

### **EU-Basisverordnung: EU-Recht schützt Verbraucherinnen und Verbraucher nicht vor Lebensmittelkandalen**

*Juli 2018*

Vor mehr als 15 Jahren – im Jahr 2001 – erreichte der „Rinderwahnsinn“ BSE seinen vorläufigen Höhepunkt. Verbraucherinnen und Verbraucher hatten keine Chance, sich zu wehren oder zu erkennen, welche Risiken sie beim Verzehr von Rindfleisch eingingen. Doch letztlich wurde niemand für diese Katastrophe verantwortlich gemacht. In Europa bedeutete die BSE-Krise eine Zeitenwende für den Verbraucherschutz. Die europäische Basisverordnung für Lebensmittel (Verordnung (EG) Nr. 178/2002)<sup>1</sup> wurde verabschiedet, in der die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts festgelegt sind, und die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) wurde eingerichtet. Die EU-Basisverordnung wurde mit dem Ziel erarbeitet, die europäischen Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefahren und Betrug zu schützen, so dass in Zukunft Skandale wie die BSE-Krise nicht mehr möglich sind.

Obwohl die Einführung der Basisverordnung ein Fortschritt war, hat sie ihre Ziele nicht erreicht und kann daher kaum als Erfolg gewertet werden. Einige Bestimmungen sind zu unscharf, die Umsetzung in der nachgeordneten Gesetzgebung und der Vollzug sind unzureichend und aus heutiger Sicht gibt es viele Lücken, die geschlossen werden müssen. Kein Wunder, dass Lebensmittelkandale immer wieder vorkommen. Dabei existieren wirksame gesetzliche Lösungen: foodwatch hat acht Forderungen für eine Novellierung der Basisverordnung vorgelegt, um Verbraucherinnen und Verbraucher zukünftig vor Lebensmittelkandalen und damit vor Betrug und Gesundheitsgefahren zu schützen.

### **Fipronil-Skandal 2017: Mangelnde Rückverfolgbarkeit**

Im Sommer 2017 wurde bekannt, dass in fast ganz Europa mit dem giftigen Insektizid Fipronil belastete Eier auf den Markt gelangt waren. Um einen bei Hühnern auftretenden Parasiten, die rote Vogelmilbe, zu bekämpfen, waren viele Ställe für Legehennen mit einem Fipronil-haltigen Desinfektionsmittel behandelt worden, obwohl Fipronil bei zur Nahrungsmittelerzeugung gehaltenen Tieren verboten ist. Behördliche, private und Bio-Kontrollen hatten diese seit Monaten andauernde illegale Praxis entweder nicht bemerkt oder die Öffentlichkeit nicht informiert. Die Folge war, dass der Skandal gewaltige Ausmaße annahm. Fipronil-kontaminierte Eier wurden in 45 Länder exportiert. Die Substanz wurde auch in eihaltigen verarbeiteten Lebensmittel entdeckt – zum Teil in hohen Mengen.<sup>2</sup> Die Behörden waren nicht in der Lage, Informationen über die Ausbreitung der belasteten Eier zur Verfügung zu stellen. Sie mussten damals eingestehen, dass die Eier nicht vollständig rückverfolgbar waren.<sup>3</sup> Der Grund: Die Bestimmungen der EU-Basisverordnung, die die Rückverfolgbarkeit der Produkte vorschreiben, werden von den Mitgliedstaaten nicht vollzogen. Verbraucherinnen und Verbraucher wurden von Behörden und Unternehmen nicht ausreichend über die belasteten Lebensmittel informiert. Zudem fehlen rechtliche Mechanismen, gegen die mangelnde

---

<sup>1</sup> EU-Basisverordnung des Lebensmittelrechts (Regulation (EC) Nr. 178/2002), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

<sup>2</sup> Vgl. NLTime.nl am 05. September 2017, <https://nltime.nl/2017/09/05/fipronil-contaminated-eggs-found-45-countries>

<sup>3</sup> “[...]eine definitive und verlässliche Einschätzung der Zahl der in den Handel gelangten Eier [dürfte] nicht möglich sein [...]” Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage vom 04. September 2017, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/134/1813477.pdf>

Durchsetzung des EU-Rechts vorzugehen. Beispielsweise haben Verbraucherorganisationen oder einzelne Verbraucherinnen und Verbraucher keine Möglichkeit, einen Mitgliedstaat wegen Nichteinhaltung der Rückverfolgbarkeitsgesetze zu verklagen.

### **Lactalis-Skandal 2017/18: Verbraucher wurden nicht sofort und umfassend informiert**

Ein weiterer aktueller Lebensmittelskandal erschütterte Frankreich Ende 2017 und Anfang 2018. Der französische Babymilchproduzent Lactalis hatte massenweise Babymilch auf den Markt gebracht, die mit Salmonellen belastet war. Über einen Zeitraum von mehreren Monaten hatten weder die zuständigen Behörden noch das Unternehmen Lactalis die Öffentlichkeit über das Ausmaß des Salmonellenproblems in der Säuglingsmilchfabrik und den betroffenen Produkten zeitnah und umfassend informiert. Infolgedessen wurden zwölf Millionen Kartons mit kontaminierter Säuglingsmilch in weltweit 86 Länder geliefert, wodurch unzählige Säuglinge einem vermeidbaren Gesundheitsrisiko ausgesetzt waren.<sup>4</sup> Der Lactalis-Skandal hat deutlich gemacht, dass wichtige Informationen selbst bei schwerwiegenden Gesundheitsrisiken nicht immer sofort veröffentlicht werden. Diese Situation hätte verhindert werden können, wenn die bestehenden europäischen Rechtsvorschriften über die Rückverfolgbarkeit durchgesetzt worden und die Lebensmittelunternehmen verpflichtet gewesen wären, ihre Produkte auf Unbedenklichkeit zu testen. In Fällen, bei denen Risiken für die öffentliche Gesundheit und Sicherheit bestehen, müssen die Behörden dazu verpflichtet werden, die Öffentlichkeit umfassend und unverzüglich zu informieren. Das ist bisher nicht der Fall. In Fällen, bei denen es „nur“ um Betrug geht, haben die Behörden derzeit sogar überhaupt keine Veröffentlichungspflichten.

### **Pferdefleischskandal 2013: Einzelhändler werden selten für Betrug und Gesundheitsgefahren verantwortlich gemacht**

Als 2013 Pferdefleisch in Rindfleischlasagne entdeckt wurde, schockierte dies die Verbraucherinnen und Verbraucher in ganz Europa. Offiziellen Angaben zufolge hatten die Hersteller mindestens 750 Tonnen billigeres Pferdefleisch in ihre Produkte gemischt, und ihre Gewinne mit betrügerischen Mitteln deutlich steigern konnten. Der Pferdefleischskandal konnte damals derart gigantische Ausmaße annehmen, weil Einzelhändler derzeit nicht verpflichtet sind, die von ihnen verkauften Produkte auf Unbedenklichkeit zu prüfen. Sie nutzen dieses Schlupfloch, um die "Ich habe von nichts gewusst"-Karte auszuspielen. Im Falle des Pferdefleischskandals hätten verpflichtende Tests den Verkauf betrügerischer Produkte verhindern und es ermöglichen können, die Einzelhändler haftbar zu machen und Sanktionen zu verhängen.

Auch Anfragen, welche Produkte damals konkret betroffen waren, liefen ins Leere. Denn individuelle Verbraucherinformationsrechte sind in der EU-Basisverordnung nicht vorgesehen. Die von den einzelnen Mitgliedstaaten erlassenen Informationsgesetze sind weitgehend wirkungslos: Angeforderte Informationen werden selten rechtzeitig zur Verfügung gestellt, diese sind stark redigiert und die Namen der Lebensmittelhersteller anonymisiert. Häufig werden den Verbraucherinnen und Verbrauchern sogar erhebliche Gebühren für den Anfrageprozess in Rechnung gestellt. Im Falle des Pferdefleischskandals gaben die zuständigen Behörden trotz zahlreicher Auskunftersuchen nie die Namen aller betroffenen Produkte bekannt.

---

<sup>4</sup> Vgl <https://www.foodwatch.org/en/what-we-do/topics/transparency-and-food-safety/more-information/salmonella-contamination-scandal-in-france/>

### Reformvorschlag der EU-Kommission: Grünes Licht für weitere Lebensmittelskandale

Im Jahr 2014 begann die Europäische Kommission mit einer sogenannten REFIT-Bewertung (Regulatory Fitness and Performance Programme) der EU-Basisverordnung. Erklärtes Ziel dieses Programms ist es, sicherzustellen, dass die EU-Rechtsvorschriften den Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und der Gesellschaft den gewünschten Nutzen bringen, und gleichzeitig Bürokratie abgebaut und Kosten gesenkt werden. Als ersten Schritt dieses Prozesses hat die Europäische Kommission einen „Fitness-Check“ der Basisverordnung veranlasst. Die Ergebnisse wurden im Januar 2018 veröffentlicht.<sup>5</sup> Daraufhin kündigte die Europäische Kommission offiziell ihre Pläne zur Änderung der EU-Basisverordnung an und legte einen entsprechenden Legislativvorschlag vor.<sup>6</sup>

Die Europäische Kommission kam zu dem Schluss, dass die EU-Basisverordnung ihre Kernziele erreicht hat, nämlich ein hohes Maß an Schutz vor Gesundheitsrisiken und Betrug sowie das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten. Dementsprechend legte die Kommission einen aus Sicht von foodwatch schwachen Legislativvorschlag vor, der sich ausschließlich auf eine Änderung des EU-Risikobewertungsmodells und der Risikokommunikation für potenziell gefährliche Substanzen (Beispiel: Glyphosat) konzentriert. Die in diesem Papier beschriebenen grundlegenden Mängel der EU-Basisverordnung werden ignoriert. Eine verbesserte Transparenz bei der Risikobewertung ist sicherlich ein wichtiger Punkt, aber keineswegs der einzige, der zur Verbesserung des Schutzes der Verbraucherrechte angegangen werden muss.

### Lebensmittelunternehmen sind besser geschützt als Verbraucherinnen und Verbraucher!

Bisher haben es die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten versäumt, 500 Millionen europäische Verbraucherinnen und Verbraucher wirksam vor Gesundheitsrisiken und Betrug auf dem Lebensmittelmarkt zu schützen. Schlimmer noch: Sie tun nichts, um diese Situation zu ändern. Stattdessen dienen sie weiterhin den Interessen der großen Lebensmittelkonzerne.

### foodwatch-Forderungen

Um künftige Lebensmittelkrisen zu vermeiden, müssen folgende Punkte adressiert und in der EU-Basisverordnung umgesetzt werden:

Thema	Forderung
1. <b>Rückverfolgbarkeit</b> (Art. 18): Die Bestimmungen der EU-Basisverordnung, die die Rückverfolgbarkeit der gesamten Lebensmittelkette vorschreiben, sind in den Mitgliedstaaten nicht ausreichend durchgesetzt.	Art. 18 der EU-Basisverordnung muss auf der Ebene der Mitgliedstaaten durchgesetzt werden.
2. <b>Vorsorgeprinzip</b> (Art. 7): Die Umsetzung des präventiven Gesundheitsschutzes ist unzureichend. Das	Die Anwendung des Vorsorgeprinzips bei der Risikokommunikation, dem Risikomanagement und der Zulassung

<sup>5</sup> Vgl. [https://ec.europa.eu/food/safety/general\\_food\\_law/fitness\\_check\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en)

<sup>6</sup> Vgl. [https://ec.europa.eu/food/safety/general\\_food\\_law/transparency-and-sustainability-eu-risk-assessment-food-chain\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/transparency-and-sustainability-eu-risk-assessment-food-chain_en)

<p>Vorsorgeprinzip wird nicht konsequent angewendet.</p>	<p>potenziell gefährlicher Stoffe muss für die EU-Kommission, die EFSA und die Behörden der Mitgliedstaaten verbindlich vorgeschrieben werden. Art. 7 der EU-Basisverordnung ist entsprechend zu ändern.</p>
<p>3. <b>Irreführende Kennzeichnung</b> (Art. 8 und 16): Die EU-Basisverordnung verbietet jegliche Produktkennzeichnung oder -präsentation, die Verbraucherinnen und Verbraucher irreführt. Tatsächlich ist Täuschung auf dem Lebensmittelmarkt die Regel, nicht die Ausnahme.</p>	<p>Artikel 8 und 16 der EU-Basisverordnung müssen ausdrücklich jede Produktkennzeichnung oder -aufmachung verbieten, <i>die geeignet sind</i>, die Verbraucherinnen und Verbraucher irrezuführen.</p>
<p>4. <b>Veröffentlichungspflichten von Behörden</b> (Art. 10): Die Bestimmungen über die Veröffentlichungspflichten bei potenziellen Gesundheitsrisiken sind vage formuliert, und es gibt keinerlei Bestimmungen, die eine Offenlegung bei Betrug und Täuschung vorschreiben.</p>	<p>Volle Transparenz: Die Behörden müssen verpflichtet werden, die Öffentlichkeit unverzüglich und umfassend zu informieren – und zwar nicht nur in Fällen, in denen potenzielle Gesundheitsrisiken bestehen, sondern auch in Betrugsfällen. Art. 10 der EU-Basisverordnung ist entsprechend zu ändern.</p>
<p>5. <b>Testpflichten von Unternehmen</b> (Art. 19): Die Lebensmittelunternehmen sind dafür verantwortlich, dass die von ihnen in Verkehr gebrachten Produkte sicher sind und kein Betrug vorliegt. Gegenwärtig stellen sie dies nicht sicher. Gesundheitsgefährdende Lebensmittel und Betrug werden oft erst nach dem Verkauf und Verzehr identifiziert.</p>	<p>Die Unternehmen, einschließlich der Einzelhändler, müssen die Qualität und Sicherheit der von ihnen verkauften Produkte testen und überprüfen. Konkrete Bestimmungen auf der Grundlage verbindlicher Prüfpflichten (sowohl im Hinblick auf die Lebensmittelsicherheit als auch auf Betrug) für Hersteller und Händler müssen durch eine Änderung von Art. 19 eingeführt werden. Diese Verpflichtungen sind auch notwendig, um die Unternehmen haftbar zu machen.</p>
<p>6. <b>Individuelle Verbraucherrechte:</b> Effektive Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Zugang zu Informationen von Behörden sind noch nicht in der EU-Basisverordnung enthalten.</p>	<p>Auf EU-Ebene und in den meisten Mitgliedstaaten sind wirksame Rechtsvorschriften erforderlich, die den einzelnen Verbraucherinnen und Verbrauchern den Zugang zu allen Informationen der Behörden über Lebensmittel ermöglichen. Ein entsprechender Artikel muss der EU-Basisverordnung hinzugefügt werden.</p>

<p>7. <b>Klagerechte gegen Unternehmen</b> Für Verbraucherinnen und Verbraucher ist es schwierig, die Hersteller im Schadensfall zu verklagen. Das liegt an der Beweislast, dem finanziellen Risiko von Rechtsstreitigkeiten und des oft geringen Einzelschadens. Sammelklagen gibt es praktisch nicht. Sie sind noch nicht in der EU-Basisverordnung enthalten.</p>	<p>a) Die EU-Basisverordnung muss geändert werden, um Verbraucherinnen und Verbrauchern Sammelklagen zu ermöglichen. b) Die EU-Basisverordnung muss geändert werden, um Verbraucherorganisationen das Recht zu geben, Unternehmen wegen Missachtung gesetzlicher Anforderungen zu verklagen.</p>
<p>8. <b>Klagerechte gegen Behörden:</b> Das EU-Lebensmittelrecht enthält keine wirksamen gesetzlichen Bestimmungen, die es Verbraucherorganisationen erlauben, Klage gegen Behörden zu erheben. Diese Situation hat zur unzureichenden Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze beigetragen.</p>	<p>a) Die EU-Basisverordnung muss geändert werden, damit Organisationen die Behörden wegen Nichterfüllung ihrer Pflicht zur Durchsetzung von Vorschriften verklagen können. b) Die EU-Basisverordnung muss geändert werden, um Verbraucherorganisationen das Recht zu geben, die Vereinbarkeit des Sekundärrechts mit höherrangigem Recht gerichtlich überprüfen zu lassen.</p>