (BGBl. I S. 1161), zuletzt geändert durch Art. 22 VO zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2272).

<sup>22</sup> § 7 Abs. 1 i.V.m. Anlage 2 der der Verordnung über diätetische Lebensmittel (Diätverordnung) vom 28. April 2005 (BGBl. I S. 1161), zuletzt geändert durch Art. 22 VO zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2272).

Mindest- und Höchstmengen von Jod in dem verzehrfertigen Erzeugnis gelten hinsichtlich diätetischen Lebensmitteln für besondere medizinische Zwecke (**bilanzierte Diäten**)<sup>23</sup>.

cc) Nach der Richtlinie 2002/46/EG dürfen ferner bei der Herstellung von **Nahrungsergänzungsmitteln** die Stoffe Natriumiodid, Natriumiodat, Kaliumiodid und Kaliumiodat verwendet werden<sup>24</sup>. Höchstmengen sind EU-weit bislang nicht festgelegt<sup>25</sup>.

### c) Kennzeichnungspflichten

aa) Entscheidet sich der Hersteller für eine Anreicherung eines **Lebensmittels des allgemeinen Verzehrs** mit Jod, ist nach Art. 7 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 eine Nährwertkennzeichnung verpflichtend, unter anderem ist der Gesamtgehalt an Jod anzugeben, den das Lebensmittel nach dem Zusatz aufweist. Die Vorschrift bezieht sich ausschließlich auf vorverpackte Lebensmittel, die mit Vitaminen oder Mineralstoffen angereichert wurden; nicht vorverpackte Lebensmittel („lose Ware“) werden hiervon nicht erfasst<sup>26</sup>.

bb) Mit **jodiertem Speisesalz** hergestellte Lebensmittel mussten nach der nationalen Zusatzstoff-Zulassungsverordnung durch den Hinweis „mit jodiertem Speisesalz“ gekennzeichnet werden<sup>27</sup>. Diese Bestimmung wurde mit der Zweiten Verordnung zur Änderung der Vorschriften über jodiertes Speisesalz aufgehoben<sup>28</sup>. Zur Begründung wurde unter anderem der Ernährungsbericht der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e. V. aus dem Jahr 1992 angeführt, wonach sich die Kenntlichmachung offensichtlich hemmend auf eine vermehrte Verwendung von jodiertem Speisesalz auswirke und insofern einer weiteren Förderung der Verwendung von jodiertem Speisesalz entgegenstünde<sup>29</sup>. Bei Risikogruppen, insbesondere solchen mit einer Überfunktion der Schilddrüse, müsse zwar die Aufnahme hoher Jodmengen vermieden werden. Diese Jodmengen würden jedoch bei einer normalen Ernährung mit jodiertem Speisesalz keinesfalls erreicht<sup>30</sup>. Da die Verwendung von jodiertem Speisesalz der Gesundheit des Verbrauchers dienlich sei, also in seinem Interesse liege, könne bei einer losen Abgabe von Lebensmitteln auf eine Kenntlichmachung verzichtet werden<sup>31</sup>. Dies betreffe in bedeutendem Umfang Brot und Kleingebäck, Fleischerzeugnisse sowie bestimmte Käsesorten<sup>32</sup>.

---

<sup>23</sup> Siehe hierzu § 14 b i.V.m. Anlage 6 der Verordnung über diätetische Lebensmittel (Diätverordnung) vom 28. April 2005 (BGBl. I S. 1161), zuletzt geändert durch Art. 22 VO zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2272).

<sup>24</sup> Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang I Ziff. 2 und Anhang II Buchst. B der Richtlinie 2002/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel (ABl. L 183, S. 51), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO (EU) 2017/1203 vom 5. Juli 2017 (ABl. L 173, S. 9).

<sup>25</sup> *Stelz*, in: Streinz/Kraus, Lebensmittelrechts-Handbuch (Losebl., Stand: Nov. 2016), Kap. II Rn. 260.

<sup>26</sup> *Rathke/Teufer/Hahn*, in: Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht (Losebl., Stand: Nov. 2016), Verordnung (EG) Nr. 1925/2006, 7 Rn. 6b.

<sup>27</sup> § 8 Abs. 1 Nr. 5 a der Verordnung über die Zulassung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln (Zusatzstoff-Zulassungsverordnung) vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1625) in der bis zum 22. Dezember 1993 geltenden Fassung.

<sup>28</sup> Art. 1 der Zweiten Verordnung zur Änderung der Vorschriften über jodiertes Speisesalz vom 14. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2092).

<sup>29</sup> BR-Drs. 554/93, S. 6.

<sup>30</sup> BR-Drs. 554/93, S. 6 f.

<sup>31</sup> BR-Drs. 554/1/93, S. 2.

<sup>32</sup> BR-Drs. 554/1/93, S. 2.

cc) Bei **Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung** muss die Etikettierung neben der Zutatenangabe auch die durchschnittliche Menge aller in den Anhängen I und II der Richtlinie 2006/141/EG aufgeführten Mineralstoffe und Vitamine enthalten<sup>33</sup>. Für **Getreidebeikost und andere Beikost** ist die Angabe des durchschnittlichen Gehalts - ausgedrückt in Zahlen - an den einzelnen Mineralstoffen und Vitaminen, für die in Anhang I und Anhang II der Richtlinie 2006/125/EG spezifische Gehalte festgelegt sind, je 100 g bzw. 100 ml des im Handel erhältlichen Produkts und gegebenenfalls je festgelegte Verzehrseinheit des Produkts auf dem Etikett anzugeben<sup>34</sup>. Besondere EU-weite Kennzeichnungspflichten bestehen zudem für **Lebensmittel für kalorienarme Ernährung zur Gewichtsverringerung**<sup>35</sup> und **Nahrungsergänzungsmittel**<sup>36</sup>.

dd) Für in Fertigpackungen bzw. lose an den Verbraucher abgegebene **diätetische Lebensmittel** sieht die nationale Diätverordnung ergänzende Regelungen vor<sup>37</sup>. Bei diätetischen Lebensmitteln, denen jodierter Kochsalzersatz zugesetzt worden ist, ist die Angabe „mit jodiertem Kochsalzersatz“ verpflichtend<sup>38</sup>.

## 2. Rechtliche Bestimmungen zur Verwendung von Jod in Futtermitteln

Die Verwendung mehrerer Jodsalze (Calciumiodat, Natriumiodid, Kaliumiodid) als Zusatzstoffe in Futtermitteln im Rahmen der Tierernährung wurde mit der Richtlinie 70/524/EWG des Rates<sup>39</sup> EU-weit zugelassen. Mit der Richtlinie 96/7/EG der Kommission<sup>40</sup> wurde der zulässige Höchstgehalt des Elements Jod in Alleinfuttermitteln angepasst. Der maximale in Futtermitteln zugelassene Gehalt des Spurenelements Jod-I belief sich danach auf 4 mg/kg für Equiden, 20 mg/kg für Fische und 10 mg/kg für andere Tierarten oder Tierkategorien<sup>41</sup>.

---

<sup>33</sup> Art. 13 Abs. 1 Buchst. d) der Richtlinie 2006/141/EG der Kommission vom 22. Dezember 2006 über Säuglingsanfangsnahrung und Folge-nahrung und zur Änderung der Richtlinie 1999/21/EG (ABl. L 401, S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndRL 2013/46/EU vom 28. August 2013 (ABl. L 230, S. 16).

<sup>34</sup> Art. 8 Abs. 1 Buchst. d) der Richtlinie 2006/125/EG der Kommission vom 5. Dezember 2006 über Getreidebeikost und andere Beikost für Säuglinge und Kleinkinder (ABl. L 339, S. 16, ber. ABl. 2007 L 4 S. 10), geändert durch Art. 20 Abs. 4 ÄndVO (EU) 609/2013[2] vom 12. Juni 2013 (ABl. L 181 S. 35).

<sup>35</sup> Vgl. 5 Abs. 2 Buchst. b) der Richtlinie 96/8/EG der Kommission vom 26. Februar 1996 über Lebensmittel für kalorienarme Ernährung zur Gewichtsverringerung (ABl. L 55 S. 22), zuletzt geändert durch Art. 20 Abs. 4 ÄndVO (EU) 609/2013 vom 12. Juni 2013 (ABl. L 181 S. 35).

<sup>36</sup> Vgl. Art. 6 der der Richtlinie 2002/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel (ABl. L 183, S. 51), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO (EU) 2017/1203 vom 5. Juli 2017 (ABl. L 173, S. 9).

<sup>37</sup> Vgl. § 17 der der Verordnung über diätetische Lebensmittel (Diätverordnung) vom 28. April 2005 (BGBl. I S. 1161), zuletzt geändert durch Art. 22 VO zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2272).

<sup>38</sup> § 18 Nr. 4 der der Verordnung über diätetische Lebensmittel (Diätverordnung) vom 28. April 2005 (BGBl. I S. 1161), zuletzt geändert durch Art. 22 VO zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2272).

<sup>39</sup> Richtlinie 70/524/EWG des Rates vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung (ABl. L 270, S. 1), aufgehoben durch die Verordnung (EG) Nr. 1831/2003.

<sup>40</sup> Richtlinie 96/7/EG der Kommission vom 21. Februar 1996 zur Änderung der Richtlinie 70/524/EWG des Rates über Zusatzstoffe in der Tierernährung (ABl. L 51, S. 45).

<sup>41</sup> Anhang, Ziff. 1.2. der Richtlinie 96/7/EG der Kommission vom 21. Februar 1996 zur Änderung der Richtlinie 70/524/EWG des Rates über Zusatzstoffe in der Tierernährung (ABl. L 51, S. 45).

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003<sup>42</sup> wurde das Verfahren für die Zulassung des Inverkehrbringens und der Verwendung von Futtermittelzusatzstoffen und die Festlegung von Bestimmungen für die Überwachung und Kennzeichnung von Futtermittelzusatzstoffen EU-weit verbindlich geregelt. Auf der Grundlage von Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 wurden die genannten Zusatzstoffe als bereits bestehende Produkte gemeldet und unterliegen den Überprüfungen und Verfahren nach dieser Verordnung.

Nachdem die Europäische Kommission eine Stellungnahme der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit eingeholt hatte, senkte sie den Höchstgehalt von Jod-I in Futtermitteln für Milchkühe und Legehennen auf 5 mg/kg ab<sup>43</sup>. Die Behörde war in ihrer Stellungnahme zu dem Ergebnis gekommen, dass Modellberechnungen nach dem Worst-Case-Szenario, die auf dem zu diesem Zeitpunkt zugelassenen Jod-Höchstgehalt in Futtermitteln beruhten, an Milch und Eiern darauf schließen ließen, dass die Obergrenze für Erwachsene und Jugendliche möglicherweise überschritten würden. Die Absenkung erfolgte daher, um das Risiko schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu verringern<sup>44</sup>.

## **II. Vereinbarkeit nationaler Regelungen mit den Grundrechten**

Nach dem Gutachtenauftrag soll eine rechtliche Einschätzung zu der Frage abgegeben werden, ob die Jodprophylaxe in ihrer derzeitigen rechtlichen Ausgestaltung mit den Grundrechten aus Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 2 GG in Konflikt stehen könnte.

Die Prüfung beschränkt sich - dem Gutachtenauftrag entsprechend - auf die Vereinbarkeit der nationalen rechtlichen Bestimmungen zur Jodprophylaxe mit den Grundrechten des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland sowie der Landesverfassung Rheinland-Pfalz. Der Fokus liegt hierbei auf den nationalen Regelungen zur Anreicherung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs mit jodiertem Speisesalz. Nachdem der nationale Gesetzgeber Höchstgrenzen für die Verwendung von jodiertem Speisesalz in Lebensmitteln festgesetzt hat, kommt eine Grundrechtsbeeinträchtigung allenfalls durch eine (unbeabsichtigte oder ungewollte) gesundheitsgefährdende Jodaufnahme in Betracht. Unter dieser Prämisse wird nachfolgend die Vereinbarkeit der Verwendung von jodiertem Speisesalz in Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs mit dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (1.) und der verfassungsrechtlich garantierten Würde des Menschen (2.) untersucht.

---

<sup>42</sup> Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über Zusatzstoffe zur Verwendung in der Tierernährung (ABl. L 268, S. 29).

<sup>43</sup> Verordnung (EG) Nr. 1459/2005 der Kommission vom 8. September 2005 zur Änderung der Bedingungen für die Zulassung einer Reihe von zur Gruppe der Spurenelemente zählenden Futtermittelzusatzstoffen (ABl. L 233, S. 8), geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2015/861 der Kommission vom 3. Juni 2015 zur Zulassung von Kaliumjodid, Kalziumjodat, wasserfrei und gecoatetem Kalziumjodat-Granulat, wasserfrei als Futtermittelzusatzstoffe für alle Tierarten (ABl. L 137, S. 1).

<sup>44</sup> Erwägungsgrund 5 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 1459/2005 der Kommission vom 8. September 2005 zur Änderung der Bedingungen für die Zulassung einer Reihe von zur Gruppe der Spurenelemente zählenden Futtermittelzusatzstoffen (ABl. L 233, S. 8).

## 1. **Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG/ Art. 3 Abs. 3 LV)**

Gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG hat jeder das Recht auf körperliche Unversehrtheit. In dieses Recht darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden (Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG). In der Landesverfassung wird der Schutz der körperlichen Unversehrtheit nicht explizit statuiert, aber durch den Gesetzesvorbehalt in Art. 3 Abs. 3 LV<sup>45</sup> vorausgesetzt.

### a) **Eröffnung des Schutzbereichs**

aa) Die grundrechtlich geschützte körperliche Unversehrtheit meint die körperliche Ungestört-heit der Körpersphäre im biologisch-physiologischen Sinne<sup>46</sup> sowie die körperliche Integrität als solche und die darauf bezogene Selbstbestimmung über den eigenen Körper<sup>47</sup>. In Betracht kommt hier eine Beeinträchtigung der Gesundheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern, die eine Unverträglichkeit gegenüber dem Mineralstoff Jod aufweisen und diesem (unbeabsichtigt oder ungewollt) ausgesetzt werden.

bb) Träger des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit ist jede natürliche Person, also Deutsche wie Ausländer<sup>48</sup>. Bei den jodempfindlichen Verbraucherinnen und Verbrauchern handelt es sich um natürliche Personen.

cc) Verpflichtet zur Beachtung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit ist lückenlos jede staatliche Gewalt, sei sie gesetzgebend, vollziehend oder rechtsprechend (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 1 Abs. 4 LV). Ob man die abgeleitete Rechtsetzung (Verordnungsgebung) in funktionaler Perspektive der Gesetzgebung zuordnet oder aber organisatorisch der vollziehenden Gewalt ist für die Grundrechtsbindung ohne Belang<sup>49</sup>. Die Zusatzstoff-Zulassungsverordnung und die Verordnung über das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen und einzelnen wie Zusatzstoffe verwendeten Stoffen wurden von den zuständigen Bundesministerien als Teil der „vollziehenden Gewalt“ mit Zustimmung des Bundesrates als Teil der Legislative gemäß Art. 80 Abs. 2 GG erlassen<sup>50</sup>.

### b) **Eingriff in den Schutzbereich**

aa) Für das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit gilt ein weiter Eingriffsbegriff. Auch nicht-finale, „faktische“ und mittelbare Beeinträchtigungen des Schutzguts der körperlichen Unversehrtheit sind danach Eingriffe<sup>51</sup>. Für Drittbeeinträchtigungen, also Beeinträchtigungen eines

---

<sup>45</sup> Art. 3 Abs. 3 LV lautet: „Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit sind nur aufgrund eines Gesetzes statthaft“.

<sup>46</sup> Vgl. BVerfGE 56, 54 (73 ff.).

<sup>47</sup> BVerfGE 128, 282 (302); 129, 269 (280); *Murawiek*, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 2 Rn. 148.

<sup>48</sup> *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 14. Auflage 2016, Art. 2 Rn. 84.

<sup>49</sup> Vgl. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Dez. 2016), Art. 1 Abs. 3 Rn. 92; *Kahl*, in: BK-GG (Losebl., Stand: Okt. 2014), Art. 1 Abs. 3 Rn. 216.

<sup>50</sup> Vgl. Art. 2 der Verordnung zur Neuordnung lebensmittelrechtlicher Kennzeichnungsvorschriften vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1625); Verordnung über das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen und einzelnen wie Zusatzstoffe verwendeten Stoffen vom 10. Juli 1984 (BGBl. I S. 897).

<sup>51</sup> Vgl. BVerfGE 66, 39 (60); *Murawiek*, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 2 Rn. 151.

grundrechtlich geschützten Rechtsguts, die durch das Verhalten anderer Menschen eintreten, ist der Staat jedenfalls dann verantwortlich, wenn er das Drittverhalten gezielt (bewusst und gewollt) herbeiführt<sup>52</sup>. Die nationalen Vorschriften erlauben den Herstellern sowie Gaststätten und Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung grundsätzlich eine Anreicherung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs mit jodiertem Speisesalz. Ein Zwang zum Einsatz von jodiertem Speisesalz besteht zwar nicht. Die Bestimmungen haben jedoch ausweislich der Begründung zum Ziel, eine breite Verwendung von jodiertem Speisesalz in den Haushalten, Kantinen, der Gastronomie und der Lebensmittelwirtschaft zu fördern und so die Versorgung der Bevölkerung mit Jod zu verbessern<sup>53</sup>. Die Anreicherung von Lebensmitteln mit jodiertem Speisesalz wird damit vom Staat bewusst und gewollt herbeigeführt und kann ihm zugerechnet werden.

bb) Fraglich ist allerdings, ob im Einzelfall eine Verkürzung des Schutzbereichs bejaht werden könnte. Hierzu müsste eine Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit einzelner Verbraucherinnen und Verbraucher nachweislich auf die Anreicherung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs mit Jod zurückzuführen sein. Studien des Bundesinstituts für Risikobewertung legen nahe, dass bei einer „üblichen Verwendung von jodiertem Speisesalz“ eine Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit auch bei jodempfindlichen Verbraucherinnen und Verbrauchern (z.B. bei Dermatitis herpetiformis Duhring oder einer Jodallergie), nicht zu besorgen sei<sup>54</sup>. Hinzu kommt, dass die Verbraucherin bzw. der Verbraucher zumindest bei vorverpackten Lebensmitteln angesichts der bestehenden Kennzeichnungspflichten für den Zusatz von jodiertem Speisesalz eine eigenverantwortliche Entscheidung treffen kann, ob sie bzw. er ein solches Lebensmittel konsumiert oder nicht. Eine abschließende Beurteilung zum Vorliegen eines Eingriffs in die körperliche Unversehrtheit hängt danach von den konkreten Umständen im Einzelfall ab. Für die weitere Prüfung wird das Vorliegen eines solchen Eingriffs unterstellt, obwohl dieser unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Einschätzungen wohl allenfalls in einem Ausnahmefall zu bejahen sein dürfte.

### **c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs**

Selbst wenn ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit festgestellt werden könnte, wäre eine Grundrechtswidrigkeit nicht ohne Weiteres zu bejahen. Vielmehr ist dann in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob der Eingriff in den Schutzbereich verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist. Eine solche Rechtfertigung ist dann gegeben, wenn der Eingriff in den Schutzbereich durch die Schranken des Grundrechts gedeckt (aa) und verhältnismäßig (bb) ist.

---

<sup>52</sup> *Sachs*, in: ders., GG, 7. Auflage 2014, Vor Art. 1 Rn. 89.

<sup>53</sup> BR-Drs. 554/93, S. 1.

<sup>54</sup> Stellungnahme des BfR vom 1. Juni 2004, S. 2 u. 8, abrufbar unter: [http://www.bfr.bund.de/cm/343/nutzen\\_und\\_risiken\\_der\\_jodprophylaxe\\_in\\_deutschland.pdf](http://www.bfr.bund.de/cm/343/nutzen_und_risiken_der_jodprophylaxe_in_deutschland.pdf) (Stand: 2.8.2017).

### aa) Einfacher Gesetzesvorbehalt

Für das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit sieht das Grundgesetz bzw. die Landesverfassung einen einfachen Gesetzesvorbehalt vor (Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG bzw. Art. 3 Abs. 3 LV). Dies bedeutet, dass jedes förmliche - also vom Parlament erlassene - Gesetz in der Lage ist, einen Eingriff in das Grundrecht zu legitimieren<sup>55</sup>. Eine Beschränkung auf Grund eines Gesetzes kann durch untergesetzliche Normen, namentlich Rechtsverordnungen, erfolgen, sofern die Ermächtigung ausreichend bestimmt ist<sup>56</sup>.

Die Zusatzstoff-Zulassungsverordnung und die Verordnung über das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen und einzelnen wie Zusatzstoffe verwendeten Stoffen finden ihre Rechtsgrundlage in dem von dem Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz<sup>57</sup>. Darin werden einzelne Bundesministerien unter anderem ermächtigt, Regelungen über die Zulassung und das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen zu erlassen<sup>58</sup>.

### bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Beschränkungen des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit sind nicht zur Wahrung beliebiger Gemeinschaftsinteressen, sondern nur nach sorgfältiger Abwägung zum Schutz gleichrangiger Rechtsgüter und unter strikter Beachtung des Übermaßverbots zulässig<sup>59</sup>. Die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfordert, dass das staatliche Verhalten zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen (auch: verhältnismäßig im engeren Sinne) ist<sup>60</sup>.

(1) Zunächst muss das staatliche Verhalten einen **legitimen Zweck** verfolgen. Die Erlaubnis zur Verwendung von jodiertem Speisesalz bei der gewerblichen Herstellung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs wurde durch den Ordnungsgeber mit neuen wissenschaftlichen Untersuchungen begründet, wonach die Verwendung von jodiertem Speisesalz im Haushalt allein zum Ausgleich eines bestehenden Jodmangels nicht ausreicht<sup>61</sup>. In der Bundesrepublik Deutschland herrsche eine Struma-Endemie, die auf eine zu geringe Jodaufnahme zurückzuführen sei. Davon seien mehr als 10 Prozent der Bevölkerung betroffen<sup>62</sup>. Darüber hinaus litten weite Teile der Bevölkerung an einem latenten Jodmangel, der jederzeit auch zu anderen

---

<sup>55</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 14. Auflage 2016, Art. 2 Rn. 95; Murswiek, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 2 Rn. 167.

<sup>56</sup> Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 14. Auflage 2016, Art. 2 Rn. 95; Lorenz, in: BK-GG (Losebl., Stand: Juni 2012), Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Rn. 477.

<sup>57</sup> Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz vom 15. August 1974 (BGBl. I S. 1945, 1946).

<sup>58</sup> Die Rechtsgrundlagen sind in den Verordnungen angegeben, vgl. Art. 2 der Verordnung zur Neuordnung lebensmittelrechtlicher Kennzeichnungsvorschriften vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1625); Verordnung über das Inverkehrbringen von Zusatzstoffen und einzelnen wie Zusatzstoffe verwendeten Stoffen vom 10. Juli 1984 (BGBl. I S. 897).

<sup>59</sup> Lorenz, in: BK-GG (Losebl., Stand: Juni 2012), Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Rn. 479.

<sup>60</sup> Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Dez. 2016), Art. 20 Rn. 110.

<sup>61</sup> BR-Drs 197/89, S. 9.

<sup>62</sup> BR-Drs 197/89, S. 9.

Schilddrüsenerkrankungen führen könne<sup>63</sup>. Die Sicherstellung einer ausreichenden alimentären Jodzufuhr sei deshalb aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes als präventiv-medizinische Maßnahme geboten<sup>64</sup>. Ziel sei es, die Versorgung der Bevölkerung mit Jod durch die Förderung einer breiten Verwendung von jodiertem Speisesalz in den Haushalten, Kantinen, der Gastronomie und der Lebensmittelwirtschaft zu verbessern<sup>65</sup>. Die Eindämmung von Gesundheitsrisiken für die Bevölkerung stellt ein gewichtiges Gemeinwohlziel dar<sup>66</sup>. Der Umstand, dass sich die Jodversorgung der deutschen Bevölkerung in den letzten Jahren kontinuierlich verbessert hat<sup>67</sup>, dürfte die Legitimität der Gesetzgebung wohl nicht in Frage stellen. Denn aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse legen nahe, dass es sich bei der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor um ein Jodmangelgebiet handelt<sup>68</sup>.

(2) Das staatliche Mittel, das zur Verfolgung eines bestimmten Zweckes eingesetzt wird, muss des Weiteren **geeignet** sein, diesen Zweck zu erreichen oder doch zumindest zu fördern<sup>69</sup>. Dem Verordnungsgeber kommt insoweit ein Einschätzungs- und Prognosevorrang zu<sup>70</sup>. Ihm obliegt es, unter Beachtung der Sachgesetzmäßigkeiten zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will<sup>71</sup>. Wird der Verordnungsgeber zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, so belässt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum, der von den Verfassungsgerichten bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung zu beachten ist. Der Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Erwägungen des Verordnungsgebers so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen staatlichen Maßnahmen sein können<sup>72</sup>. Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs dürfte die Annahme des Verordnungsgebers, dass eine Anreicherung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs mit jodiertem Speisesalz die Jodversorgung der Bevölkerung verbessere, nicht zu beanstanden sein. Bestätigt wird diese Annahme durch wissenschaftliche Untersuchungen, wonach die Verwendung von jodiertem Speisesalz dazu geführt hat, dass sich die gesundheitliche Situation der Bevölkerung in Gebieten mit besonders hohem Risiko für die Bildung einer vergrößerten Schilddrüse (Kropf) deutlich verbessert hat<sup>73</sup>.

(3) Die staatliche Maßnahme muss weiter **erforderlich** sein, um den Zweck zu erreichen<sup>74</sup>. Die Erforderlichkeit beinhaltet das Gebot, dass der Staat aus den zur Erreichung des Zweckes gleich gut geeigneten Mitteln das mildeste, also die geschützte Rechtsposition am wenigsten

---

<sup>63</sup> BR-Drs 197/89, S. 9.

<sup>64</sup> BR-Drs 197/89, S. 9.

<sup>65</sup> BR-Drs. 554/93, S. 1.

<sup>66</sup> Vgl. BVerfGK 18, 116 (119).

<sup>67</sup> Vgl. Stellungnahme des BfR vom 1. Juni 2004, S. 5, abrufbar unter: [http://www.bfr.bund.de/cm/343/nutzen\\_und\\_risiken\\_der\\_jodprophylaxe\\_in\\_deutschland.pdf](http://www.bfr.bund.de/cm/343/nutzen_und_risiken_der_jodprophylaxe_in_deutschland.pdf) (Stand: 2.8.2017).

<sup>68</sup> Sie hierzu ausführlich Stellungnahme des BfR vom 1. Juni 2004, S. 1 ff., abrufbar unter: [http://www.bfr.bund.de/cm/343/nutzen\\_und\\_risiken\\_der\\_jodprophylaxe\\_in\\_deutschland.pdf](http://www.bfr.bund.de/cm/343/nutzen_und_risiken_der_jodprophylaxe_in_deutschland.pdf) (Stand: 2.8.2017).

<sup>69</sup> Vgl. BVerfGE 16, 147 (183); 30, 292 (316); 33, 171 (187); 67, 151 (173 ff.); 96, 10 (23 ff.).

<sup>70</sup> Vgl. BVerfGE 25, 1 (17, 19 f.); 77, 84 (106 f.); 115, 276 (308).

<sup>71</sup> Vgl. BVerfGE 103, 293 (307); 115, 276 (308).

<sup>72</sup> BVerfGE 77, 84 (106); 110, 141 (157 f.); 117, 163 (183).

<sup>73</sup> Vgl. Stellungnahme des BfR vom 1. Juni 2004, S. 1 und 5 f., abrufbar unter: [http://www.bfr.bund.de/cm/343/nutzen\\_und\\_risiken\\_der\\_jodprophylaxe\\_in\\_deutschland.pdf](http://www.bfr.bund.de/cm/343/nutzen_und_risiken_der_jodprophylaxe_in_deutschland.pdf) (Stand: 2.8.2017).

<sup>74</sup> Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG (Losebl., Stand: Dez. 2016), Art. 20 Rn. 113.

beeinträchtigende, Mittel wählt<sup>75</sup>. Ebenso wie bei der Frage der Geeignetheit verfügt der Verordnungsgeber auch bei der Einschätzung der Erforderlichkeit über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum<sup>76</sup>. Infolge dieser Einschätzungsprärogative können Maßnahmen, die der Verordnungsgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts wie der Abwendung von Gesundheitsrisiken für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Verordnungsgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, zwar die gleiche Wirksamkeit versprechen, indessen die Betroffenen weniger belasten<sup>77</sup>. Derartige mildere Mittel dürften vorliegend nicht ersichtlich sein. Insbesondere könnte eine individuelle Jodsupplementierung über Tabletten die Jodversorgung von „weiten Teilen der Bevölkerung“<sup>78</sup> wohl nicht in gleichem Maße sicherstellen, soweit sie auf einer freiwilligen Einnahme basierte. Eine zumindest denkbare zwangsweise Verabreichung würde kein milderes Mittel darstellen, sondern erheblich in die körperliche Unversehrtheit der hiervon betroffenen Personen eingreifen.

(4) Schließlich darf eine staatliche Maßnahme nicht außer Verhältnis zum Zweck bzw. Ziel der Maßnahme stehen (**Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne/ Übermaßverbot**). Der Nutzen der Maßnahme darf zu den dadurch herbeigeführten Beeinträchtigungen nicht außer Verhältnis stehen, muss also für die jodempfindlichen Verbraucherinnen und Verbraucher zumutbar sein<sup>79</sup>. Ob die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt ist, ergibt sich aus einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe<sup>80</sup>. Die staatliche Maßnahme dient hier dem Schutz eines hochrangigen Gemeinschaftsguts, nämlich der Gesundheit der Bevölkerung. Die Herstellung von jodiertem Speisesalz in der Bundesrepublik Deutschland erfordert zudem grundsätzlich eine Genehmigung der zuständigen Behörde, unterliegt also staatlicher Kontrolle. Zwingend ist dabei unter anderem die Einhaltung der staatlich festgelegten Höchstwerte zum Jodgehalt in jodiertem Speisesalz durch die Hersteller. Zudem hängt die Intensität eines Eingriffs in die körperliche Unversehrtheit der jodempfindlichen Verbraucherinnen und Verbraucher von dem konkreten Einzelfall ab und kann damit vorliegend nicht abschließend beurteilt werden. Hinzu kommt, dass für vorverpackte Lebensmittel Pflichten zur Kennzeichnung des Zusatzstoffs Jod existieren. Insoweit wird auch dem - unabhängig von einer Gefährdung - möglicherweise betroffenen, körperbezogenen Selbstbestimmungsrecht der Verbraucherinnen und Verbraucher Rechnung getragen<sup>81</sup>. Des Weiteren wird im Rahmen der Gesundheitssurveys (DEGS<sup>82</sup>, KiGGS<sup>83</sup>) des Robert-Koch-Instituts im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft in regelmäßigen Abständen ein Jodmonitoring durchgeführt, um ein kontinuierliches Bild über die Jodversorgung

---

<sup>75</sup> BVerfGE 100, 313 (375).

<sup>76</sup> Vgl. BVerfGE 102, 197 (218); 115, 276 (309).

<sup>77</sup> Vgl. BVerfGE 25, 1 (12, 19 f.); 30, 292 (319); 40, 196 (223); 77, 84 (106); 81, 70 (91); 100, 313 (375); 115, 276 (309).

<sup>78</sup> Vgl. BR-Drs 197/89, S. 9.

<sup>79</sup> Vgl. BVerfGE 13, 230 (236); 50, 217 (227); 80, 103 (107); 93, 213 (237); 99, 202 (212 ff.); 100, 313 (375 f.).

<sup>80</sup> Vgl. BVerfGE 113, 167 (260).

<sup>81</sup> Vgl. Lorenz, in: BK-GG (Losebl., Stand: Juni 2012), Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Rn. 535; Murswiek, in: Sachs, GG, 7. Auflage 2014, Art. 2 Rn. 204.

<sup>82</sup> Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland.

<sup>83</sup> Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland.

der deutschen Bevölkerung zu erhalten<sup>84</sup>. Dies ermöglicht es dem Ordnungsgeber, seine Präventionsstrategie im Bedarfsfall an neue medizinisch-wissenschaftliche Erkenntnisse anzupassen. Die Regelungen zur Anreicherung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs mit jodiertem Speisesalz dürften danach - vorbehaltlich einer Überprüfung im konkreten Einzelfall - in einem angemessenen Verhältnis zu den grundrechtlich geschützten Belangen der jodempfindlichen Verbraucherinnen und Verbraucher stehen.

## **2. Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG/ Art. 1 Abs. 1 LV)**

Gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG ist die Würde des Menschen unantastbar. Sie zu achten ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG). Für das Land Rheinland-Pfalz ergibt sich die Garantie der Unverletzlichkeit der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 LV, wobei ergänzend der Vorspruch der Landesverfassung herangezogen wird, der die Menschenwürde auch normtextlich aufnimmt<sup>85</sup>.

Mit der Menschenwürde ist der soziale Wert- und Achtungsanspruch gemeint, der dem Menschen wegen seines Menschseins zukommt<sup>86</sup>. Eine Verletzung der Menschenwürde durch eine staatliche Handlung liegt vor, wenn ein Mensch dadurch zum bloßen Objekt der Staatsgewalt gemacht wird, dass durch die Art der getroffenen Maßnahme die Subjektqualität des Betroffenen grundsätzlich in Frage gestellt wird<sup>87</sup>. Ein Eingriff kann danach insbesondere dann vorliegen, wenn in gravierender Weise in die körperliche oder geistige Integrität eingegriffen wird, etwa durch unmenschliche oder erniedrigende Strafen<sup>88</sup>. Danach dürfte hier kein Verstoß gegen die Menschenwürde vorliegen. Es handelt sich vorliegend nicht um einen unmittelbaren Eingriff des Staates selbst in die körperliche Substanz der jodempfindlichen Verbraucherinnen und Verbraucher, vielmehr erfolgt die Anreicherung von Lebensmitteln mit jodiertem Speisesalz durch Dritte. Zudem ist nicht erkennbar, dass die jodempfindlichen Verbraucherinnen und Verbraucher durch eine solche Anreicherung zu einem „bloßen Objekt der Staatsgewalt“ gemacht würden. Die Anreicherung dient weder der Herabwürdigung von Verbraucherinnen und Verbraucher noch sonstigen rechtlich zu missbilligenden Zwecken, sondern unmittelbar der Vorsorge hinsichtlich gesundheitlicher Risiken für die Bevölkerung infolge eines Jodmangels.

---

<sup>84</sup> BT-Drs. 18/8650, S. 44 f.

<sup>85</sup> RhPfVerfGH, LKRZ 2007, 182 (185); *Droege*, in: Brocker/ders./Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 1 Rn. 10.

<sup>86</sup> BVerfGE 87, 209 (228); *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 14. Auflage 2016, Art. 1 Rn. 6.

<sup>87</sup> Vgl. BVerfGE 109, 279 (312 f.); 96, 375 (399); 117, 71 (89); 131, 268 (286).

<sup>88</sup> Vgl. BVerfGE 75, 1 (16 f.); 109, 133/150; 131, 268 (287).

### III. Zusammenfassung

1. Die Anreicherung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs mit Jod ist EU-weit geregelt. Eine Festlegung des zulässigen Höchstgehalts von Jod ist auf der EU-Ebene bislang nicht erfolgt. In der Bundesrepublik Deutschland ist der Zusatz von Jod in Lebensmitteln - anders als in anderen EU-Mitgliedstaaten - nicht verpflichtend. Jodiertes Speisesalz darf in der Bundesrepublik Deutschland zur Anreicherung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs in der industriellen Herstellung sowie in Gaststätten und Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung verwendet werden. Bei der Herstellung von jodiertem Speisesalz sind die gesetzlich festgelegten Höchstmengen einzuhalten.

In Bezug auf Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke, wie Säuglingsanfangs- und Folgenahrung, Beikost oder solche für kalorienarme Ernährung zur Gewichtsverringerung sowie Nahrungsergänzungsmittel gelten spezielle EU-weite und ergänzend auch nationale Regelungen.

Für vorverpackte Lebensmittel des allgemeinen Verzehrs bestehen EU-weite Kennzeichnungspflichten, die auch den Jodgehalt erfassen. Für sog. „lose Ware“, wie etwa Brot- und Kleingebäck, Fleischerzeugnisse oder bestimmte Käsesorten, ist eine Kenntlichmachung der Verwendung von jodiertem Speisesalz in der Bundesrepublik Deutschland nicht erforderlich.

Zur Verwendung von Jod in Futtermitteln im Rahmen der Tierernährung existieren EU-weit festgelegte Grenzwerte, die sich nach der Tierart bzw. Tierkategorie richten. Zuletzt wurde der zulässige Höchstgehalt von Jod in Futtermitteln für Milchkühe und Legehennen abgesenkt.

2. Die nationalen Regelungen zur Anreicherung von Lebensmitteln des allgemeinen Verkehrs mit jodiertem Speisesalz dürften grundsätzlich sowohl mit dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit als auch mit der verfassungsrechtlich garantierten Würde des Menschen in Einklang stehen.

Fraglich ist bereits, ob die (unbeabsichtigte oder ungewollte) Aufnahme von Jod im Rahmen der allgemeinen Nahrungszufuhr überhaupt zu einem gesundheitlichen Risiko für jodempfindliche Verbraucherinnen und Verbraucher führen kann. Könnte dies in einem Ausnahmefall - entgegen aktueller wissenschaftlicher Einschätzungen - festgestellt werden, so dürfte sich die staatlich vorgesehene Anreicherung mit jodiertem Speisesalz wohl als verhältnismäßig erweisen. Denn sie verfolgt das Ziel der Sicherstellung einer ausreichenden alimentären Jodzufuhr aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, einem hochrangigen Gemeinschaftsgut. Wird der Ordnungsgeber zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, steht ihm ferner nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung ein weiter Prognose-

und Einschätzungsspielraum zu, der von den Verfassungsgerichten zu beachten ist. Zur Vermeidung einer für die Bevölkerung möglicherweise mit Risiken verbundenen Jodüberdosierung hat der Ordnungsgeber entsprechende Höchstwerte festgelegt. Zudem führt er in regelmäßigen Abständen ein Jodmonitoring durch, sodass er seine Präventionsstrategie im Bedarfsfall an neue medizinisch-wissenschaftliche Erkenntnisse anpassen kann. Die Intensität einer hier unterstellten Gesundheitsbeeinträchtigung für jodempfindliche Verbraucherinnen und Verbraucher hängt dagegen von den Umständen des konkreten Einzelfalls ab und kann daher nicht in die Abwägung eingestellt werden.

Eine Verletzung der verfassungsrechtlich garantierten Würde des Menschen dürfte nicht vorliegen. Es ist nicht ersichtlich, dass jodempfindliche Verbraucherinnen und Verbraucher durch die Anreicherung von Lebensmitteln des allgemeinen Verzehrs mit jodiertem Speisesalz zum „bloßen Objekt der Staatsgewalt“ gemacht würden. Die Anreicherung dient weder der Herabwürdigung von Verbraucherinnen und Verbraucher noch sonstigen rechtlich zu missbilligenden Zwecken, sondern unmittelbar der Vorsorge hinsichtlich gesundheitlicher Risiken für die Bevölkerung infolge eines Jodmangels.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r   D i e n s t