

foodwatch[🍏]



RECHTLOS IM SUPERMARKT

Anspruch und Praxis des Lebensmittelrechts

INHALTSVERZEICHNIS

IMPRESSUM

herausgeber thilo bode (v.i.s.d.p.)
foodwatch e. v.

brunnenstraße 181
10119 berlin, germany
fon +49 (0) 30 / 24 04 76 - 0
fax +49 (0) 30 / 24 04 76 - 26
e-mail info@foodwatch.de
www.foodwatch.de

spendenkonto
foodwatch e. v.
IBAN DE 50 430 609 670 104 246 400
BIC GENO DEM 1 GLS

layout
annette klusmann

titelfoto
fotolia_Andreas Rodriguez_Ivonne Wierink
montage dirk haider

druck
CentralStation
Schirbel & Schirbel GbR

stand: juli 2014

VORWORT	04
Rechtlos im Supermarkt – Anspruch und Praxis des Lebensmittelrechts	
ZUSAMMENFASSUNG / THESEN	06
1. KAPITEL	
DIE EU ENTDECKT DEN VERBRAUCHERSCHUTZ	08
1.1. EU-Verbraucherschutz und der „mündige Verbraucher“	08
1.2. Die BSE-Katastrophe als Auslöser eines neuen Lebensmittelrechts	10
2. KAPITEL	
GESUNDHEITSGEFÄHRDUNG UND TÄUSCHUNG/ IRREFÜHRUNG IN DER RECHTSPRAXIS	13
2.1. Unzureichender Gesundheitsschutz	13
2.2. Unzureichender Täuschungsschutz	17
3. KAPITEL	
RECHTLICHE DEFIZITE DES GESUNDHEITS- SCHUTZES UND DES TÄUSCHUNGSVERBOTES	20
4. KAPITEL	
LOBBY GEGEN PRÄVENTION	27
4.1. Nachsorgender statt präventiver Schutz der Verbraucher	27
4.2. Prävention: Kosten für die Betriebe, Ersparnisse für die Gesellschaft	28
5. KAPITEL	
VOM REPARATURBETRIEB ZUR PRÄVENTION: RECHTLICHE MASSNAHMEN	31

RECHTLOS IM SUPERMARKT

ANSPRUCH UND PRAXIS DES LEBENSMITTELRECHTS

Vor mehr als zehn Jahren – im Jahr 2001 – erreichte der „Rinderwahnsinn“ BSE seinen vorläufigen Höhepunkt. Bis heute starben mehr als 150 Menschen in Europa durch den Verzehr von Rindfleisch. Die Tiere waren mit nicht ausreichend sterilisiertem Tiermehl, das von erkrankten Rindern stammte, gefüttert worden. Die Ereignisse machten auf schockierende Weise deutlich, dass die Praktiken der Futter- und Lebensmittelindustrie die Gesundheit der Verbraucher massiv gefährdet und geschädigt hatten. Es wurde aber auch deutlich, dass der Staat durch unzureichende Regulierungen der Futtermittelindustrie und der Rinderhalter seiner Schutzpflicht nur ungenügend nachgekommen war und damit das Grundrecht der Verbraucher auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) verletzt hatte. Verbraucher hatten keine Chance, sich zu wehren oder zu erkennen, welche Risiken sie beim Verzehr von Rindfleisch eingingen. Niemand wurde für diese Katastrophe zur Verantwortung gezogen.

In Europa bedeutete die BSE-Krise eine Zeitenwende für den Verbraucherschutz. Ein europäisches „Grundgesetz“ des Lebensmittelrechts (EU-Verordnung 178/2002) wurde beschlossen und in ein neues nationales Lebensmittelrecht übertragen (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB). Eine europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) wurde etabliert. In Deutschland und in anderen EU-Mitgliedstaaten wurden Verbraucherministerien geschaffen.

Die BSE-Krise führte in Deutschland zu einer umfassenden Neuorganisation der behördlichen Risikobewertung von Lebensmitteln und zur Errichtung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR).

Aber wie sieht es heute aus? Hat sich die rechtliche Stellung der Verbraucher wirklich entscheidend verbessert? Sind die grundlegenden Verbraucherrechte, die J. F. Kennedy vor 50 Jahren formulierte, nämlich das Recht auf Schutz der Gesundheit, das Recht, Informationen zu erfragen und gehört zu werden, und das Recht, auswählen zu können, wirklich realisiert? Kann der Verbraucher auf Augenhöhe mit den Herstellern und Händlern agieren? Kann er seine Rolle als „mündiger“ Verbraucher wirklich wahrnehmen? Ist er souverän im Markt oder ist seine rechtliche Stellung schwach, und schließlich: Ist er Gestalter des Lebensmittelmarktes oder dessen Opfer?

Diesen Fragen will das vorliegende Papier nachgehen. In einem ersten Kapitel werden die Bedeutung des Verbraucherschutzes im Europäischen Primärrecht sowie die lebensmittelrechtlichen Grundlagen im Unions- und nationalen Recht beschrieben. Es folgen in Kapitel 2 Beispiele für den ungenügenden Gesundheitsschutz und den weitverbreiteten Tatbestand der – nach dem Lebensmittelrecht verbotenen – Irreführung und Täuschung. In Kapitel 3 werden die rechtlichen Defizite, die für die Diskrepanz zwischen hohem theoretischem Schutzniveau des Lebensmittelrechts und der rechtlichen Praxis verantwortlich sind, analysiert. Kapitel 4 geht auf die Ursachen und Implikationen der festgestellten Defizite ein. Im abschließenden Kapitel 5 werden die foodwatch-Forderungen für eine verbesserte rechtliche Stellung der Verbraucher im Lebensmittelmarkt zusammengefasst.

Die Forderungen beziehen sich sowohl auf nationalstaatliche als auch auf europäische Rechtsvorschriften. Im Hinblick auf das eigentliche Lebensmittelrecht, also auf die Herstellung, das Inverkehrbringen, die Kennzeichnung von Lebensmitteln etc. sind die erforderlichen nationalstaatlichen und europäischen Maßnahmen wegen der weitgehenden Harmonisierung des Lebensmittelrechts nahezu identisch. Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedsstaaten gibt es vor allem deshalb, weil das flankierende Recht, das beispielsweise die Ausgestaltung der Lebensmittelkontrollen, Informationsrechte sowie zivil- und strafrechtliche Regelungen umfasst, unterschiedlich ausgestaltet ist.

Berlin, im Juli 2014

ZUSAMMENFASSUNG / THESEN

1.) Das deutsche und das europäische Lebensmittelrecht postulieren unmissverständlich den präventiven Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsgefahren und vor Täuschung/Irreführung. Eine Gesundheitsgefährdung bzw. Täuschung eines Produktes/Verfahrens liegt bereits dann vor, wenn ein Produkt/Verfahren die *Eignung* dazu aufweist. Eine *tatsächliche* Gesundheitsgefährdung/Täuschung ist nicht erforderlich.

2.) Gegenwärtig ist der Verbraucher jedoch erheblichen Gesundheitsrisiken ausgesetzt, und Täuschung und Irreführung sind an der Tagesordnung. Die einschlägigen Rechtsvorschriften wirken nicht präventiv, sondern nachsorgend. Werden Täuschung oder Gesundheitsgefährdung festgestellt, ist das fragliche Lebensmittel in den allermeisten Fällen schon verzehrt.

3.) Beispiele für unzureichenden Gesundheitsschutz: gesundheitlich riskante Zusatzstoffe in Lebensmitteln (z. B. Azo-Farbstoffe), gesundheitsgefährdende Kontaminanten (z. B. Acrylamid in stärkehaltigen Lebensmitteln), Dioxinbelastungen von Milch, Fleisch, Eiern aufgrund kontaminierter Futtermittel, Antibiotika-Resistenzen in der Humanmedizin, u. a. durch massiven Antibiotika-Einsatz in der Nutztierhaltung, Risiken durch (versteckte) hohe Mengen an Nährstoffen wie Zucker, Salz oder Fett in verarbeiteten Lebensmitteln, Risiken durch Wiedereintrag von Fleischabfällen in die Lebensmittelkette („Gammelfleisch“).

4.) Gegen das Täuschungs- und Irreführungsverbot wird regelmäßig in großem Maßstab verstoßen (Pferdefleisch in der Rindfleisch-Lasagne, falsch deklarierte Bio-Eier). Es wird aber oftmals auch formalrechtlich „legal“ – durch die bestehenden gesetzlichen Regelungen für Aufmachung und Produktinformationen – unterlaufen. Diese täuschen die Verbraucher im Hinblick auf Herkunft, Geschmack, Nährwerte, Inhaltsstoffe, Herstellungsweise und gesundheitliche Auswirkungen von Lebensmitteln („legaler Etikettenschwindel“).

5.) Die Verstöße gegen die ohnehin unzureichenden Bestimmungen des Gesundheitsschutzes oder gegen das Täuschungsverbot werden durch mangelnde Abschreckung (Strafen/Bußgelder) begünstigt. Die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche der Verbraucher bei Gesundheitsgefährdung hat wenig Aussicht auf Erfolg, weil die Kausalität zwischen verzehrtem Lebensmittel und Gesundheitsschaden in den seltensten Fällen nachgewiesen werden kann. Klagen von Verbrauchern bzw. Verbraucherverbänden bei Verstößen gegen das Täuschungsverbot zeigen keine flächendeckende Wirkung.

6.) Informationsrechte, die die Verbraucher bei der Erfüllung ihres Anspruchs auf Schutz vor Gesundheitsgefahren und Täuschung unterstützen könnten, sind wenig effektiv. Verbraucher können in der Praxis behördliche und betriebliche Informationen nicht so zeitnah und kostengünstig einfordern, dass sie sich gegen risikobehaftete Produkte oder Täuschung wehren können. Ebenso unzureichend sind die Informationspflichten der Behörden bei Gesundheitsgefährdung, bei Täuschung und bei ekel-erregenden Zuständen.

7.) Die Lebensmittelüberwachung ist in Deutschland nicht effektiv organisiert – auf Kosten der Verbraucherrechte. Beispielsweise ist der Anteil von Falschdeklarationen bei Lebensmittelbetrieben und in der Gastronomie, von Verstößen gegen Hygienebestimmungen in Lebensmittelbetrieben (einschließlich Restaurants) und von Höchstmengenüberschreitungen bei Pflanzenschutzmitteln in Obst und Gemüse seit Jahren unverändert hoch.

8.) Die Diskrepanz zwischen theoretisch hohem Schutzniveau und rechtlicher Praxis ist Folge einer mangelhaften Umsetzung und Durchsetzung verbindlicher Rechtsgrundsätze (z. B. Vorsorgeprinzip, Rückverfolgbarkeit) sowie der diese Grundsätze konkretisierenden Rechtsvorschriften zum Gesundheitsschutz und zum Täuschungsverbot. Der Nahrungsmittelindustrie ist es durch Lobbyeinfluss auf allen Ebenen gelungen, den präventiven Ansatz des Lebensmittelrechts auszuhöhlen.

9.) Die Verhinderung des Präventivprinzips zahlt sich für die Lebensmittelindustrie aus. Denn präventiv wirkende Vorschriften auf Hersteller- und Händlerseite würden die Kosten des Gesundheitsschutzes und des Täuschungsverbotes privatisieren. Der lediglich nachsorgende Schutz vor Täuschung und Gesundheitsgefährdung hingegen sozialisiert die Kosten, entlastet die Unternehmen und belastet die Allgemeinheit. Die Politik hat darin versagt, diese Entwicklung aufzuhalten und hat damit die Steuerungshoheit über den Markt an die Nahrungsmittelindustrie abgegeben.

10.) Das gesetzliche Regelwerk muss umfassend geändert werden, sodass die zentralen Leitprinzipien des Lebensmittelrechts, das Vorsorgeprinzip und das Gebot der Rückverfolgbarkeit, effektiv in der Praxis umgesetzt und die Verbraucher damit präventiv geschützt werden. Informationspflichten der Behörden und Unternehmen, Informationsrechte der Verbraucher sowie ergänzende straf- und zivilrechtliche Sanktions- und Haftungsregeln müssen diese Veränderung des gesetzlichen Rahmens ergänzen und gleichermaßen eine starke präventive Wirkung ausüben.

11.) Ein präventiv ausgerichtetes Lebensmittelrecht wird zum Abbau der Bürokratie beitragen, denn Transparenz, Haftung und effektive Sanktionen sind wirksame Elemente der Selbststeuerung von Märkten. Eine grundlegende Verbesserung der rechtlichen Stellung der Verbraucher muss darüber hinaus Demokratiedefizite des Verbraucherschutzes, die auf europäischer und nationaler Ebene bestehen, beseitigen. Die Rechtsetzung auf EU-Ebene ist nicht ausreichend demokratisch kontrolliert. Sie bietet deshalb ein Einfallstor für Lobbyinteressen der Lebensmittelwirtschaft zum Nachteil der Verbraucher (z. B. Komitologieverfahren bei der Festsetzung von Grenzwerten). Gleichermaßen wird die noch verbleibende nationale Rechtsetzung in Deutschland durch die Interessen der Lebensmittelwirtschaft dominiert (Beispiel: Festlegung der Verkehrsbezeichnungen/Leitsätze für Lebensmittel durch die „Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission“). Schließlich müssen die Verbraucher durch ein Verbandsklagerecht auf nationaler/europäischer Ebene die Möglichkeit erhalten, die Einhaltung der lebensmittel- und verbraucherschutzrechtlichen Anforderungen einzuklagen. Verbandsklagen käme insoweit auch eine Bündlungsfunktion für individuelle Verbraucherinteressen zu.

12.) Europäische und nationalstaatliche Maßnahmen: Die in diesem Bericht erhobenen Forderungen, die sich auf das Lebensmittelrecht im engeren Sinne, also die Herstellung und Kennzeichnung von Lebensmitteln beziehen, können in der Regel nur auf europäischer Ebene beschlossen werden. Die Forderungen nach verbesserten Informationsrechten, effektiveren Lebensmittelkontrollen sowie wirksamen zivil- und strafrechtlichen Maßnahmen beziehen sich auf die deutsche Situation und können nationalstaatlich umgesetzt werden. Trotz weitgehender europäischer Harmonisierung des Lebensmittelrechts gibt es also durchaus Möglichkeiten, durch nationalstaatliche, flankierende Maßnahmen die rechtliche Stellung der Verbraucher im Lebensmittelmarkt zu stärken. Kapitel 5 unterscheidet deshalb zwischen Maßnahmen, die nationalstaatlich bzw. europäisch umgesetzt werden müssen.

DIE EU ENTDECKT DEN VERBRAUCHERSCHUTZ

1.1. EU-VERBRAUCHERSCHUTZ UND DER „MÜNDIGE VERBRAUCHER“

Wenn es eines Beweises bedarf, dass zuvorderst die Interessen der Wirtschaft und nicht diejenigen der Verbraucher beim Zusammenschluss der europäischen Staaten Priorität hatten, dann ist es der Zeitpunkt, an dem die EU die Rechte der Verbraucher als gemeinschaftlich erstmals vertraglich festhält. Erst seit dem Vertrag von Maastricht 1992 kennt das Recht der Europäischen Union eine eigenständige Rechtsgrundlage für Maßnahmen des Verbraucherschutzes im Primärrecht. Diese ist im heutigen Art. 169 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ex-Art 153 EGV) normiert, dessen Absatz 1 lautet: „Zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus leistet die Union einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen.“ Art. 169 Abs. 2 AEUV ermächtigt die Union, zur Verwirklichung des Verbraucherschutzes Maßnahmen zu erlassen, die sich a) im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes darstellen und b) der Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten dienen. Bereits seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 war die Gemeinschaft verpflichtet, die für die Herstellung des Binnenmarktes erforderliche Rechtsangleichung mit qualifizierter Mehrheit und durch ein hohes Verbraucherschutzniveau (ex-Art. 95 EGV, jetzt: Art. 114 AEUV) durchzuführen.

Der Verbraucherschutz ist im europäischen Primär- und Sekundärrecht vergleichbar stark ausgeprägt wie der Umweltschutz. Zu den wesentlichen Prinzipien zählt dabei das sogenannte Vorsorgeprinzip. Das Vorsorgeprinzip wird zwar im AEUV ausdrücklich nur im Umweltbereich erwähnt, findet aber auch im Bereich des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes Anwendung.¹

Auf der Grundlage des Primärrechts sind sodann Rechtsakte zum Zweck der Rechtsangleichung und auch zum Schutz der Verbraucher in Form von Richtlinien und Verordnungen ergangen. Hinsichtlich der Rechtsakte, die den Täuschungsschutz des Verbrauchers regeln, ist Ausgangspunkt der Regulierung das Verbraucherleitbild des „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers“.²

Was dieses Verbraucherleitbild im Einzelnen kennzeichnet, ist trotz der europäischen Definition weiterhin umstritten und im Fluss. Während für die einen ein hohes gesetzliches Schutzniveau den übergreifenden, paternalistischen Staat erfordert, gebietet es für andere lediglich ein Minimum staatlicher Vorsorge, das es dem Verbraucher ermöglicht, mündig und informiert zu handeln. Die konkrete Interpretation des Verbraucherleitbildes ist ein fortlaufender Prozess, der von der Rechtsprechung geprägt sowie der gesellschaftlichen Entwicklung und dem politischen Diskurs beeinflusst wird.

Bezogen auf den Lebensmittelmarkt geht die Interpretation des „mündigen“ Verbrauchers in der aktuellen Rechtsprechung oftmals von einem Verbraucherleitbild aus, das nach Ansicht von foodwatch die Informationsbedürfnisse von Verbrauchern nicht adäquat widerspiegelt. Ein Beispiel aus dem Lebensmittelrecht ist die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Joghurt „Monsterbacke“. Das Gericht befand, der Werbespruch für dieses Produkt: „So wichtig wie das tägliche Glas Milch“ sei nicht irreführend, obwohl der Joghurt mit 13 % Zucker mehr als doppelt so viel wie Milch enthält. Das Gericht begründete die Entscheidung damit, dass Verbraucher den Zuckergehalt aus der Kennzeichnung der Zutaten auf der Packung ersehen können.³

Für foodwatch ist nicht die Masse an Informationen entscheidend, auf die Verbraucher ein Anrecht haben sollten, sondern vor allem, ob die Informationen eine zügige und einfache Qualitätsauswahl ermöglichen. Dass „alles drauf steht, was drin ist“ reicht eben nicht aus, denn diese notwendige Voraussetzung garantiert noch lange nicht die Möglichkeit der zügigen und einfachen Qualitätsauswahl. Angesichts einer wachsenden und oft unverständlichen Informationsflut müssen Informationen zudem so aufgearbeitet sein, dass sie für Angehörige aller Bildungsschichten schnell verständlich sind. Zudem sei hier erwähnt, dass längst nicht immer alles „drauf steht, was drin ist“ (z. B. die Verwendung von Zusätzen tierischen Ursprungs bei vermeintlich pflanzlichen Lebensmitteln wie Gelatine in Multivitaminensaft).

¹ Vgl. Mitteilung der Kommission zur Anwendung des Vorsorgeprinzips, KOM (2000) 1 endg.; vgl. auch Abschnitt 1.2.

² EuGH Rs. C-210/96, Slg. 1998, I-4657 – „Gut Springenheide GmbH/Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt“.

³ foodwatch-Internetseite, Informieren, Verbrauchertäuschung, Werbelügen, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/werbeluegen/aktuelle-nachrichten/monsterbacke-beschaefigt-europaeischen-gerichtshof/> (30.04.2013).

1.2. DIE BSE-KATASTROPHE ALS AUSLÖSER EINES NEUEN LEBENSMITTELRECHTS

Das Lebensmittelrecht kann als ein Teil des Verbraucherrechts angesehen werden. Die BSE-Krise wirkte wie ein heilsamer Schock. Das Lebensmittelrecht wurde völlig neu gestaltet. Maßgebliches Indiz dafür ist die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 („Basisverordnung“), gewissermaßen die „Verfassung“ des Lebensmittelrechts. Die Basisverordnung stellt die Rechte der Verbraucher ins Zentrum des Lebensmittelrechts. Sie legt die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts fest und gilt seit 1.1.2005 in allen Mitgliedstaaten.

Am 7.9.2005 trat in Deutschland flankierend das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) in Kraft. Es löste das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) ab. Das LFGB kann als Dachgesetz angesehen werden, das allgemeine Grundsätze und Begriffsbestimmungen für Lebensmittel enthält. Infolge der unmittelbaren Wirkung der EU-Verordnungen in allen Mitgliedstaaten bedeuten die Verweise im LFGB auf die Basisverordnung, dass die lebensmittelrechtlichen Schlüsselbegriffe ebenso wie die zentralen Ge- und Verbote auf Unionsrecht zurückzuführen sind.⁴

Das europäische Lebensmittelrecht und die darauf beruhende nationale Gesetzgebung, insbesondere das LFGB, ruhen auf zwei Pfeilern: dem Gesundheitsschutz (§ 5 LFGB) und dem Täuschungsverbot (§ 11 LFGB). Der Verbraucher und dessen individuellen Rechte auf Schutz seiner Gesundheit und auf Schutz vor Täuschung bzw. Irreführung bilden also den Kern des Lebensmittelrechts. Sowohl der Gesundheitsschutz als auch das Täuschungsverbot sind unmissverständlich formuliert. Im Hinblick auf den Gesundheitsschutz reicht schon die „Eignung“ zur Gesundheitsschädigung aus, um den Tatbestand der Gesundheitsschädigung zu erfüllen. Eine tatsächliche Schädigung im Einzelfall ist nicht erforderlich. Auch beim Tatbestand der Täuschung/Irreführung reicht die Eignung zur Täuschung aus. Die Irreführung des Verbrauchers wird hervorgerufen, wenn anhand seiner Auffassung und Gewohnheit die Gefahr einer Beeinflussung seines wirtschaftlichen Verhaltens besteht.⁵

Das Lebensmittelrecht gewährleistet somit seinem Anspruch nach ein hohes Schutzniveau. Dieses wird auch durch das im Lebensmittelrecht explizit festgeschriebene Vorsorgeprinzip (Art. 7 Basisverordnung) sowie durch das ebenfalls in der Basisverordnung enthaltene generelle Gebot der Rückverfolgbarkeit der Warenströme auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebs-

stufen gewährleistet.⁶ Die lückenlose Rückverfolgbarkeit ist gleichermaßen für die Lebensmittelsicherheit (z. B. für die schnelle Identifikation von Eintragspfaden für Risikostoffe) als auch für Verbraucherinformationsszwecke (z. B. Herkunft eines Produktes) notwendig.

Das Vorsorgeprinzip soll sicherstellen, dass auch bei Unsicherheit über das Ausmaß bestehender Gefahren notwendige Schutzmaßnahmen ergriffen werden. In prozessrechtlicher Sicht bedeutet das so verstandene Vorsorgeprinzip in der Sache eine Umkehr der Beweislast. Das heißt, dem potentiellen Verursacher obliegt der Nachweis, dass von der von ihm geplanten Maßnahme kein Risiko für die Gesundheit ausgeht.⁷ Das bedeutet, dass – wenn es um Gesundheit, Leib und Leben geht – Informationen über Gefahren nicht mehr ausreichen, sondern Verbraucher durch Ver- und Gebote geschützt werden müssen. Es bedeutet ebenfalls, dass Hersteller und Händler zur Risikominimierung Vorsorgemaßnahmen ergreifen und Lebensmittel nur so herstellen und verbrauchen müssen, wie es dem neuesten Stand von Wissenschaft und Forschung entspricht.

Aus dem Vorsorgeprinzip kann die Forderung abgeleitet werden, dass der Lebensmittelmarkt so organisiert wird, dass er präventiv Gesundheitsgefahren ausschließt bzw. minimiert. Sowohl die einschlägigen gesetzlichen Regelungen als auch die damit verbundenen Kontroll- und Prüfpflichten führen allerdings, wie im Folgenden dargelegt wird, nicht zu einem präventiv, sondern zu einem nachsorgend organisierten System. Dies ist offensichtlich ein eklatantes Defizit, denn wie die regelmäßigen „Lebensmittelskandale“ zeigen, sind Täuschung und Gesundheitsgefahren gerade bei der Nahrungsmittelversorgung irreversibel. Anders ausgedrückt, das „Corpus Delicti“ ist in den meisten Fällen bereits unwiederbringlich verzehrt, wenn Täuschung und Gesundheitsgefährdung bzw. Schädigung der Gesundheit offenbar werden.

Allerdings hängt die rechtliche Stellung des Verbrauchers nicht nur vom Niveau des Gesundheitsschutzes und der Effektivität des Täuschungsverbots ab. Diese ergibt sich auch aus den Rechten, die Verbraucher als Akteure im Markt, in ihrer Beziehung zum Staat, zu den Herstellern und dem Handel besitzen, und zwar nicht nur als Individuen, sondern auch im Zusammenschluss als Verbände. Denn der Schutz der Verbraucher kann nicht allein durch Stärkung der Individualrechte Gesundheitsschutz und Täuschungsverbot gewährleistet werden. Auch die rechtliche Stellung der Verbraucher in Relation zu den Rechten anderer Akteure, z. B. im Hinblick auf den Grundrechtsschutz und die Möglichkeit, sich aktiv für die Durchsetzung und Weiterentwicklung ihrer Rechte einzusetzen, ist bedeutsam.

⁴ Vgl. Lebensmittelrechts-Handbuch, München 2011, II.A Grundlagen des Lebensmittelrechts.

⁵ Ebenda.

⁶ Zusammenfassend im Weißbuch der Kommission zur Lebensmittelsicherheit vom 12.01.2000, KOM (1999) 719 endg.; siehe ferner das Grünbuch der Kommission, Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts vom 30.04.1997, KOM (1997) 176 endg.

⁷ Vgl. Cornelia Ziehm, „Vorsorgeprinzip – Handlungsgebot und Beweislastumkehr“, unveröffentlichtes Gutachten für foodwatch, September 2011.

Im Vergleich mit anderen EU-rechtlich geprägten Rechtsmaterien zeichnet sich das Lebensmittelrecht durch einen sehr hohen Harmonisierungsgrad aus; selbst Details sind europarechtlich normiert. Nationale Ausnahmen von den EU-rechtlichen Vorgaben – z. B. bei den Kennzeichnungsvorschriften – sind nur in seltenen Fällen und unter Erfüllung hoher Rechtfertigungsanforderungen gestattet. Der hohe Harmonisierungsgrad des europäischen Lebensmittelrechts beeinflusst die rechtliche Stellung der Verbraucher entscheidend. Auch Detailregelungen werden nicht mehr von den von ihnen gewählten nationalen Parlamentsabgeordneten beschlossen, sondern von den Mitgliedern des Europäischen Parlaments, dem Ministerrat sowie insbesondere von der EU-Kommission.⁸

Es gibt aber auch noch wichtige Bereiche, die den Mitgliedstaaten zur Regelung verbleiben. Dazu gehören die Organisation der Lebensmittelkontrollen, die Sanktionierung von Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen und Informationsrechte der Verbraucher bzw. Informationspflichten der Behörden/Unternehmen. Im Produktkennzeichnungsbereich gibt es nationale Spielräume durch die sogenannten „Leitsätze“, die von der „Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission“ beschlossen werden. Zum Beispiel ist die Schriftgröße auf einer Verpackung europarechtlich festgelegt, während der Mitgliedstaat entscheiden darf, ob ein Hersteller auf der Verpackung eines Früchtetees die Frucht abbilden darf, obwohl die Frucht gar nicht enthalten ist, sondern nur ein Aroma, das aus einem anderen Rohstoff gewonnen worden ist.⁹ In einigen Fällen werden „freiwillige“ Regelungen auf nationaler Ebene erlassen, da verbindliche Regelungen nur europarechtlich beschlossen werden können, z. B. das „ohne Gentechnik“-Siegel für Eier, Milch- und Fleischerzeugnisse. Diese freiwilligen Regelungen entfalten jedoch keine oder nur eine sehr geringe Lenkungswirkung, weil erfahrungsgemäß nur diejenigen Betriebe das Siegel nutzen, die sich unmittelbar einen Vorteil davon versprechen, und das ist in der Regel die Minderzahl der Betriebe.

GESUNDHEITSGEFÄHRDUNG UND TÄUSCHUNG/IRREFÜHRUNG IN DER RECHTSPRAXIS

2.1. UNZUREICHENDER GESUNDHEITSSCHUTZ

„Noch nie war unser Lebensmittelangebot so sicher wie heute, noch nie wurden höhere Anstrengungen in die Qualitätssicherung auf allen Stufen der Erzeugung und Vermarktung unternommen.“ – so lautet das Mantra der Lebensmittelindustrie.¹⁰ Dies ist jedoch nur die halbe Wahrheit. Richtig ist, dass direkte und gefährliche Kontaminationen von Lebensmitteln, z. B. durch verseuchtes Wasser, selten geworden sind. Doch treten Risiken durchaus noch auf, schlimmer noch, sie sind vermeidbar. Beispiele sind die Listerien-Infektionen durch Käse 2010, an denen in Österreich und Deutschland 8 Menschen starben und die EHEC-Katastrophe im Frühjahr 2011, der in Deutschland insgesamt 53 Menschen zum Opfer fielen.¹¹ Klassische Risiken sind darüber hinaus durch neuartige Gefahren ersetzt worden. Dazu gehören die in kleinen Mengen nicht akut giftigen, aber langfristig krebserregenden und erbgutverändernden Gifte wie Dioxine/Furane, eine unüberschaubare Vielzahl von Pflanzenschutzmittel- bzw. Tierarzneimittelrückständen einschließlich deren Stoffwechselprodukte sowie indirekte Risiken wie Übergewicht, Fettleibigkeit und Diabetes durch unausgewogene, hochgradig verarbeitete, energiereiche Nahrungsmittel.

BEISPIELE FÜR UNZUREICHENDEN GESUNDHEITSSCHUTZ IN DER RECHTSPRAXIS:

Trotz des normativ hohen Niveaus des Gesundheitsschutzes im Lebensmittelrecht (vgl. Kapitel 1) bestehen in der Rechtspraxis gravierende Defizite. Folgende Beispiele – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – stellen exemplarisch den ungenügenden Gesundheitsschutz von Verbrauchern dar.

>> **Gesundheitlich umstrittene Zusatzstoffe:**

Etwa die Hälfte der rund 320 erlaubten Zusatzstoffe nach der Zusatzstoffzulassungsverordnung in der EU ist bezüglich ihrer gesundheitlichen Auswirkungen umstritten.¹² Zusatzstoffe werden trotz vermutter negativer gesundheitlicher Auswirkungen eingesetzt; zum Teil müssen sie lediglich durch einen Warnhinweis auf der Verpackung kenntlich gemacht werden (z. B. Azo-Farbstoffe [E 102, 110, 122, 124a und 129] sowie Chinolingelb [E 104], die im Verdacht stehen,

⁸ Vgl. Sabine Schlacke, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Angabe von Nährwerten durch eine „Ampelkennzeichnung“ im Rahmen des Verordnungsentwurfs der EU-Kommission KOM (2008) 40 endg.; Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag von foodwatch, Berlin, 2009 http://www.foodwatch.org/uploads/media/Rechtsgutachten_Ampel_Schlacke_20090717.pdf (31.10.2012)

⁹ Vgl. Abschnitt 3, Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission; die europarechtliche Regelung der Schriftgröße tritt 2015 in Kraft.

¹⁰ Jürgen Abraham, damaliger Vorsitzender der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE), in: Consumers' Choice '11 (Publikation des BVE anlässlich der Anuga 2011).

¹¹ Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/bakterien-kaese-foodwatch-stellt-straftatbestaende-listerien-und-sword-listB1D=straftatbestaende>, Berlin, 2010 (31.10.2012). Vgl. foodwatch-EHEC-Report „Im Bockshorn – Die EHEC-Krise im Frühsommer 2011“, Berlin, 2012 http://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/EHEC/2012-05-04ImBockshorn_DieEHEC-Krise2011_foodwatch-Analyse_ger.pdf (31.10.2012).

¹² Vgl. Verbraucherzentrale Hamburg, „Was bedeuten die E-Nummern?“, Januar 2011.

ADHS [Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitätssyndrom] auszulösen). Das Zulassungsverfahren für neue Stoffe setzt das in der Basisverordnung verankerte Vorsorgeprinzip, das wiederum eine Umkehr der Beweislast impliziert (das heißt, nicht die Schädlichkeit der Zusatzstoffe muss durch die Kritiker, sondern die Unschädlichkeit der Stoffe muss durch die Hersteller bzw. Inverkehrbringer nachgewiesen werden), nicht konsequent um. Dies, obwohl in der Europäischen Zusatzstoff-Zulassungsverordnung die Anwendung des Vorsorgeprinzips durchaus gewährleistet wird.¹³ In der Rechtspraxis sind also, wie das Beispiel der Azo-Farbstoffe zeigt, tatsächlich Zusatzstoffe auch dann noch erlaubt, wenn wissenschaftlich fundierte Hinweise auf schädliche Gesundheitswirkungen vorliegen.¹⁴

>> **Gesundheitsrisiken durch kontaminierte Futtermittel¹⁵:**

Große Lebensmittelkandale haben ihren Ursprung häufig in Futtermittelskandalen (BSE, Nitrofen, Dioxin). Das EU-Futtermittelrechtsregime ist nicht geeignet, die Verbraucher vorbeugend vor Risiken zu schützen. Zum Beispiel ist für Mischfuttermittelunternehmen das widerrechtliche Untermischen von zu hoch mit Dioxin belasteten Chargen mit dem Ziel, die Dioxinbelastung des Endproduktes unter die zulässigen Höchstgrenzen zu drücken (Verstoß gegen das Verdünnungsverbot), wenig riskant.

>> **Unzureichender Schutz vor Giften (z. B. Pestizide, Dioxine, Uran) oder Kontaminanten (z. B. Acrylamid) durch zu hohe oder nicht existierende Grenzwerte:**

Die bestehenden Dioxin-Grenzwerte sind in der EU zu hoch, um das europaweite Ziel der Absenkung der durchschnittlichen Belastung von 2 pg/kg Körpergewicht auf 1 pg/kg Körpergewicht zu erreichen¹⁶. Der empfohlene Höchstwert für Uran in Mineralwässern sowie der Grenzwert für Uran im Trinkwasser sind ebenfalls zu hoch angesetzt.¹⁷ Der Acrylamidgehalt in stärkehaltigen Lebensmitteln wird nicht konsequent auf das Niveau der „best possible practice“ abgesenkt, sondern die sogenannten „Signalwerte“, die die Hersteller nicht überschreiten sollen, orientieren sich an den höchsten gemessenen Werten.¹⁸ Auch die bestehenden Höchstwerte für Pflanzenschutzmittel sind unnötig hoch, sie könnten signifikant gesenkt werden. Das zeigen die Selbstverpflichtungen großer Einzelhandelsketten¹⁹ sowie die Tatsache, dass im Zuge der europäischen Harmonisierung die Höchstwerte generell gelockert wurden. Die Festsetzung von

Grenzwerten (z. B. Dioxin) orientiert sich, wie auch die Zulassung von Zusatzstoffen, weniger am Gesundheitsschutz als an kommerziellen Überlegungen. Zum Beispiel sind die Dioxin-Grenzwerte so festgelegt, dass möglichst keine Ware vom Markt genommen werden muss (der Grenzwert für Dioxine im Fischöl ist aufgrund der simplen Tatsache, dass Fischöl hoch belastet ist, um ein Vielfaches höher als der Grenzwert in anderen Fetten).²⁰

>> **Antibiotika-Resistenzen in der Humanmedizin:**

Die in Europa/Deutschland zulässigen und vorwiegend angewandten Praktiken in der Veterinärmedizin²¹ sind mit einem exzessiven und ungenügend kontrollierten Einsatz von Antibiotika verbunden, die zu Antibiotika-Resistenzen führen und damit zu gravierenden Problemen in der human-medizinischen Behandlung von bakteriellen Infektionen beitragen. Eine effektive Vermeidung dieser Risiken lässt sich nicht allein durch verbesserte Management-Techniken der Medikation von Tierbeständen erreichen, sondern erfordert eine grundsätzliche Veränderung der zulässigen Tierhaltungsformen.²²

>> **Bakterielle Verunreinigungen von Obst/Gemüse:**

Die EHEC-Krise im Frühjahr 2011 zeigte, dass eine bakterielle Infektion von scheinbar gesunden Lebensmitteln (wie Rohkost), die eine große Anzahl von Todesopfern zur Folge hat, keineswegs unrealistisch ist. Als die Gegenmaßnahmen der Behörden zur Bekämpfung des Erregers ergriffen wurden, war die Ansteckungswelle jedoch, wie sich nachträglich herausstellte, schon abgeklungen. Die verspätete Reaktion der Behörden ist auch der unzureichenden Umsetzung des Gebotes der Rückverfolgbarkeit geschuldet. Bei einem lückenlosen Nachweis der Produktions- und Verbrauchskette hätte beispielsweise der niedersächsische Gartenbaubetrieb, der nachweislich keine belasteten Sprossen auslieferte, zeitiger identifiziert werden können.²³

>> **Hygiene-Risiken durch verdorbenes Fleisch:**

Die gesetzlichen Regelungen, die verhindern sollen, dass Fleischabfälle zurück in die Lebensmittelkette gelangen („Gammelfleisch“), sind unzureichend. Fleischabfälle der Kategorie 3 unterliegen, anders als Abfälle der Kategorie 1 und 2, keinen behördlich kontrollierten Entsorgungsvorschriften und müssen auch nicht durch eine spezielle Einfärbung kenntlich gemacht werden, damit die missbräuchliche Verwendung erschwert wird.²⁴

¹³ Vgl. EU-VO 1330/2008.

¹⁴ Vgl. EU-VO 1333/2008; vgl. Abschnitt 1.2, FN 5.

¹⁵ Vgl. foodwatch-Futtermittelreport „Lug und Trog“, Berlin, 2005, http://www.foodwatch.org/uploads/media/foodwatch_Futtermittelreport_komplett_0405.pdf (31.10.2012).

Vgl. foodwatch-Report „Die Tiermehl-Schmuggler“, Berlin, 2007, http://www.foodwatch.org/uploads/media/Kurzfassung_Tiermehlschmuggler_fin_korrigiert_270207_mit_Umschlag_01.pdf (31.10.2012).

¹⁶ Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/dioxine-und-pcb/mehr-zum-thema/hintergrund-grenzwerte/> (10.02.1014).

¹⁷ Vgl. foodwatch-Internetseite <http://www.foodwatch.org/de/informieren/uran-im-wasser/mehr-zum-thema/grenzwert-debatte/> (31.10.2012).

¹⁸ Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/acrylamid/mehr-zum-thema/foodwatch-forderungen/> (30.04.2013).

¹⁹ Vgl. <http://www.welt.de/wirtschaft/article971514/Warum-Lidl-sich-Greenpeace-unterworfen-hat.html> (31.10.2012).

²⁰ Vgl. foodwatch-Internetseite <http://www.foodwatch.org/de/informieren/dioxine-und-pcb/aktuelle-nachrichten/eu-erlaubt-noch-mehr-dioxin-im-fisch/>, Berlin, 2008 (31.10.2012).

²¹ Arzneimittelgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3394), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 19. Juli 2011 (BGBl. I S. 1398).

²² Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/tierhaltung/>, Berlin, 2012 (31.10.2012).

²³ Vgl. foodwatch-EHEC-Report, a. a. O. Dass sich die Infektion überhaupt ausbreiten konnte, lag auch am Fehlen adäquater Hygiene- und Überwachungsstandards von sensibler Rohkost.

²⁴ Vgl. foodwatch-Internetseite <http://www.foodwatch.org/de/informieren/bse-und-tiermehl/>, Berlin, 2010 (31.10.2012). Allerdings wird anstelle des geplanten Einsatzes einer sichtbaren Farbe bei Fleischabfällen der Kategorie 1 und 2 jetzt ein farb- und geruchloses Agens verwendet.

>> Hygiene-Risiken in Lebensmittelbetrieben:

Die Beanstandungsquote der hygienischen Risiken in Lebensmittelbetrieben (z. B. Restaurants, Metzgereien) ist seit Jahren unverändert hoch und dokumentiert potentielle gesundheitliche Gefährdungen der Kunden.²⁵

>> Risiken durch unausgewogene Nährwertzusammensetzungen:

Verarbeitete Nahrungsmittel sind häufig zu salzig, zu fettig und/oder zu zuckerhaltig und tragen zur Fehlernährung bei. Eine unverständliche und teilweise irreführende Kennzeichnungspflicht für diese Nährstoffe sorgt dafür, dass Verbraucher den tatsächlichen Nährstoffgehalt von Produkten nicht unmittelbar erkennen und vergleichen können. Die von der Industrie entwickelte GDA-Kennzeichnung (Guideline Daily Amount) erleichtert nicht den Vergleich von Lebensmitteln mit unterschiedlichen Gehalten an Fett, Zucker und Salz, sondern erschwert ihn sogar.²⁶ Übergewicht und Fettleibigkeit sind u. a. Folgen eines unausgewogenen Nahrungsmittelangebots. Die Gesundheitskosten für ernährungsbedingte Krankheiten belaufen sich in Deutschland auf rund 70 Milliarden Euro pro Jahr.²⁷

>> Risiken durch unzureichenden Schutz vor radioaktiver Strahlung:

Sollte es zu einem nuklearen Unfall in Europa kommen, der zu hohen radioaktiven Belastungen von Nahrungsmitteln führt, wären die Bürger großen gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Die gültigen Strahlungsschutzwerte in Europa entsprechen nicht den Ansprüchen eines vorsorgenden Gesundheitsschutzes und fallen weit hinter den aktuell in Japan geltenden Standard zurück.²⁸

>> Risiken durch den globalen Nahrungsmittelhandel:

Regelmäßig werden Überschreitungen der zulässigen Höchstwerte von Pestiziden vor allem in aus Drittländern importiertem Obst und Gemüse gemessen, wie die jährlichen Statistiken des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) belegen.²⁹ Aber auch andere Verunreinigungen von global gehandelten Lebensmitteln sind ein häufiges Phänomen.³⁰

2.2. UNZUREICHENDER TÄUSCHUNGSSCHUTZ

Täuschung und Irreführung der Verbraucher bei der Herstellung und der Vermarktung von Lebensmitteln sind an der Tagesordnung – im Großen wie im Kleinen. Im Februar 2013 erschütterte der „Pferdefleisch-Skandal“ die Verbraucher in ganz Europa. Lasagne und andere Fertigprodukte, die als Ware mit Rindfleisch gekennzeichnet und vertrieben worden war, enthielten in unterschiedlichen Anteilen Pferdefleisch. Hersteller und Händler konnten durch das Untermischen von nach offiziellen Angaben mindestens 750 Tonnen des billigeren Pferdefleisches erhebliche unrechtmäßige Zusatzgewinne erzielen. Betroffen waren nicht nur Produkte mittlerer und kleiner Unternehmen, sondern auch die Eigenmarken großer Handelshäuser wie Kaiser's Tengelmann, Rewe, Aldi u. a.³¹

Ebenfalls in ganz großem Stil wurden Verbraucher in Deutschland mit falsch deklarierten Eiern getäuscht. Der Fall kam im Februar 2013 ans Licht. Mehrere Millionen Eier, die nicht den Vorschriften des ökologischen Landbaus entsprechen, wurden den Verbrauchern als Bio-Eier verkauft. Auch bei Freilandeiern und Eiern aus Bodenhaltung ist offenbar betrogen worden – in den Ställen waren deutlich mehr Tiere gehalten worden, als erlaubt ist.

Die jährlichen Berichte des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) dokumentieren, dass die im Vergleich zum Pferdefleisch-Skandal „kleinen“ Verstöße gegen das Irreführungs- und Täuschungsverbot weit verbreitet sind. Etwa 15 Prozent aller bei Lebensmittelkontrollen beanstandeten Fälle sind Falschdeklarationen.³² Falschdeklarationen finden sich vor allem bei unverpackten Lebensmitteln und im Gaststättengewerbe. Bekannte Beispiele sind der sogenannte „Analogkäse“, also Käse-Imitat aus pflanzlichen Rohstoffen, der als scheinbar echter Käse auf Pizzen verkauft wird, oder „Schinkenimitate“, also kein „echter“ den lebensmittelrechtlichen Vorschriften entsprechender Schinken, sondern „Pökelware“ mit zu hohem Wasseranteil oder nicht als solcher gekennzeichnete „Klebeschinken“.³³

²⁵ Wie lange Behörden hygienisch unhaltbare Zustände tolerieren und der Öffentlichkeit vorenthalten, zeigte das Beispiel der bayerischen Metzgereikette Vinzenzmurr im Oktober 2012. Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/presse/pressemitteilungen/pressestatement-foodwatch-zu-den-hygiene-maengeln-bei-der-grossmetzgerei-vinzenzmurr/> (31.10.2012); Vgl. auch „Von Maden und Mäusen“, foodwatch-Report 12/2013 http://www.foodwatch.org/uploads/media/2013-12-12_foodwatch-Report_Lebensmittelueberwachung.pdf (20.12.2013).

²⁶ Vgl. foodwatch-Internetseite <http://www.foodwatch.org/de/informieren/ampelkennzeichnung/mehr-zum-thema/industrie-kennzeichnung-gda/>, (31.10.2012).

²⁷ Vgl. foodwatch-Internetseite [http://www.foodwatch.org/de/informieren/ampelkennzeichnung/aktuelle-nachrichten/deutscher-gesundheitssektor-fordert-die-naehwert-ampel/?sword_list\[0\]=milliarden](http://www.foodwatch.org/de/informieren/ampelkennzeichnung/aktuelle-nachrichten/deutscher-gesundheitssektor-fordert-die-naehwert-ampel/?sword_list[0]=milliarden) (17.02.2014).

²⁸ Vgl. foodwatch-Report „Kalkulierter Strahlentod – Die Grenzwerte für radioaktiv verstrahlte Lebensmittel in der EU und in Japan“, Berlin, 2011 <http://www.foodwatch.org/de/informieren/strahlenbelastung/mehr-zum-thema/foodwatch-report-kalkulierter-strahlentod/> (31.10.2012).

²⁹ Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), Kontrollprogramme, Auswertungen und Berichte zu Pflanzenschutzmittelrückständen in Lebensmitteln, Quartalsauswertungen, http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/09_PSMRueckstaende/im_nbpsm_was_ist_das_basepage.html?nn=1399970#doc1400058bodyText3 (31.10.2012).

³⁰ Melamin in Milchpulver führte 2008 in China zu 6 Todesfällen und 300.000 erkrankten Babys. Auch in Deutschland wurde in einigen Fällen Melamin nachgewiesen. Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/panorama/milchskandal-in-china-zum-macht-erhalt-sollen-koepfe-rolle-1.474018> (2008); Verunreinigte Tiefkühl-Erdbeeren aus China führten jüngst (10/2012) zu 11.000 Brech-Durchfallerkrankungen an ostdeutschen Schulen, vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/smiley-system/aktuelle-nachrichten/kontrollergebnisse-fuer-schulkantinen-veroeffentlichen/> Berlin, 2012 (31.10.2012).

³¹ Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/pferdefleisch/mehr-zum-thema/uebersicht-ueber-den-pferdefleisch-skandal/> (30.04.2013).

³² Vgl. BVL Jahresberichte, http://www.bvl.bund.de/DE/08_Pressenfoerderung/04_Publikationen/03_Berichte/infothek_berichte_node.html (29.11.2013).

³³ Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/werbeluegen/mehr-zum-thema/hintergrund/>, Berlin, 2009 (31.10.2012).

Beispiele für „legalen Etikettenschwindel“³⁴:

- >> Darüber hinaus besteht auch das Phänomen des sogenannten „legalen Etikettenschwindels“: Produktverpackungen, Produkt- und Verkehrsbezeichnungen, die rechtlich nicht zu beanstanden sind, führen dennoch den Verbraucher in die Irre. Aus Sicht von foodwatch stellt der „legale Etikettenschwindel“ ein erhebliches Problem dar: Er verhindert, dass Verbraucher die Qualität von Produkten einfach und zügig unterscheiden können. Der „legale Etikettenschwindel“ ist daher auch eine Ursache dafür, dass weniger ein Qualitätswettbewerb denn ein Preiswettbewerb besteht – zum Nachteil der wirklichen Qualitätsanbieter.

Beispiele:

- >> Ein Lebensmittel darf mit der Bezeichnung „ohne Geschmacksverstärker“ verkauft werden, obwohl ihm „Hefeextrakt“ zugesetzt wurde, das die geschmacksverstärkende Glutaminsäure enthält. Hefeextrakt ist laut Zusatzstoffzulassungsverordnung kein deklarationspflichtiger Zusatzstoff, sondern eine Zutat.
- >> Die Nährwertkennzeichnung GDA (Guideline Daily Amount), ein von der Industrie erdachter Richtwert für die Tageszufuhr von Nährstoffen, täuscht über den tatsächlichen Nährwertgehalt hinweg, da es die Möglichkeit gibt, den Nährstoffgehalt in unterschiedlichen Portionsgrößen zu deklarieren.³⁵ Des Weiteren suggeriert das System, es gebe einen Tagesbedarf für Zucker. Tatsächlich existiert lediglich ein Maximalwert, der aus Sicht der Weltgesundheitsorganisation (WHO) nicht überschritten werden sollte (nicht mehr als 10 % der täglichen Energiezufuhr sollten aus zugesetztem Zucker stammen).
- >> Die 2012 in Kraft getretene Health Claims Verordnung (HCVO) regelt die Werbung mit den gesundheitlichen Wirkungen eines Produktes. Ursprünglich war vorgesehen, solche Aussagen nur für Lebensmittel mit einem ausgewogenen Nährwertprofil zuzulassen. Diese Bedingung hat die Lebensmittelindustrie erfolgreich gekippt. Als Folge, insbesondere durch den Zusatz von Vitaminen, dürfen jetzt auch Produkte mit positiven gesundheitlichen Auswirkungen beworben werden, die nicht Gegenstand einer regelmäßigen ausgewogenen Ernährung sein sollten.³⁶

- >> Die irreführende, EU-rechtlich geregelte Herkunftskennzeichnung „geografisch geschützte Angabe“ (g. g. A.): Obwohl das Fleisch für den Schinken nicht aus der Region des Schwarzwaldes stammt, darf von einem Schwarzwälder Schinken behauptet werden, er sei „ausschließlich im Schwarzwald hergestellt“.
- >> Wenn auf dem Etikett eines Erdbeer-Joghurts „Natürliches Aroma“ steht, muss es nichts mit Erdbeeren zu tun haben. Es darf als solches bezeichnet werden, obwohl es nicht aus dieser Frucht, sondern aus anderen in der Natur vorkommenden Rohstoffen hergestellt wird.
- >> Lebensmitteleinzelhandel: Unter Sauerstoff-Schutzatmosphäre verpacktes Fleisch täuscht Frische und Qualität vor.³⁷
- >> Auf Fruchttütepackungen dürfen Früchte groß abgebildet werden, auch wenn weder Früchte noch Aromen aus dieser Frucht enthalten sind.

Die Tatsache, dass Verbraucher sich durch meistens legale Produktinformationen, Aufmachung, Verpackung getäuscht sehen, ist mittlerweile nicht nur durch die foodwatch-Kampagne abgespeist.de und entsprechende foodwatch-Umfragen dokumentiert. Ein Beleg ist auch die von den Verbraucherzentralen betriebene und von der Bundesregierung finanzierte Plattform lebensmittelklarheit.de, die zum Ziel hat, „... Verbraucherinnen und Verbrauchern, die sich durch die Aufmachung von Produkten oder die Werbung dafür getäuscht fühlen, allgemeine Informationen zur Kennzeichnung zu geben, Fragen zu konkreten Produkten zu beantworten und Raum für Diskussionen zu bieten“.³⁸

Schließlich dokumentiert auch eine von der Lebensmittelwirtschaft selbst in Auftrag gegebene Untersuchung, dass Verbraucher die Qualität von Lebensmitteln nicht erkennen können – und deshalb auch der Lebensmittelindustrie in hohem Maße misstrauen: Nach dieser Umfrage geben etwa 80 Prozent der Verbraucher an, sie könnten die Qualität von Lebensmitteln nur schwer erkennen.³⁹

³⁴ foodwatch hat seit 2007 regelmäßig auf der Internetplattform www.abgespeist.de die Täuschungen im Supermarkt dokumentiert. Vgl. foodwatch-Internetseite, www.abgespeist.de (31.10.2012).

³⁵ Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/ampelkennzeichnung/mehr-zum-thema/industriekennzeichnung-gda/>, Berlin, 2009 (31.10.2012).

³⁶ Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/gesundheitswerbung/2-minuten-info/>, Berlin, 2013 (17.12.2013).

³⁷ Vgl. foodwatch-Internetseite, http://foodwatch.de/kampagnen_themen/fleisch_in_schutzatmosphaere/index_ger.html, Berlin, 2008 (31.10.2012).

³⁸ Vgl. Internetseite der Verbraucherzentralen, www.lebensmittelklarheit.de (31.10.2012).

³⁹ Jürgen Abraham, a. a. O.

RECHTLICHE DEFIZITE DES GESUNDHEITSSCHUTZES UND DES TÄUSCHUNGSVERBOTES

Die Defizite des Gesundheitsschutzes und des Täuschungsverbot sind auf die unzureichenden lebensmittelrechtlichen Gesetze und Verordnungen zurückzuführen. Aber auch Defizite in anderen Rechtsgebieten, die für die effektive Umsetzung des Gesundheitsschutzes sowie des Täuschungsverbot relevant sind (Strafrecht, Haftungsrecht, Informationsrechte) sowie die Ausgestaltung der Lebensmittelüberwachung höhlen das Recht der Verbraucher auf Schutz ihrer Gesundheit aus.

Materiell-rechtliche Regulierungsdefizite:

Viele materiell-rechtliche Regelungen, die den Gesundheitsschutz und das Täuschungsverbot gewährleisten sollen, sind unzureichend. Dazu gehören beispielsweise die Zusatzstoffzulassungsverordnung sowie die Aromenverordnung, die Regelungen zu Testpflichten von Futtermitteln und zur Entsorgung von Fleischabfällen, die Tierhaltungsstandards, die Grenzwert-Regelungen für Kontaminanten, Gifte und radioaktiv belastete Nahrungsmittel, die Produktinformationsverordnung, insbesondere die Kennzeichnungspflichten für Nährwerte in verarbeiteten Lebensmitteln sowie die Herkunftskennzeichnungsregelungen.

Unzureichende Informationsrechte der Verbraucher/Informationspflichten der Behörden/Unternehmen:

Transparenz über die Eigenschaften und Herstellung von Lebensmitteln dient nicht nur dazu, dass Verbraucher sich vor Irreführung und Täuschung schützen, sondern auch gesundheitliche Risiken vermeiden können. Transparenzvorschriften stellen einen relativ geringen Eingriff in Eigentumsrechte der Unternehmen dar und gewährleisten eine effiziente Selbststeuerung des Marktes.⁴⁰

Verbraucher haben jedoch nach wie vor nicht das Recht, in der Praxis schnell und zeitnah die Namen von Herstellern und Händlern risikobehafteter Produkte zu erfahren. Behörden verzögern z. B. Auskünfte über Rechtsverstöße durch langatmige Verfahren, so dass die erforderliche „Zeitnähe“ dieser Informationen nicht gewährleistet ist.⁴¹

Die Informationspflichten der Behörden im Hinblick auf Gesundheitsgefahren durch Lebensmittel sind nach wie vor nicht ausreichend. Zum Beispiel findet keine automatische Veröffentlichung der Meldungen des behördeninternen

Europäischen Schnellwarnsystems (RASFF) unter namentlicher Nennung der Verantwortlichen statt. Informationspflichten der Behörden über hygienisch bedingte Risiken in Lebensmittelbetrieben sind zu lasch. Die von foodwatch geforderte Einführung des „Smiley-Systems“ wird seit Jahren von der Politik und Lobby-Verbänden verhindert. Der Pferdefleisch-Skandal und auch der Eier-Falschdeklarierungs-Skandal haben darüber hinaus gezeigt, dass Behörden/Unternehmen nicht effektiv verpflichtet sind, Verbraucher rechtzeitig über täuschende/irreführende Produkte zu unterrichten.⁴²

Die Bewerbung von Produkten mit vorgeblich positivem gesundheitlichen Nutzen („Health Claims“) ist nicht nur im Hinblick auf die tatsächlichen gesundheitlichen Effekte fraglich, sondern kann sogar gesundheitliche Risiken implizieren. Spezifische Gesundheitsaussagen der Hersteller sind von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) zu genehmigen (z. B. die Aussage „senkt den Cholesterinspiegel“). Eine Genehmigung solcher Aussagen durch die EFSA bedeutet jedoch noch nicht, dass dem vorbeugenden Gesundheitsschutz hinreichend Genüge geleistet wird (vgl. „Becel pro.activ“ – senkt zwar den Cholesterinspiegel, aber ob es dazu beiträgt, koronaren Herzerkrankungen vorzubeugen, ist zweifelhaft; der enthaltene Wirkstoff steht sogar im Verdacht, eigens Herzerkrankungen zu verursachen).⁴³ Darüber hinaus beziehen sich die Health Claims immer nur auf einzelne Stoffe (z. B. Vitamine oder Mineralien). Viele Hersteller setzen diese dann ganz gezielt unausgewogenen (z. B. zucker- und fetthaltigen) Produkten zu, um diese als „gesund“ vermarkten zu können.⁴⁴

Asymmetrischer Schutz für Unternehmen und Verbraucher bei der Durchsetzung ihrer Grundrechte

Unternehmen haben, wenn sie der Ansicht sind, dass behördliche Maßnahmen unzulässig in ihre Grundrechte (insb. Eigentums- und Berufsfreiheit) eingreifen, die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen und im Einzelfall eine höchstrichterliche Entscheidung (bis zum EuGH) zu erzwingen. Das gilt sowohl beim Gesundheitsschutz als auch beim Täuschungsverbot. Verbraucher hingegen haben kaum effektive Optionen, ihre Grundrechte direkt oder indirekt (vermittelt etwa über das Zivil- oder Ordnungswidrigkeitenrecht) gegenüber den Lebensmittelunternehmen durchzusetzen, nicht zuletzt aufgrund der oben aufgeführten Schwierigkeiten, eine Kausalität zwischen Gesundheitsgefährdung und Schaden herzustellen. Eine Besserstellung der Verbraucher gegenüber Unternehmen wäre beispielsweise gegeben, wenn Verbraucherverbände sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene ein Verbandsklagerecht hätten. Verbandsklagerechte für Verbraucherverbände auf nationaler und europäischer Ebene sind unerlässlich, um eine „Waffengleichheit“ zwischen Verbrauchern und Unternehmen herzustellen.

⁴⁰ Vgl. Thilo Bode, „Wo bleiben die Verbraucherrechte?“, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), 3/2006.

⁴¹ Vgl. foodwatch-Report, „abschrecken, observieren, abkassieren“, Berlin, 2008 http://www.foodwatch.org/uploads/media/foodwatch-Report_Praxistest-VIG_05.12.2008.pdf (31.10.2012).

⁴² Vgl. foodwatch-Report „Von Maden und Mäusen“, Berlin, 2013 http://www.foodwatch.org/uploads/media/2013-12-12_foodwatch-Report_Lebensmittelueberwachung.pdf (17.12.2013)

Das Smiley-System sieht eine Veröffentlichung der Kontrollberichte der Lebensmittelüberwachung vor, einschließlich einer zusammenfassenden Bewertung eines Smileys im Internet und an der Tür eines jeden Lebensmittelbetriebes.

Vgl. auch Unterpunkt „Zahnlose Lebensmittelüberwachung“ in diesem Abschnitt.

⁴³ Vgl. foodwatch-Internetseite, http://www.abgespeist.de/becel_proactiv/index_ger.html, Berlin, 2011 (31.10.2012).

⁴⁴ Vgl. Abschnitt 2.2 und FN 33.

Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht – geringe Abschreckung:

Strafen/Bußgelder haben kaum eine abschreckende Wirkung, weil Verstöße gegen das Lebensmittelrecht (z. B. Kontamination von Futtermitteln) sich nur schwer nachweisen lassen. Die eindeutige kausale Zuordnung gesundheitlicher Schädigung durch kontaminierte Nahrungsmittel ist selten belegbar. Insbesondere Vorsatz sowie Schuld im Strafrecht bzw. individuelle Verantwortlichkeit im Ordnungswidrigkeitengesetz (§ 12 OWiG) können nur schwer nachgewiesen werden. Dieser Umstand wird dadurch begünstigt, dass die verwaltungsrechtlichen Vorschriften (z. B. die Abwesenheit der von foodwatch geforderten hundertprozentigen Chargentestpflicht bei Futtermitteln) nicht so formuliert sind, dass sich z. B. ein Vorsatz verlässlich nachweisen lässt. § 44 Abs. 6 LFGB („Verwendungsverbot“) schützt zudem Lebens- sowie Futtermittelhersteller auch dann vor Ermittlungen der Staatsanwaltschaft, wenn sie die Kontamination freiwillig, aber erst dann an die Behörden melden, nachdem die kontaminierte Ware schon weiterverkauft und diese bereits verfüttert wurde.⁴⁵

Im Futtermittelrecht besteht also geradezu ein Anreiz, nicht präventiv zu handeln, sondern darauf zu hoffen, dass eine Kontamination nicht entdeckt wird bzw. wegen mangelnder Testpflichten auf Straffreiheit durch Berufung auf das Verwendungsverbot zu hoffen.⁴⁶ Eine vergleichbare Situation lag im Pferdefleisch-Skandal vor. Obwohl falsch deklarierte Produkte sogar als Eigenmarken großer Handelsketten verkauft wurden, kann den Ketten wegen Abwesenheit gesetzlich vorgeschriebener spezieller Prüfpflichten kein Vorsatz bzw. keine Fahrlässigkeit nachgewiesen werden.⁴⁷

Bußgelder haben auch deshalb eine geringe Abschreckungswirkung, weil keine Ermittlungspflicht der Behörden bei Ordnungswidrigkeiten besteht (sog. Opportunitätsprinzip, vgl. § 47 Abs. 1 OWiG). Darunter leidet auch die Möglichkeit, Aufsichtspflichtverletzungen (§ 130 OWiG) zu ahnden oder eine Geldbuße gegen das Unternehmen („kleine Unternehmensstrafe“, § 30 OWiG) zu verhängen. Ein Großteil der bußgeldrechtlichen (= ordnungswidrigkeitsrechtlichen) Verfahren läuft daher ins Leere.

Wie generell bei der Verfolgung von strafrechtlichen Wirtschaftsdelikten ist auch im Lebensmittelrecht erschwerend, dass in Deutschland kein „Unternehmens-Strafrecht“⁴⁸ existiert (wie z. B. in Österreich oder Frankreich), sondern eine Individualschuld vorliegen muss. Lediglich im Rahmen des OWiG/kleinen Unternehmensstrafrechts (s. o.) können unter bestimmten

Voraussetzungen auch signifikante Geldstrafen gegen Unternehmen verhängt werden.⁴⁹

Klagerechte: wenig effektiv

Der schwierige Nachweis eines kausalen Zusammenhangs gesundheitlicher Schädigung durch kontaminierte Nahrungsmittel ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass Verbraucher sich äußerst selten mit einer Klage gegen Gesundheitsgefährdung bzw. Gesundheitsschädigung zur Wehr setzen. Eine Beweislastumkehr in solchen Fällen, in denen der Hersteller gegen bestehende Rechtsvorschriften verstößt, würde die Rechte der Verbraucher erheblich stärken. Es wäre dann nicht mehr der Verbraucher, der beweisen müsste, dass der Rechtsverstoß des Herstellers zu dem Gesundheitsschaden geführt hat. Der Hersteller müsste vielmehr beweisen, dass der gesundheitliche Schaden des Verbrauchers nicht auf dem rechtswidrig produzierten Lebensmittel beruht.

Verbraucherklagen gegen Täuschung/Irreführung sind ebenfalls wenig effektiv. Verbraucherverbände wie foodwatch oder der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), aber auch Mitbewerber von Unternehmen können zwar auf der Grundlage des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb klagen (UWG). Dieses Instrument reicht aber nicht aus, um die Missstände wirklich zu beheben. Angesichts der hohen Anzahl an Verstößen haben Verbraucherorganisationen keine Möglichkeit, durch Wettbewerbsklagen den Markt wirklich zu verändern. Es bleibt somit beim exemplarischen Aufgreifen von Einzelfällen. Irreführung lohnt für die Unternehmen, denn Bußgelder werden kaum verhängt oder wirken aufgrund ihrer Höhe nicht abschreckend. Auch einzelne Verbraucher können gegen Unternehmen klagen, wenn sie Irreführung vermuten. Aber hier würde die Klage im Rahmen eines zweiseitigen Vertragsverhältnisses zwischen Hersteller/Händler und Verbraucher geführt. Hersteller/Händler können von dem Vertrag zurücktreten und den Verbrauchern den Kaufpreis erstatten. Damit ist der Fall aus der Welt. Eine gerichtliche Verurteilung im Einzelfall entfaltet keine Geltung (Rechtskraft) für identische Verstöße gegenüber anderen Verbrauchern.

Zivilrecht: geringe Haftungsrisiken für Hersteller/Handel

Für Gesundheitsschäden können Verbraucher die Hersteller/Händler praktisch nicht haftbar machen, denn eine Haftungsklage ist nur erfolgreich, wenn eine Kausalität zwischen verzehrtem Lebensmittel und Gesundheitsschaden festgestellt wird. Das ist bei Lebensmitteln kaum möglich, weil der Kausali-

⁴⁵ Vgl. foodwatch-Dioxin-Report „Chronisch vergiftet“, Berlin, 2011, http://www.foodwatch.org/uploads/media/Chronischvergiftet_foodwatch-Report2011-12-12_02.pdf (31.10.2012).

Vgl. Cornelius Knappmann-Körn, Kurzgutachten im Auftrag von foodwatch zum Verwendungsverbot, (unveröffentlicht, Berlin, 2012).

⁴⁶ Dies ist z. B. der Grund, warum die Staatsanwaltschaft die Verantwortlichen des großen Dioxinskandals 2010 nicht wegen Inverkehrbringen gesundheitsgefährdender Futtermittel anklagen konnte. Die Verantwortlichen konnten sich damit herausreden, sie hätten nicht gewusst, dass die verwendeten Industriefette zur Mischfuttermittelherstellung mit Dioxin belastet gewesen seien. Vgl. Presseerklärung der Staatsanwaltschaft Itzehoe vom 15.3.2013.

⁴⁷ Vgl. foodwatch-Internetseite: <http://www.foodwatch.org/de/informieren/pferdefleisch/mehr-zum-thema/uebersicht-ueber-den-pferdefleisch-skandal/> (30.4.2013).

⁴⁸ Im Mai 2013 legte das Land Nordrhein-Westfalen den Entwurf eines Unternehmensstrafrechts vor. Ob und in welcher Form dieses letztlich in Deutschland eingeführt wird, ist derzeit (November 2013) noch offen. Siehe dazu: http://www.justiz.nrw.de/JM/Presse/PresseJM/archiv/2013_02_Archiv/2013_11_14_PM_Unternehmensstrafrecht_JuMiKo/index.php (Abgerufen 17.02.2014).

⁴⁹ Vgl. foodwatch-Internetseite [http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/lidl-zahl-millionen-strafe-nach-toedlichem-listerienfall/?sword_list\[0\]=listerien](http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/lidl-zahl-millionen-strafe-nach-toedlichem-listerienfall/?sword_list[0]=listerien) (30.4.2013).

tätsnachweis nur schwer geführt werden kann (s. o.). Zudem müsste Vorsatz oder Fahrlässigkeit nachgewiesen werden. Die zivilrechtliche Haftung von Herstellern/Händlern für Täuschungsdelikte ist vernachlässigbar. Sie besteht in der Rücknahme bzw. Kaufpreiserstattung des falsch deklarierten Produktes (das meistens aber schon verzehrt ist).

Unzureichende Produktverantwortlichkeiten von Importeuren und Einzelhandel:

Die aktuelle Gesetzeslage ermöglicht es dem Einzelhandel bzw. den Importeuren, sich bei Täuschungsdelikten bzw. Gesundheitsrisiken darauf zu berufen, nichts gewusst zu haben. Spezifische, sanktionsbewehrte Prüfpflichten würden die Produktverantwortlichkeiten des Einzelhandels erhöhen. Bei einer Prüfpflicht für seine Eigenmarken könnte sich der Einzelhandel – wie es im Pferdefleisch-Skandal der Fall war – nicht mehr darauf berufen, von der Verwendung von Pferdefleisch statt Rindfleisch nichts gewusst zu haben (also kein Vorsatz) und auch nicht argwöhnen haben zu müssen (keine Fahrlässigkeit). Gleiches gilt für den Gesundheitsschutz. Entsprechende Prüfpflichten für Handel/Importeure wären ein wirksames Mittel, um z. B. die chronischen Überschreitungen der Höchstgrenzen für Pflanzenschutzmittel zurückzuführen.

Zahnlose Lebensmittelüberwachung:

Die Lebensmittelkontrollen sind nicht wirksam genug, weil die Kompetenzen in aller Regel auf unterschiedliche Ebenen der Landesverwaltung (Vollzug meist auf kommunaler Ebene) verteilt und nicht bei einer Landesbehörde zentralisiert sind. Zudem sind die Behörden mitunter nicht ausreichend personell und sachlich ausgestattet. Die ergriffenen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen sind überdies langwierig und bleiben so oft wirkungslos. Auch die Interessenskonflikte zwischen Wirtschaftsinteressen (Arbeitsplätze, Steuereinnahmen) und Verbraucherinteressen auf kommunaler Ebene verhindern oftmals, dass die kommunalen Behörden wirksam gegen Missstände vorgehen. In der behördlichen Praxis werden jahrelang skandalöse Missstände geduldet, bis die Öffentlichkeit schließlich darüber informiert wird.⁵⁰

Lebensmittelkontrollen haben grundsätzlich nachsorgenden Charakter. Zu erwarten, (mehr) Kontrollen allein könnten Hersteller/Händler zu präventivem Handeln beim Gesundheitsschutz und beim Täuschungsverbot veranlassen, ist wenig realistisch. Dazu sind zusätzlich präventiv wirkende Anreize nötig, um Regelverstöße zu vermeiden. Nur eine verpflichtende umfassende Veröffentlichung der Ergebnisse aller amtlichen Lebensmittelkontrollen,

sowie der Aushang der Ergebnisse im Internet und an der Betriebstür, etwa ein „Smiley-System“ nach dänischem Vorbild, kann präventiv Regelverstöße vermeiden.⁵¹

Wirkliche Effektivität können die Lebensmittelkontrollen zudem nur entfalten, wenn diese auf gesetzlich vorgeschriebenen und sanktionsbewehrten Eigenkontroll- und Prüfpflichten für Unternehmen aufbauen.

Nationale Rechtsetzung: Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission fördert den legalen Etikettenschwindel

Die von der Bundesregierung ernannte Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK) formuliert Leitsätze/Verkehrsbezeichnungen von Produkten, die das „vermutete Verständnis“ der Verbraucher unterstellen sollen. Die Leitsätze sind zwar keine Rechtsnormen, werden aber in gerichtlichen Auseinandersetzungen als Sachverständigengutachten behandelt, sodass ihnen eine faktische Bindungswirkung beigemessen werden kann, die sich von der Wirkung, die Rechtsnormen zukommt, im Ergebnis kaum unterscheidet. Die Zusammensetzung der Lebensmittelbuch-Kommission und die Arbeitsweise sind aber so organisiert, dass sich Verbraucherinteressen regelmäßig nicht durchsetzen können. Die Kommission ist vordergründig paritätisch aus Kreisen der Wissenschaft, Lebensmittelüberwachung, Lebensmittelwirtschaft und der Verbraucherschaft zusammengesetzt. Tatsächlich sind nur 8 von 32 Mitgliedern der Kommission explizite Verbrauchervertreter (Vertreter der Verbraucherzentralen und der Verbraucherinitiative), so dass verbraucherfreundliche Entscheidungen von der Lebensmittelwirtschaft und den anderen Gruppen verhindert werden können. Da stets Konsensentscheidungen angestrebt werden, besitzen die Vertreter der Lebensmittelwirtschaft de facto ein „Vetorecht“ für jedwede Entscheidung. Insbesondere bei Vertretern der Wissenschaft ist oftmals ein besonderes Näheverhältnis zur Lebensmittelwirtschaft zu beobachten. In gerichtlichen Auseinandersetzungen fällt es regelmäßig schwer, einen unbefangenen und nicht für die Lebensmittelwirtschaft arbeitenden Wissenschaftler als gerichtlichen Sachverständigen zu finden. Deshalb kommt es zu Leitsätzen, die ganz und gar nicht dem „vermuteten“ Verständnis der Verbraucher entsprechen. Beispiel: Ein Früchtetee „Mirabelle“ darf sich beispielsweise gemäß des Leitsatzes so nennen und Mirabellen auf der Verpackung abbilden, obwohl weder eine entsprechende Frucht noch das Aroma aus diesen Früchten enthalten ist.⁵²

⁵⁰ „Im Fall der bayerischen Großbäckerei Müller wussten die Behörden seit März 2010 von gravierenden Hygiene-Mängeln. Ahnungslose Verbraucher haben seit März 2010 mehr als 640 Millionen Brötchen und 45 Millionen Brotlaibe von Müller-Brot gegessen, während bayerische Beamte wegen Mäusekot und Kakerlaken in der Großbäckerei ein und aus gingen. Jetzt tun die bayerischen Behörden so, als hätten sie nicht informieren können. Tatsächlich konnten sie das nicht nur, sondern sie „sollten“ es schon laut bisherigem Gesetzestext ausdrücklich. Trotzdem haben sie nicht informiert – und den Ermessensspielraum, den ihnen das Wort „sollen“ ließ, damit eben nicht im Interesse der Verbraucher genutzt, sondern zum Schutz des betroffenen Unternehmens Müller-Brot.“ Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/keine-informationspflichten-bei-gammelfleisch/>, Berlin, 2012 (31.10.2012).

⁵¹ Vgl. foodwatch-Internetseite, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/smiley-system/2-minuten-info/>, Berlin, 2010 (31.10.2012).

⁵² Vgl. z. B. die „Leitsätze für Tee, teeähnliche Erzeugnisse, deren Extrakte und Zubereitungen“ vom 2.12.1998, BAnz. Nr. 66a vom 9.4.1999.

Demokratiedefizite der nationalen und europäischen Rechtsetzung

Im weiteren Sinne ursächlich für Umsetzungsdefizite des Verbraucherschutzes im Lebensmittelrecht sind auch die Demokratiedefizite sowohl im EU- als auch im nationalen Recht, die die Interessen der Verbraucher gegenüber der Wirtschaft und Verwaltung schwächen. Das Lebensmittelrecht ist europäisches Recht. Durch die fehlende Unmittelbarkeit der Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene im Verhältnis zu den Bürgern der Mitgliedstaaten können diese die von ihnen gewählten Repräsentanten nicht mehr effektiv kontrollieren und damit ihre Anliegen durchsetzen.

Eine Kontrolle des EU-Gesetzgebers (des EU-Parlaments, des Ministerrats und der Kommission) durch die Bürger ist nur indirekt durch die Wahlen zum Europäischen Parlament, das aber über kein Gesetzesinitiativrecht, sondern nur über Mitentscheidungsrechte verfügt, möglich. Damit ist die repräsentative Demokratie bei Entscheidungen, die den unmittelbaren Lebensbereich der Bürger betreffen (Ernährung), entscheidend geschwächt.

Die Änderung/Weiterentwicklung von EU-Verordnungen ist zum Teil der Kontrolle des europäischen Parlaments entzogen, z. B. durch die Durchführungsrechtsetzung (Komitologieverfahren); dadurch übt die EU-Verwaltung bei ungenügender demokratischer Kontrolle wesentliche, rechtsetzende Funktionen aus (z. B. Erhöhung der Dioxin-Grenzwerte für Fischleber, beschlossen vom „Ständigen Ausschuss“, einem Gremium, das sich aus der Kommission und Delegierten der nationalen Verwaltungen zusammensetzt).⁵³

Die gesetzlichen Maßnahmen der Bundesregierung anlässlich der im Winter 2010/2011 entdeckten Dioxin-Grenzwertüberschreitungen haben die Demokratiedefizite sowohl in der Umsetzung im Verhältnis zum Europarecht als auch im Rahmen des nationalen Rechts offen gelegt. Wesentliche, weil für den Gesundheitsschutz weitreichende Regelungen wie z. B. die Frage, ob es eine hundertprozentige Chargentestpflicht geben soll oder nicht, sind weder durch parlamentarische Kontrolle noch durch Berücksichtigung von Verbraucherinteressen und ohne die notwendige Öffentlichkeit beschlossen worden.⁵⁴

Auch die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (siehe vorangegangene Abschnitte), die Leitsätze für die Verkehrsbezeichnung von Lebensmitteln festlegt, ist nicht ausreichend demokratisch legitimiert, obwohl die Leitsätze faktisch normgebenden, gesetzlichen Charakter haben.

LOBBY GEGEN PRÄVENTION

4.1. NACHSORGENDER STATT PRÄVENTIVER SCHUTZ DER VERBRAUCHER

Von den Testpflichten bei der Futtermittelherstellung über das Ausblenden möglicher Gesundheitsgefährdungen aufgrund der weit verbreiteten Verwendung von Pestizid- oder Tierarzneimittelcocktails bis hin zur Zulassung von Zusatzstoffen und der Festsetzung von Grenzwerten – die zahlreichen rechtlichen Defizite des Täuschungsverbots und des Gesundheitsschutzes haben eine wesentliche Konsequenz: Die Gesundheit der Verbraucher wird nicht vorsorglich geschützt, sondern vielmehr täglich aufs Spiel gesetzt. Gleichermaßen werden die Verbraucher nicht vorsorglich vor Täuschung geschützt, sondern die Täuschung der Verbraucher ist ein alltägliches Phänomen des Lebensmittelrechts. Festgestellte Verstöße gegen das Täuschungsverbot und den Gesundheitsschutz sind im Lebensmittelmarkt in den allermeisten Fällen irreversibel, weil das Corpus Delicti im Regelfall bereits verzehrt worden ist. Das Produkt kann nicht mehr umgetauscht werden, ein Schaden ist nur schwer feststellbar, Gesundheitsschäden können nachträglich nicht mehr zugeordnet, geschweige denn rückgängig gemacht werden. Erforderlich wäre es deshalb, das Regelungssystem so auszurichten, dass effektive Anreize für Unternehmen und Behörden bestehen, Gesundheitsgefährdung und Täuschung von vornherein, also präventiv, zu verhindern. Die Praxis der gesetzlichen Marktregulierung wirkt jedoch nicht vorsorglich.

Ein eklatantes Beispiel dafür ist das Futtermittelrecht: Die Verpflichtung, die Behörden nachträglich über Kontaminationen zu informieren, statt vollständiger, vorbeugender Chargentestpflichten, ein geringer Sanktionsdruck bei Rechtsverstößen sowie eine geringe Wahrscheinlichkeit der Feststellung von Verstößen schaffen eine Situation, in der praktisch in allen bekannt gewordenen Futtermittelskandalen ein großer Teil der kontaminierten Ware bereits verfüttert und die daraus produzierten Nahrungsmittel bereits verzehrt worden waren.

Der Lebensmittelmarkt ist somit ein Markt, in dem Verbraucher nicht präventiv und damit effektiv gegen Täuschung und Gesundheitsgefährdung geschützt werden. Der Mangel an präventivem Verbraucherschutz in der Praxis des Lebensmittelrechts verstößt nach Auffassung von foodwatch gegen die Grundsätze und Prinzipien des europäischen Lebensmittelrechts, in dem das Vorsorgeprinzip, also die Prävention von Risiken für die Verbraucher, eine zentrale Stellung einnimmt.

⁵³ Vgl. Sabine Schlacke, Gutachterliche Stellungnahme zur Bewertung der Lockerung des BSE Risikoschutzes seit 2001 im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002, insbesondere aus demokratietheoretischer Perspektive, (Unveröffentlicht, 2011).

⁵⁴ Vgl. foodwatch-Dioxin-Report „Chronisch vergiftet“, Berlin, 2011, http://www.foodwatch.org/uploads/media/Chronisch_vergiftet_foodwatch-Report2011-12-12_02.pdf (31.10.2012).

4.2. PRÄVENTION: KOSTEN FÜR DIE UNTERNEHMEN, ERSPARNISSE FÜR DIE GESELLSCHAFT

Die rechtlichen Defizite beim Gesundheitsschutz und beim Täuschungsverbot sind ursächlich auf die unzureichende Umsetzung der primär- und sekundärrechtlichen Rechtsgrundsätze, die in den lebensmittelrechtlichen Dachgesetzen (z. B. LFGB und EU-Basisverordnung) festgehalten sind, zurückzuführen.

Die Einführung des neuen deutschen Lebensmittelrechts (LFGB) im Jahr 2005 beschränkt sich im Wesentlichen auf die generelle Formulierung sehr weitreichender, weil präventiver Schutzvorschriften (vgl. 1.2.). Diese haben sich jedoch nicht in dem umfangreichen und auch unübersichtlichen gesetzlichen Regelwerk, das die Anwendung der Rechtsgrundsätze konkretisiert, niedergeschlagen. Das Defizit besteht vor allem darin, dass das Präventionsprinzip des Primär- und Sekundärrechts nicht nur nicht konsequent umgesetzt, sondern im Gegenteil, das gesamte Regelwerk vorwiegend nachsorgend ausgerichtet wurde. Die wesentlichen Rechtsgrundsätze des europäischen Lebensmittelrechtes, nämlich das Vorsorgeprinzip und das Gebot der Rückverfolgbarkeit, wurden bei der rechtlichen Konkretisierung nur unzureichend berücksichtigt.

Vorsorgeprinzip und Rückverfolgbarkeitsgebot können zudem nur dann wirksam um- und durchgesetzt werden, wenn in benachbarten Rechtsgebieten unterstützende gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen werden. Dies ist bisher nur völlig unzureichend geschehen. Verstöße gegen die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen werden nicht effektiv verhindert bzw. nicht mit ausreichender Abschreckung sanktioniert. Auch sind Informationsrechte der Bürger und Informationspflichten der Behörden/Unternehmen sowie strafrechtliche und zivilrechtliche Vorschriften nicht so verfasst, dass sie die Erreichung der lebensmittelrechtlichen Gesetzeszwecke wirksam unterstützen und ergänzen (vgl. Abschnitt 3).

Diese Entwicklung des europäischen Lebensmittelrechts ist kein Zufall oder auf die Unwissenheit des Gesetzgebers zurückzuführen. Sie ist dem erfolgreichen Einfluss der Lebensmittelloobby auf die Gesetzgebung geschuldet. Präventiver Verbraucherschutz ist gut für die Verbraucher und spart Kosten für die Gesellschaft, verursacht aber Kosten für die Nahrungsmittelwirtschaft und stellt damit für jedes einzelne Unternehmen eine Belastung dar.

Beispielsweise würde einerseits eine vollständige Chargentestpflicht für Futtermittelbetriebe höhere Kosten für einzelne Futtermittelunternehmen bedeuten und könnte deshalb die Wirtschaftlichkeit dieser Betriebe gefährden, sie würde jedoch andererseits der Gesellschaft enorme Kosten durch die effektive Verhinderung von Futtermittelskandalen ersparen. Zudem würde eine derartige Chargentestpflicht den Endverkaufspreis von Fleischprodukten, wenn überhaupt, nur unwesentlich beeinflussen. Dies liegt daran, dass die anteiligen Futtermittelkosten der Fleischproduktion gemessen am Endverkaufspreis des Einzelhandels nur etwa 10 bis 15 Prozent betragen. Eine zehnprozentige Erhöhung des Futtermittelpreises bei einem Kilopreis für Schweineschnitzel von 8 Euro im Supermarkt würde für den Verbraucher lediglich einen kaum fühlbaren Mehrpreis von 12 Cent pro Kilogramm bedeuten.⁵⁵ Das Ausscheiden von Futtermittelbetrieben aus dem Markt, die die Mehrbelastung durch strengere Testpflichten nicht schultern und damit nicht ausreichende Sicherheit gewährleisten können, stellt einen wichtigen und erwünschten marktwirtschaftlichen Ausleseprozess dar.

Die starke Lobby der Futtermittelwirtschaft, die Teil der gesamten Agrarlobby ist, orientiert sich jedoch nicht an den Präferenzen der Gesellschaft und der Verbraucher, sondern sie vertritt jeden einzelnen Futtermittelbetrieb, dessen oberstes Ziel es ist, Kostensteigerungen zu vermeiden – egal welche Kosten dafür die Gesellschaft zu tragen hat. Vorsorgliche Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher stehen deshalb – im Futtermittelbereich sowie im Lebensmittelsektor – den Interessen der Nahrungsmittelindustrie entgegen. Dass sich bei der Gestaltung und Umsetzung der wegweisenden, präventiven Grundsätze des Lebensmittelrechts vorwiegend die Interessen der Nahrungsmittelindustrie durchgesetzt haben und der Staat es nicht vermocht hat, diesen Interessen etwas entgegenzusetzen, ist bezeichnend.⁵⁶

Der politische Einfluss der Lebensmittelwirtschaft ist umfassend. Er manifestiert sich auf allen Ebenen der Gesetzgebung und Rechtsetzung bis hin zur Lebensmittelüberwachung und dominiert auch die Exekutive, besonders in Deutschland, wo das zuständige Ministerium als ein Klientelministerium der Agrarindustrie angesehen werden kann. Zudem reflektieren die personelle Verflechtung zwischen der Lebensmittelwirtschaft und den formal unabhängigen, staatlichen Institutionen des Verbraucherschutzes wie dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)⁵⁷ sowie die Dominanz der Nahrungsmittelwirtschaft in vom Staat geförderten Kooperationen wie der „Plattform für Ernährung und Bewegung“⁵⁸ das ständige Übergewicht der Wirtschaftsinteressen auf Kosten des Rechtsschutzes der Verbraucher. Diesen massiven Ein-

⁵⁵ Vgl. foodwatch-Futtermittel-Report „Lug und Trog“, a. a. O.

⁵⁶ Beispiele dafür, wie sich die Lebensmittelwirtschaft auch gegen breite Mehrheiten der Bevölkerung/der Verbraucher durchsetzt, sind die Ampelkennzeichnung und das Smiley-System. 93 Prozent der Bevölkerung sind für das Smiley-System und 69 Prozent für die Ampelkennzeichnung. Dennoch setzt der Staat diese nicht gegen die Lebensmittelwirtschaft durch. Vgl. foodwatch-Internetseite: Emnid: Ampel-Unterstützung wächst – Bürger für Öffnungsklausel (2009) [http://www.foodwatch.org/de/informieren/ampelkennzeichnung/aktuelle-nachrichten/emnid-ampel-unterstuetzung-waechst-buerger-fuer-oeffnungsklausel/?sword_list\[0\]=emnid](http://www.foodwatch.org/de/informieren/ampelkennzeichnung/aktuelle-nachrichten/emnid-ampel-unterstuetzung-waechst-buerger-fuer-oeffnungsklausel/?sword_list[0]=emnid).

Vgl. foodwatch-Internetseite: Emnid-Umfrage: Riesenmehrheit für Smileys in Deutschland (04/2010) [http://www.foodwatch.org/de/informieren/smiley-system/mehr-zum-thema/emnid-umfrage/?sword_list\[0\]=emnid](http://www.foodwatch.org/de/informieren/smiley-system/mehr-zum-thema/emnid-umfrage/?sword_list[0]=emnid).

⁵⁷ Christoph Then und Andreas Bauer-Pankus, „Schlecht beraten: Gentechnik-Lobbyisten dominieren Expertengremium – Schwere Interessenskonflikte beim Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)“, München, 2012.

⁵⁸ Vgl. Internetseite pnb, Plattform für Ernährung und Bewegung e. V., <http://www.ernaehrung-und-bewegung.de>, (30.04.2013).

fluss der Lebensmittelwirtschaft auf Politik und staatliche Institutionen gibt es nicht nur in Deutschland, sondern auch auf europäischer Ebene.

Die Art und Weise, wie die grundlegenden Prinzipien des europäischen Lebensmittelrechts nicht nur nicht umgesetzt, sondern sogar ins Gegenteil verkehrt wurden, dokumentiert, dass der Staat seine Steuerungshoheit gegenüber den Interessen der Lebensmittelwirtschaft ab- und aufgegeben hat.

Die BSE Krise hatte nur kurzfristig Einsicht und gute Vorsätze einkehren lassen. Es bestand kurzfristig Einmütigkeit, dass sich eine solche Katastrophe nicht wiederholen sollte. Dieses Versprechen ist nicht eingelöst worden. Verhindert haben es diejenigen, die für die Katastrophe verantwortlich waren.

VOM REPARATURBETRIEB ZUR PRÄVENTION: RECHTLICHE MASSNAHMEN

Bis in die jüngste Vergangenheit musste die Lebensmittelwirtschaft sich nicht mit organisierten Verbraucherinteressen auseinandersetzen. Die staatlich finanzierten Verbraucherzentralen üben eine wichtige Funktion bei der konkreten Beratung von Verbrauchern aus und bekämpfen mit Abmahnungen nach dem UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) Falschdeklarationen von Lebensmitteln. Aufgrund ihrer staatlichen Finanzierung müssen sie jedoch Rücksicht in der Auseinandersetzung mit Bundes- und Länderregierungen sowie Unternehmen nehmen. Vor allem mobilisieren sie nicht Verbraucher, um deren Interessen nachdrücklich gegenüber Staat und Unternehmen zum Ausdruck zu bringen. Darin unterscheidet sich foodwatch vor allem von den Verbraucherzentralen.

Aus dem Ungleichgewicht von Wirtschafts- und Verbraucherinteressen bei der Gestaltung des Marktes leitet sich die Legitimation der foodwatch-Aktivitäten ab.⁵⁹ foodwatch sieht es als Aufgabe, die erörterten Missstände offenzulegen, die Beseitigung der ihnen zugrundeliegenden Regulierungs- und Vollzugsdefizite zu fordern und diese mit und durch die Mobilisierung von Verbrauchern durchzusetzen.

Um den Zielen des Lebensmittelrechtes, nämlich das Täuschungsverbot und den Gesundheitsschutz, gerecht zu werden und die rechtliche Stellung der Verbraucher generell zu stärken, sind umfassende Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene erforderlich.

Der Lebensmittelmarkt bzw. das Lebensmittelrecht müssen so ausgestaltet werden, dass die Verbraucher präventiv vor Gesundheitsgefahren und Täuschung geschützt werden. Als Prinzip sollte dabei gelten, die Fähigkeit des Marktes zur Selbststeuerung zu stärken. Wichtige Elemente der Selbststeuerung sind eine verbesserte Transparenz, effektive Informationsrechte und -pflichten sowie wirksame Haftungsregeln und die Anwendung des Vorsorgeprinzips. Von diesen Elementen geht naturgemäß eine erhebliche präventive Wirkung aus.

⁵⁹ Ampelkennzeichnung und Smiley-System a. a. O.

Die Lebensmittelwirtschaft beklagt zu Recht die Regulierungsdichte des Lebensmittelrechtes. Aber sie fördert diese auch, weil sie einerseits über den Lobbyeinfluss vor allem auf der untergesetzlichen Ebene undurchsichtige Detailregelungen zu ihren Gunsten forciert und andererseits marktkonforme, selbststeuernde Eingriffe (z. B. Transparenz durch Informationspflichten) zu verhindern sucht.

Obwohl das Lebensmittelrecht in seinen Grundzügen sehr weitgehend harmonisiertes EU-Recht ist, gibt es auch noch nationale Spielräume, um die rechtliche Stellung der Verbraucher wesentlich zu verbessern: Einerseits bei der Umsetzung/Durchführung von EU-Recht im Sinne der Verbraucher auf nationaler Ebene, sei es durch ministerielle Verordnungen, Landesgesetze oder die Rechtsanwendung. Andererseits – und dies liegt ausdrücklich und ausschließlich in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten – bei der Lebensmittelüberwachung, bei den Informationsrechten, bei der Sanktionierung und bei der parlamentarischen Kontrolle/Rechtsetzung auf nationaler Ebene.

Rechtliche Maßnahmen:

- >> Das Vorsorgeprinzip muss sich in der Gesetzgebung, der Anwendung und Durchsetzung von Gesetzen, in den Kontrollen und in der betrieblichen Praxis niederschlagen. Das heißt: Konkretisierung und Anwendung des Vorsorgeprinzips und des Prinzips der Rückverfolgbarkeit auf allen Ebenen der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen;
- >> Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit auf allen Stufen der Lebensmittelkette.

1.) PRÄVENTIVER GESUNDHEITSSCHUTZ:

EU-Recht:

- >> Verbot aller gesundheitlich kritischen Zusatzstoffe (durch konsequente Anwendung des Vorsorgeprinzips in Verbindung mit der Umkehr der Beweislast);
- >> Futtermittelrecht: Verhinderung eines Missbrauchs des Verwendungsverbot durch 100-prozentige Chargentestpflicht;
- >> Sicherer Umgang mit Tiermehl durch Herstellerhaftung für ordnungswidrige Beseitigung von Fleischabfällen (KAT3-Ware);
- >> Grenzwerte, die sich nicht nach kommerziellen Interessen richten (Dioxin) und effektive Minimierung (best practice) von Kontaminanten (z. B. Acrylamid);
- >> Reduktion des Antibiotika-Einsatzes in der Tiermast durch verbesserte Tierhaltung;
- >> Verbot gesundheitsbezogener Angaben bei Lebensmitteln.

Nationales Recht:

- >> Werbeverbot für unausgewogene Kinderlebensmittel (Marketingverbote müssen wahrscheinlich EU-rechtlich geregelt werden).

2.) TÄUSCHUNGSVERBOT:

EU-Recht:

- >> ein gesetzlicher Vorrang von Produktinformationen vor Werbung (z. B. auf Verpackungen);
- >> eine lesbare Mindestschriftgröße;
- >> verbindliche Mengenangaben für beworbene Zutaten auf der Schauseite;
- >> eine Herkunftskennzeichnung, die die Auswahl regionaler Produkte ermöglicht;
- >> Nährwertangaben in Form der Lebensmittelampel auf der Schauseite;
- >> eine verständliche Aromen- und Zusatzstoff-Deklaration;
- >> eine lückenlose Kennzeichnungspflicht für die Anwendung von Gentechnik, insbesondere die Kennzeichnung von Fleisch und Milchprodukten, die von Tieren stammen, die mit gentechnisch veränderten Futtermitteln gefüttert wurden;
- >> Transparenz über die Herstellungsweise;
- >> die Kennzeichnung herstellungsbedingter Alkoholgehalte (bei alkoholfreiem Bier ist nationalstaatliche Regelung möglich (siehe Großbritannien));
- >> Mindest-Füllmengen für Verpackungen.

Nationales Recht:

- >> „Leitsätze“ der Lebensmittelbuch-Kommission müssen so verfasst sein, dass sie den tatsächlichen „Verkehrsauffassungen“ der Verbraucher entsprechen und eine einfache, zügige Qualitätsauswahl ermöglichen (vgl. auch die grundsätzlichen Forderungen zur Rolle der Lebensmittelbuch-Kommission, siehe Punkt 8);
- >> Transparenz über die Verwendung tierischer Zutaten.

3.) TIERSCHUTZ:

EU-Recht:

- >> gesetzlich vorgeschriebene tiergerechte Nutztierhaltung.

4.) LEBENSMITTELKONTROLLEN:

- >> Lebensmittelkontrollen sind nur dann effektiv, wenn sie nicht den zwangsläufig erfolglosen Versuch unternehmen, Prävention zu ersetzen, sondern die Präventionsmaßnahmen der Futtermittel- und Lebensmittelwirtschaft konsequent überwachen. In diesem Sinne müssen Lebensmittelkontrollen durch Zentralisierung der Kompetenzen

auf Länderebene unabhängig von jedweder politischer Einflussnahme, unterstützt durch gesetzlich vorgeschriebene, sanktionsbewehrte Eigenkontrollen und Prüfpflichten der Unternehmen sowie durch umfangreiche Veröffentlichungspflichten der Behörden gestärkt werden.

5.) INFORMATIONSRECHTE FÜR VERBRAUCHER, INFORMATIONS- UND VERBODENSPFLICHTEN VON BEHÖRDEN/UNTERNEHMEN AUF NATIONALER EBENE:

Informationspflichten und Informationsrechte sind Maßnahmen mit starker präventiver Wirkung. Sie halten Hersteller und Handel an, aus Reputations- und Kostengründen vorsorglich zu handeln.

- >> Veröffentlichung von Herstellernamen/Produktamen in den Meldungen des Europäischen Schnellwarnsystems;
- >> Umfassende, zeitnahe Veröffentlichung aller Lebensmittelkontrollergebnisse, insbesondere aller bei Lebensmittelherstellern festgestellten Verstöße gegen das Lebensmittelrecht, sowohl gegen das Täuschungsverbot als auch gegen den Gesundheitsschutz;
- >> Das Recht der Verbraucher, Informationen direkt bei Unternehmen abzufragen und eine Verpflichtung der Unternehmen, diese Informationen (z. B. über die Herkunft von Zutaten) auch zu liefern;
- >> Einführung des Smiley-Systems, d. h. der Veröffentlichung der Kontrollberichte der Lebensmittelüberwachung einschließlich einer zusammenfassenden Bewertung in Form eines Smileys im Internet und an der Tür eines jeden Lebensmittelbetriebes.

6.) RECHTLICHE STELLUNG DER UNTERNEHMEN: STRAFEN UND ZIVILRECHTLICHE HAFTUNG:

Ebenso wie Informationspflichten und Informationsrechte wirken Haftungsregelungen präventiv – vorausgesetzt, Haftungsschäden können direkt oder hilfsweise festgesetzt, und Schuld (bei Strafe) kann nachgewiesen werden:

Nationales Recht:

- >> Produktverantwortung des Einzelhandels: sanktionsbewehrte Prüfpflichten, um Täuschung und Gesundheitsgefährdungen präventiv zu verhindern bzw. diese sanktionieren zu können;
- >> Strafen für abstrakte Gefährdungsdelikte, z. B. für potenzielle Gesundheitsgefährdung durch bio-akkumulative Giftstoffe;
- >> Umkehr der Beweislast bei Gesundheitsgefährdung durch Hersteller/Handel;

- >> zivilrechtliche Gefährdungshaftung der Unternehmer (mit Regelbeispielkatalog für abstrakte Gefahren, wie z. B. die Kontamination von Lebensmitteln mit bio-akkumulativen Giftstoffen [Dioxin]);
- >> Ermittlungspflicht der Behörden bei Ordnungswidrigkeiten im Lebensmittelrecht (Aufhebung des Opportunitätsprinzips bei § 130 OWiG);
- >> Langfristig: Einführung des Unternehmensstrafrechts und Ablösung des Individualstrafrechts in Deutschland.

7.) KLAGERECHTE FÜR VERBRAUCHER:

Klagerechte für Verbraucher wirken präventiv, weil sie Hersteller/Handel anhalten, Risiken eventueller Klagen von vornherein zu vermeiden.

- >> Verbandsklagerechte für Verbraucher auf nationaler und EU-Ebene zur Kontrolle der Durchführungsrechtsetzung beim EuGH (z. B. Kontrolle von Positiv- oder Negativlisten).

8.) PARLAMENTARISCHE KONTROLLE/RECHTSETZUNG:

Überall, wo die parlamentarischen Kontrollen fehlen oder schwach sind, öffnen sich Einfallstore für die Lobbyisten der Lebensmittelindustrie. Diese versuchen jedoch, präventiv wirkende Maßnahmen zu verhindern (vgl. Kapitel 4).

- >> Effektive parlamentarische Kontrolle der Rechtsetzung unter Beachtung des „Wesentlichkeitsprinzips“ auf nationaler und europäischer Ebene, d. h. des Prinzips, dass wesentliche gesetzliche Maßnahmen der parlamentarischen Kontrolle bedürfen;
- >> Abschaffung der „Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission“. Stattdessen werden in einem demokratisch legitimierten Verfahren unter Berücksichtigung der Verbrauchererwartung verbindliche Produktbezeichnungen festgesetzt, zum Beispiel auf Initiative des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.

foodwatch e. v. · brunnenstraße 181 · 10119 berlin · germany
fon +49 (0) 30 / 24 04 76 - 0 · fax +49 (0) 30 / 24 04 76 - 26 · e-mail info@foodwatch.de
www.foodwatch.de