

RECHTLOS IM SUPERMARKT

Gesundheitsgefahren, Täuschung und Betrug:
Warum das Lebensmittelrecht Verbraucherinnen
und Verbraucher nicht ausreichend schützt.



IMPRESSUM

Herausgeber

Thilo Bode (V.i.S.d.P.)

foodwatch e. V.

Brunnenstraße 181

10119 Berlin · Germany

Telefon +49 (0) 30 / 24 04 76 - 0

Fax +49 (0) 30 / 24 04 76 - 26

E-Mail info@foodwatch.international

www.foodwatch.org

Bankverbindung

foodwatch e. V.

GLS Gemeinschaftsbank

IBAN DE 5043 0609 6701 0424 6400

BIC GENO DEM 1 GLS

Fotohinweise

Titel: © fotolia_Sergey Ryzkov

Seite 10: © fotolia_Nitr

Seite 16: hello-i-m-nik-522061 on unplash

Seite 28: © fotolia_nikolaskus

Seite 38: © fotolia_weyo

Seite 46: © fotolia_Mariusz Blach

Gestaltung

Annette Klusmann, puredesign.

Druck

Fata Morgana, Berlin

Circle Offset weiß

gedruckt mit mineralölfreier Farbe

Redaktionsschluss

Oktober 2018

RECHTLOS IM SUPERMARKT

Gesundheitsgefahren, Täuschung und Betrug:
Warum das Lebensmittelrecht Verbraucherinnen
und Verbraucher nicht ausreichend schützt.

Vorwort	6
Zusammenfassung	8
1. DIE EU ENTDECKT DEN VERBRAUCHERSCHUTZ	10
1.1 EU-Verbraucherschutz und der „mündige Verbraucher“	11
1.2 Die BSE-Katastrophe als Auslöser eines neuen Lebensmittelrechts	13
2. GESUNDHEITSGEFÄHRDUNG, BETRUG UND IRREFÜHRUNG IN DER RECHTSPRAXIS	16
2.1 Unzureichender Gesundheitsschutz	17
2.2 Unzureichender Täuschungsschutz	24
2.3 Legaler Etikettenschwindel	25
3. RECHTLICHE DEFIZITE DES GESUNDHEITS- UND TÄUSCHUNGSSCHUTZES	28
3.1 Mangelnde Umsetzung des Vorsorgeprinzips, der Rückverfolgbarkeit und des Täuschungsverbots	29
3.2 Unzureichende Haftung des Lebensmitteleinzelhandels	31
3.3 Unzureichende Informationspflichten von Behörden und Unternehmen	32
3.4 Fehlende Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher	34
3.5 Zahnlose Lebensmittelüberwachung	35
4. STRUKTURELLE GRÜNDE FÜR DEN UNZUREICHENDEN VERBRAUCHERSCHUTZ BEI LEBENSMITTELN	38
4.1 Asymmetrischer Schutz von Verbrauchern und Unternehmen	39
4.2 Straf-, Zivil- und Klagerecht	40
4.3 Die Macht der Industrie-Lobby: Nachsorge statt Vorsorge	43
4.4 Die Freihandelsabkommen der EU	45
5. ÄNDERUNG DER EU-BASISVERORDNUNG	46
5.1 „REFIT“ und der Fitness Check der EU-Basisverordnung	47
5.2 foodwatch-Forderungen zur Novellierung der EU-Basisverordnung	49
Fußnoten	52

RECHTLOS IM SUPERMARKT

Anspruch und Praxis des Lebensmittelrechts

Vor mehr als fünfzehn Jahren – im Jahr 2001 – erreichte der „Rinderwahnsinn“ BSE seinen vorläufigen Höhepunkt. Bis heute starben mehr als 150 Menschen durch den Verzehr von Rindfleisch. Die Tiere waren mit nicht ausreichend sterilisiertem Tiermehl gefüttert worden, das von erkrankten Rindern stammte. Die Ereignisse machten auf schockierende Weise deutlich, dass die Praktiken der Futter- und Lebensmittelindustrie die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher massiv gefährdet und geschädigt hatten. Es wurde aber auch deutlich, dass der Staat durch unzureichende Regulierung der Futtermittelindustrie und der Rinderhalter seiner Schutzpflicht nur ungenügend nachgekommen war. Die Verbraucherinnen und 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. Eine europäische „Verfassung“ des Lebensmittelrechts, nämlich die „EU-Basisverordnung“ (Verordnung (EG) Nr. 178/2002), wurde erlassen und eine europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) errichtet. In Deutschland und in anderen EU-Mitgliedstaaten wurden Verbraucherministerien geschaffen.

Bereits vor mehr als 55 Jahren betonte der damals amtierende US-Präsident John F. Kennedy in einer Rede vor dem Kongress, wie wichtig grundlegende Rechte für Verbraucherinnen und Verbraucher sind. Aber wie sieht es heute aus? Hat sich die rechtliche Stellung der Verbraucherinnen und Verbraucher wirklich entscheidend verbessert? Sind die grundlegenden Verbraucherrechte – nämlich das Recht auf Schutz des Lebens und der Gesundheit, das Recht, Informationen zu erfragen und gehört zu werden und das Recht, auswählen zu können – wirklich realisiert? Können Verbraucherinnen und Verbraucher auf Augenhöhe mit den Herstellern und Händlern agieren? Können sie ihre Rolle als mündige Verbraucherinnen und Verbraucher wirklich wahrnehmen? Sind sie souverän im Markt oder ist ihre rechtliche Stellung schwach, und schließlich: Gestalten sie den Lebensmittelmarkt oder sind sie dessen Opfer?

Um die rechtliche Stellung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken und die Ziele des Lebensmittelrechts zu erreichen, Lebensmittelbetrug zu verhindern, und die menschliche Gesundheit zu schützen, sind umfangreiche Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene notwendig.

Der Lebensmittelmarkt und das Lebensmittelrecht müssen umgestaltet werden, sodass der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Betrug und

vor Gesundheitsgefahren durch präventive Maßnahmen sichergestellt wird. Gleichzeitig muss die Selbstkontrolle des Marktes ermöglicht und gestärkt werden. Wichtige Elemente der Selbstkontrolle sind zum Beispiel verbesserte Transparenz, gestärkte Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher und rechtlich verankerte Veröffentlichungspflichten der Behörden.

Im Hinblick auf die Herstellung, das Inverkehrbringen oder die Kennzeichnung von Lebensmitteln sind die erforderlichen Maßnahmen wegen der weitreichenden Harmonisierung des Lebensmittelrechts in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten nahezu identisch. Unterschiede zwischen den Ländern gibt es vor allem deshalb, weil das Recht in manchen Bereichen wie beispielsweise der Ausgestaltung der Lebensmittelkontrollen, bei Informationsrechten sowie zivil- und strafrechtlichen Regelungen noch nicht europarechtlich determiniert ist.

Diese Unterschiede werden von dem Bericht aufgezeigt, soweit sie Deutschland, Frankreich und die Niederlande betreffen (in diesen Ländern bestehen foodwatch-Büros). Zugleich liefert der Report wegen des hohen Harmonisierungsgrades des EU-Lebensmittelrechts ein repräsentatives Bild des Zustands des Lebensmittelmarkts in der gesamten EU.

Im ersten Kapitel werden die Bedeutung des Verbraucherschutzes im europäischen Primärrecht sowie die lebensmittelrechtlichen Grundlagen im Unionsrecht und im 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 rechtliche Defizite analysiert und die unzureichende Umsetzung und Durchsetzung der jeweiligen Regulierungen durch die Mitgliedstaaten aufgezeigt. Kapitel 4 untersucht die strukturellen Gründe für den unzureichenden Verbraucherschutz. Im abschließenden Kapitel 5 werden die foodwatch-Forderungen für eine verbesserte rechtliche Stellung der Verbraucherinnen und Verbraucher im Lebensmittelmarkt zusammengefasst. Diese Forderungen kommen zu einem Zeitpunkt, zu dem die EU-Kommission eine Weiterentwicklung/Novellierung der EU-Basisverordnung plant.

Dieser Bericht unterbreitet Forderungen, wie das Lebensmittelrecht im Rahmen der kommenden Novellierung der EU-Basisverordnung weiterentwickelt werden muss, um die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Gesundheits- und Täuschungsschutz sowie Transparenz und Wahlfreiheit tatsächlich und in der Praxis durchzusetzen.

ZUSAMMENFASSUNG



Das nationale und das europäische Lebensmittelrecht, insbesondere verankert in der EU-Basisverordnung, verlangen unmissverständlich den präventiven Schutz der Menschen vor Gesundheitsgefahren und die Wahrung der Verbraucherinteressen durch den Schutz vor Täuschung. Obwohl die Einführung ein sehr positiver Schritt war, hat die EU-Basisverordnung viele seiner Ziele nicht erreicht und kann daher kaum als Erfolg angesehen werden. Zahlreiche Bestimmungen sind zu schwach, es gibt viele Lücken, und die Verordnung wird von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend durchgesetzt.

Gegenwärtig sind Verbraucherinnen und Verbraucher erheblichen Gesundheitsrisiken ausgesetzt. Täuschung ist an der Tagesordnung. Die Rechtsvorschriften der EU und ihrer Mitgliedstaaten wirken nicht ausreichend präventiv, sondern, wenn überhaupt nachsorgend. Werden Täuschung oder Gesundheitsgefährdung festgestellt, ist das fragliche Lebensmittel in den allermeisten Fällen schon verzehrt und der Schaden damit regelmäßig irreversibel.



Es gibt unzählige Beispiele für unzureichenden Gesundheitsschutz: Zahlreichen Lebensmitteln werden Zusatzstoffe wie Azofarbstoffe beigelegt, obwohl bekannt ist, dass einige Zusatzstoffe gesundheitlich umstritten sind. Andere Lebensmittel enthalten unnötig hohe Mengen gesundheitsgefährdender Kontaminanten wie Acrylamid, endokrine Disruptoren oder erbgutschädigender und potenziell krebserregender Mineralöle. Nicht selten werden Fleischabfälle wieder in die Lebensmittelkette eingetragen („Gammelfleisch“). Milch, Fleisch und Eier können aufgrund kontaminierter Futtermittel mit Dioxin belastet sein. Die Entstehung von womöglich lebensgefährlichen antibiotikaresistenten Bakterien beim Menschen kann unter anderem durch massiven Antibiotika-Einsatz in der Nutztierhaltung befördert werden. Die Rezepturen von verarbeiteten Lebensmitteln werden von den Herstellern bewusst so ab-

gestimmt, dass die Produkte besonders hohe Gehalte an Nährstoffen wie Zucker, Salz und Fett haben, damit die Verbraucherinnen und Verbraucher mehr davon verzehren. Das kann Krankheiten wie Diabetes und Fettleibigkeit fördern.



In der Praxis verstoßen Hersteller nicht selten gegen das Täuschungsverbot oder sie unterlaufen es einfach völlig legal. Eindeutige Verstöße gegen das Täuschungsverbot sind zum Beispiel Falschdeklarationen wie beim Pferdefleischskandal, bei dem Pferdefleisch in Lasagne als Rindfleisch verkauft wurde. Durch die unzureichenden gesetzlichen Regelungen für Aufmachung und Produktinformationen können Verbraucherinnen und Verbraucher aber auch völlig legal getäuscht werden. Irreführende Herkunftversprechen oder Zuckerbomben, die wie gesunde Mahlzeiten verkauft werden, sind Beispiele für „legale Verbrauchertäuschung“, die im Supermarktregal an der Tagesordnung ist.



Schnelle und effektive Informationen der Öffentlichkeit durch Behörden/Unternehmen würden es den Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglichen, sich selbst gegen Täuschung und unsichere Produkte zu wehren. Dies jedoch funktioniert in der Praxis nur selten. Auch Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher, soweit sie überhaupt existieren, werden durch ineffektive Gesetze behindert. Denn Verbraucherinnen und 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.



Die Lebensmittelüberwachung in den meisten EU-Mitgliedstaaten ist nicht effektiv organisiert. Das geht auf Kosten des Verbraucherschutzes. Die zuständigen Behörden sind weder unabhängig von politischer Einflussnahme organisiert, um vor Interessenkonflikten (Steuerzahlungen eines Unternehmens, Arbeitsplätze) gefeit und in der Lage zu sein, mit der notwendigen Konsequenz das Lebensmittelrecht durchzusetzen. Noch sind sie personell und sachlich hinreichend ausgestattet, um diese Aufgaben überhaupt wie gesetzlich vorgeschrieben bewältigen zu können. Das hat negative Auswirkungen auf den Verbraucherschutz.



Die Einführung der EU-Basisverordnung war die richtige Antwort auf die BSE-Katastrophe. Allerdings sind einige Bestimmungen zu schwach, es gibt es zahlreiche Lücken, und die Verordnung wird von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend durchgesetzt. Die Folge: Die Nahrungsmittelunternehmen können, ohne Konsequenzen befürchten zu müssen, in großem Stil die Gebote des Gesundheitsschutzes und der Rückverfolgbarkeit unterlaufen sowie gegen das Täuschungsverbot verstoßen. Die gesetzlichen Schwachstellen zahlen sich für die Lebensmittelindustrie aus. Denn präventiv wirkende Vorschriften würden die Kosten des Gesundheitsschutzes und des Täuschungsverbot auf Hersteller- und Händlerseite konzentrieren. Der lediglich nachsorgende Schutz hingegen verteilt die Kosten zugunsten der Unternehmen und belastet die Allgemeinheit. Die Politik hat versagt, diese Entwicklung aufzuhalten, und hat damit die Steuerungshoheit über den Markt an die Nahrungsmittelindustrie abgegeben.



Die EU-Basisverordnung des Lebensmittelrechts wird derzeit überarbeitet. Dies eröffnet eine große politische Chance, die Defizite des bestehenden Rechts und seine mangel-

hafte Anwendung und Durchsetzung zu beseitigen. Der bisherige Vorschlag der EU-Kommission dazu geht jedoch von einer falschen Ausgangslage aus und wird das Gegenteil bewirken. Sie sendet zudem das verheerende Signal aus, dass der Binnenmarkt und damit Europa vornehmlich den Interessen der Lebensmittelkonzerne dienen, und nicht den Bürgerinnen und Bürgern.

Aus Perspektive von foodwatch muss die Novellierung der EU-Basisverordnung des Lebensmittelrechts folgende zentrale Forderungen erfüllen:

- > Die Rückverfolgbarkeit (Art. 18 EU-Basisverordnung) muss durchgesetzt werden.
- > Die Anwendung des Vorsorgeprinzips (Art. 7 EU-Basisverordnung) muss verbindlich vorgeschrieben werden.
- > Die EU-Basisverordnung muss Lebensmittelkennzeichnung ausdrücklich verbieten, die das Potenzial hat, Verbraucherinnen und Verbraucher irrezuführen.
- > Behörden müssen verpflichtet werden, die Öffentlichkeit umgehend über Gesundheitsrisiken und Betrug zu informieren (Art. 10 EU-Basisverordnung).
- > Unternehmen, einschließlich Einzelhändler, müssen verpflichtet werden, die Qualität und Sicherheit der von ihnen verkauften Produkte testen und überprüfen (Art. 19 EU-Basisverordnung).
- > Verbraucherinnen und Verbrauchern müssen wirksame Rechte zur Verbraucherinformation eingeräumt werden.
- > Den Verbraucherinnen und Verbrauchern muss das Recht eingeräumt werden, Sammelklagen gegen Unternehmen einzureichen und Verbraucherorganisationen muss das Recht eingeräumt werden, Unternehmen wegen Missachtung gesetzlicher Anforderungen zu verklagen.
- > Verbraucherverbände müssen das Recht haben, die Behörden nicht nur wegen Nichteinhaltung der Vorschriften zu verklagen, sondern auch die Sekundärgesetzgebung auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüfen zu lassen.

1. DIE EU ENTDECKT DEN VERBRAUCHERSCHUTZ



1. 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 Verbraucherinnen und Verbraucher beim Zusammenschluss der europäischen Staaten Priorität hatten, dann ist es der späte Zeitpunkt, an dem die EU die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher als gemeinschaftlich erstmals vertraglich festhält. Denn erst 35 Jahre nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, „Römische Verträge“ 1957) wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1992 für den nunmehr Europäische Union genannten Staatenbund eine eigenständige Rechtsgrundlage für Maßnahmen des Verbraucherschutzes im Primärrecht geschaffen. In Art. 169 Absatz 1 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) heißt es:

„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. Der Bezug auf den Binnenmarkt zeigt allerdings eine systemische Schwäche der primären Rechtsordnung im Hinblick auf den Verbraucherschutz auf. Dieser soll auch der „Vollendung des Binnenmarktes“, also dem ungehinderten Handel dienen. Diese doppelte Zielsetzung des Verbraucherschutzes begünstigt Konflikte zwischen kommerziellen Interessen und den Grundsätzen des Verbraucherschutzes.

Der Verbraucherschutz ist im europäischen Primär- und Sekundärrecht etwa so stark ausgeprägt wie der Umweltschutz. Zu den wesentlichen Prinzipien zählt dabei das sogenannte Vorsorgeprinzip. Es soll sicherstellen, dass der Staat vorsorglich handelt, auch wenn in der Wissenschaft Unsicherheit oder Uneinigkeit über potenzielle Schäden, zum Beispiel beim Einsatz von Chemikalien, besteht. Das Vorsorgeprinzip ist zwar im AEUV nur ausdrücklich im

Umweltbereich erwähnt,¹ findet aber auch im Bereich des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes Anwendung.²

Auf der Grundlage des Primärrechts sind Rechtsakte zum Zweck der Rechtsangleichung und auch zum Verbraucherschutz in Form von Richtlinien und Verordnungen ergangen. Ausgangspunkt der Rechtsakte, die den Täuschungsschutz regeln, ist das Verbraucherleitbild des „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers“.³

Was dieses Verbraucherleitbild im Einzelnen kennzeichnet, ist trotz dieser europarechtlichen Definition 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, die es den Verbraucherinnen und Verbrauchern 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.

Die aktuelle Rechtsprechung geht oftmals von einem Verbraucherleitbild aus, das die Informationsbedürfnisse von Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht adäquat widerspiegelt. Ein Beispiel ist die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zum Joghurt „Monsterbacke“. Das Gericht urteilte, 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 Zucker wie Milch enthält. Das Gericht begründete die Entscheidung damit, dass Verbraucherinnen und Verbraucher den Zuckergehalt aus der Kennzeichnung der Zutaten auf der Packung ersehen können.⁴ Zu einem anderen Urteil kam der Europäische Gerichtshof bei der Entscheidung im Fall „Teekanne“ im Juni 2015. Teekanne hatte bei seinem „Himbeer-Vanille-Abenteuer“-Tee mit groß abgebildeten Himbeeren und Vanilleblüten geworben, obwohl das Produkt weder Himbeeren noch Vanille enthielt. Auch wenn ein Blick in die Zutatenliste über das Nichtvorhandensein der beworbenen Zutaten Aufschluss gegeben hätte, widersprach das Gericht dieser von Teekanne angeführten Argumentation. Eine vollständige Zutatenliste sei demnach „nicht geeignet, einen falschen oder missverständlichen Eindruck des Verbrauchers von Eigenschaften des Lebensmittels zu berichtigen“.⁵ Ob es sich um einen Präzedenzfall handelte und das Urteil das Bild des „mündigen“ Verbrauchers im Sinne des Verbraucherschutzes fortentwickelt hat, bleibt abzuwarten.

Für foodwatch ist nicht die Masse an Informationen entscheidend, auf die Verbraucherinnen und Verbraucher ein Anrecht haben sollten, sondern vor allem, ob die Informationen eine zügige und einfache Qualitätsauswahl ermöglichen. Dass „alles draufsteht, was drin ist“, der Hersteller also alle verwendeten Zutaten korrekt angibt, 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 sozialen Gruppen schnell verständlich sind. Zudem sei hier erwähnt, dass längst nicht immer alles „draufsteht, was drin ist“. Die Verwendung von tierischen Substanzen in vermeintlich pflanzlichen Lebensmitteln wie zum Beispiel Wildbestandteile in Paprikachips, müssen nicht auf der Verpackung angegeben werden.

1.2 DIE BSE-KATASTROPHE ALS AUSLÖSER EINES NEUEN LEBENSMITTELRECHTS

Die BSE-Krise wirkte wie ein heilsamer Schock zugunsten der Neugestaltung des Lebensmittelrechts. Maßgebliches Indiz dafür ist die EU-Basisverordnung (Verordnung (EG) Nr. 178/2002)⁶ – gewissermaßen die „Verfassung“ des Lebensmittelrechts. Die EU-Basisverordnung stellt die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher ins Zentrum des Lebensmittelrechts. Sie legt die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen darin fest und gilt seit dem 1. Januar 2005 unmittelbar verpflichtend für alle Bürgerinnen und Bürger in allen Mitgliedstaaten. Das europäische Lebensmittelrecht und die darauf beruhende nationale Gesetzgebung⁷ stehen auf zwei Pfeilern: dem Gesundheitsschutz und dem Täuschungsverbot. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie deren individuelle Rechte auf Schutz ihrer Gesundheit und auf Schutz vor Täuschung 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“ aus, um den Tatbestand der Gesundheitsschädigung zu erfüllen. Es reicht also aus, dass ein Produkt potenziell gesundheitsschädlich ist, es muss nicht tatsächlich zu einem Schaden kommen.

Das Lebensmittelrecht gewährleistet somit auf dem Papier („law in the books“) ein hohes Schutzniveau. Es ist durch einen präventiven Ansatz gekennzeichnet. Hauptmerkmal dafür sind zwei Leitprinzipien, die in der EU-Basisverordnung festgeschrieben sind: Das Vorsorgeprinzip (Art. 7 EU-Basisverordnung) und das generelle Gebot der Rückverfolgbarkeit (Art. 18 EU-Basisverordnung) der Warenströme auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen.⁸ Die lückenlose Rückverfolgbarkeit ist gleichermaßen für die Lebensmittelsicherheit (z. B. für die schnelle Identifikation von Eintragungspfad für Risikostoffe) als auch für Verbraucherinformation zwecke (z. B. Herkunft eines Produktes) notwendig.

Das Vorsorgeprinzip soll sicherstellen, dass notwendige Schutzmaßnahmen auch bei Unsicherheit über das Ausmaß oder die Eintrittswahrscheinlichkeit

bestehender Gefahren ergriffen werden. Das bedeutet, dass – wenn es um Gesundheit, Leib und Leben geht – Informationen über Gefahren nicht mehr ausreichen, sondern Verbraucherinnen und Verbraucher durch Ge- und Verbote geschützt werden müssen. Mit dem Vorsorgeprinzip geht zudem eine Umkehr der Beweislast einher. Das heißt, der potenzielle Verursacher muss nachweisen, dass von der von ihm geplanten Maßnahme kein Risiko für die Gesundheit ausgeht.⁹

Die EU-Basisverordnung impliziert, dass der Lebensmittelmarkt so organisiert wird, dass er Gesundheitsgefahren präventiv 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 ein eklatantes Defizit, das sich unter anderem in den regelmäßig auftretenden „Lebensmittelskandalen“ zeigt. Täuschung und Gesundheitsgefahren sind gerade bei der Nahrungsmittelversorgung irreversibel. Anders ausgedrückt, ist das „Corpus Delicti“ in den meisten Fällen bereits in Verkehr gebracht worden oder gar unwiederbringlich verzehrt, wenn Täuschung und Gesundheitsgefährdung oder Schädigung der Gesundheit offenbar werden.

Wichtig in dieser Hinsicht sind Transparenzvorschriften. Zum einen sind dies die Informationspflichten von Behörden und Unternehmen im Falle von Täuschung und Gesundheitsrisiken. Die bestehenden Regelungen im Hinblick auf Veröffentlichungspflichten bei Gesundheitsrisiken sind zu schwach. Bei Täuschungsfällen gibt es sogar gar keine Informationspflichten. Dieses Regulatordefizit ist zu einem großen Teil dafür verantwortlich, dass es zu solchen gewaltigen Lebensmittelskandalen wie dem Pferdefleisch-Skandal, dem Skandal um Fipronil-Eier und zum Lactalis-Skandal (mit Salmonellen kontaminierte Babymilchprodukte) kommen konnte.

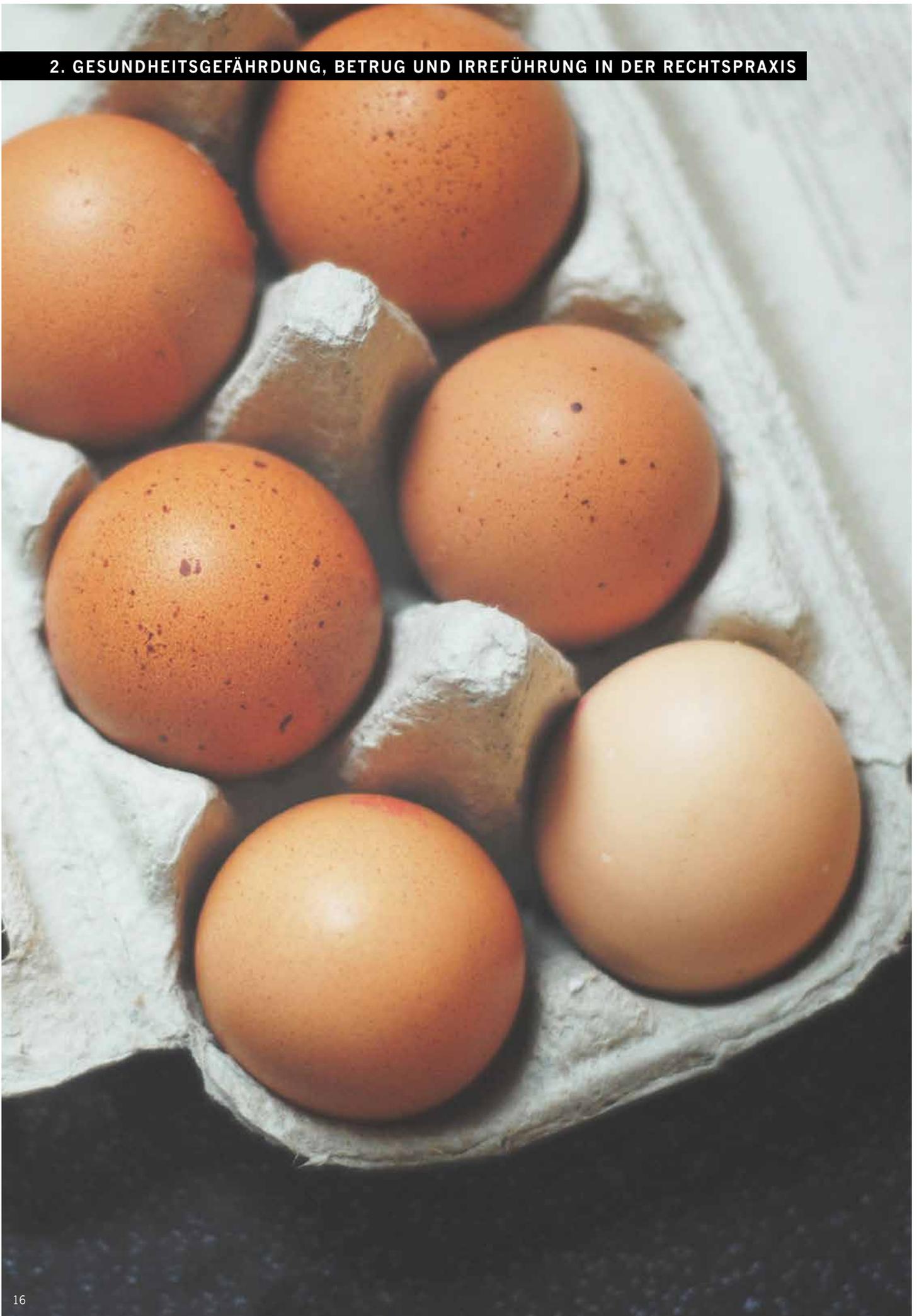
Allerdings hängt die rechtliche Stellung der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht nur vom Niveau der beiden Säulen des Gesundheitsschutzes und der Effektivität des Täuschungsverbots ab. Sie ergibt sich auch aus den Rechten, die Verbraucherinnen und Verbraucher als Akteure im Markt besitzen – in ihrer Beziehung zum Staat, zu den Herstellern und dem Handel, und zwar nicht nur als Individuen, sondern auch im Zusammenschluss als Verbände. Denn der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher kann nicht allein durch Stärkung der Individualrechte Gesundheitsschutz und Täuschungsverbot gewährleistet werden. Auch die rechtliche Stellung der Verbraucherinnen und Verbraucher in Relation zu den Rechten anderer Akteure, zum Beispiel im Hinblick auf den Grundrechtsschutz und die Möglichkeit, sich aktiv für die Durchsetzung und Weiterentwicklung ihrer Rechte einzusetzen, ist bedeutsam. Mangelnde Klagerechte seitens der Verbraucherverbände stehen jedoch der Stärkung der Verbraucherrechte entgegen.

Im Vergleich zu anderen Gebieten des EU-Rechts zeichnet sich das Lebensmittelrecht durch einen sehr hohen Harmonisierungsgrad aus. Selbst Details sind europarechtlich normiert. Es gibt nationale Ausnahmen von den EU-rechtlichen Vorgaben, die darauf abzielen, höhere bzw. striktere Standards auf nationaler Ebene zu erreichen – zum Beispiel bei Kennzeichnungsvorschriften. Allerdings sind diese nur in seltenen Fällen und unter Erfüllung hoher Rechtfertigungsanforderungen gestattet. Dies führt dazu, dass es keinen Wettbewerb um bessere Standards unter den Mitgliedstaaten geben kann, auch wenn dadurch das Funktionieren des Binnenmarktes nicht eingeschränkt wird.¹⁰

Es gibt aber auch noch Bereiche, die den Mitgliedstaaten zur Regelung verbleiben. Dazu gehören die Organisation der Lebensmittelkontrollen, die Sanktionierung von Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Bestimmungen und Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Produktkennzeichnung, also die Frage, welche Informationen Hersteller auf Lebensmitteln angeben müssen, ist durch die EU-Gesetzgebung harmonisiert. Zusätzlich werden jedoch vor allem auf traditionellen Überlieferungen aufbauende standardisierte Rezepturen und Produktbezeichnungen für verarbeitete Lebensmittel auf nationaler und europäischer Ebene ohne ausreichende demokratische Legitimation festgelegt.

Weitverbreitete Praxis ist es dabei, dass europäische Industrieverbände gemeinsam sogenannte „Codes of Conduct“ festlegen, die standardisierte Rezepte und deren Bezeichnung für verpackte Lebensmittel festlegen. Diese Codes werden dann von den europäischen und nationalen Behörden bzw. staatlich eingesetzten Gremien als quasi-gesetzliche Regelungen anerkannt. Die entsprechenden Vereinbarungen zwischen Industrielobbyisten und Regierungsbehörden sind nicht öffentlich und nicht demokratisch legitimiert. Im Unterschied zu vielen anderen Mitgliedstaaten gibt es in Deutschland eine sogenannte „Lebensmittelbuch-Kommission“, die diese Standards beschließt, allerdings ebenfalls ohne ausreichende demokratische Grundlage.¹¹

In einigen Fällen werden gesetzliche Anforderungen für „freiwillige“ Produktkennzeichnungen auf nationaler Ebene erlassen, da verbindliche Kennzeichnungsregeln nur europarechtlich beschlossen werden können. Ein Beispiel ist das „ohne Gentechnik“-Siegel, das Hersteller verwenden können, wenn sie auf den Einsatz von gentechnisch verändertem Futtermittel verzichten. Verbraucherinnen und Verbraucher finden das Siegel vor allem auf Eiern, Milch- und Fleischerzeugnissen. Ein weiteres Beispiel ist das jüngst in Frankreich eingeführte, freiwillige Nährwertkennzeichnungsmodell (5C oder NutriScore). Diese freiwilligen Kennzeichnungen entfalten jedoch keine oder nur eine sehr geringe Lenkungswirkung. Nur verbindliche Vorschriften können sicherstellen, dass sich alle Hersteller und Einzelhändler an die gleichen Regeln halten und einen Anreiz haben, die Qualität ihrer Lebensmittel zu verbessern, und dass alle Verbraucherinnen und Verbraucher in Europa Zugang zu den entsprechenden Informationen haben, um gesündere Entscheidungen treffen zu können.



2. GESUNDHEITSGEFÄHRDUNG, BETRUG UND 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.“¹² – so lautet das Mantra der Lebensmittelindustrie. Der französische Bund der Lebensmittelindustrie ANIA hat sogar behauptet, dass „die meisten Lebensmittelunternehmen sicherer als einige Krankenhäuser“ seien.¹³

Dies ist jedoch nur die halbe Wahrheit. Richtig ist, dass direkte und gefährliche Kontaminationen von Lebensmitteln, zum Beispiel durch verseuchtes Wasser, selten geworden sind. Doch andere eindeutig vermeidbare Gesundheitsrisiken treten durchaus noch auf. Beispiele sind die Listerien-Infektionen durch Käse im Jahr 2010¹⁴, an denen in Österreich und Deutschland acht Menschen starben, oder die EHEC-Krise im Frühjahr 2011, die in Deutschland insgesamt 53 Todesopfer zur Folge hatte.¹⁵ In Frankreich ist dokumentiert, dass jedes Jahr 200 Todesfälle zu verzeichnen sind, die auf Krankheitserreger in Lebensmitteln (vor allem Salmonellen und Listerien) zurückzuführen sind.¹⁶

Klassische Risiken sind darüber hinaus durch neuartige Gefahren abgelöst worden. Dazu gehören die in kleinen Mengen nicht akut giftigen, aber langfristig krebserregenden und erbgutverändernden Gifte wie Dioxine und endokrine Disruptoren, eine unüberschaubare Vielzahl von Pflanzenschutzmittel- bzw. Tierarzneimittelrückständen (wie antibiotika-resistente Bakterien) sowie Risiken wie Übergewicht, Fettleibigkeit und Diabetes durch unausgewogene, hochgradig verarbeitete, energiereiche Nahrungsmittel.

Im Sommer 2017 kam der Skandal um “Fipronil-Eier“ ans Licht. Legehennen-Ställe waren mit einem verbotenen, giftigen Desinfektionsmittel gereinigt worden, um einen weitverbreiteten Parasiten (Rote Vogelmilbe) zu bekämpfen. Der Skandal hatte gewaltige Ausmaße, Fipronil-Eier wurden in 45 Länder exportiert und fanden sich natürlich auch in teilweise hohen Mengen in verarbeiteten Produkten wieder. Die kriminelle Handlung, die den Skandal verursachte, wurde verfolgt, aber die Tätigkeiten – und die Untätigkeit – der Behörden waren es, die es erlaubten, dass der Skandal so große Dimensionen

erreichte. Obwohl die niederländischen Behörden über die illegale Verwendung des Stoffes in der Lebensmittelkette informiert wurden, leiteten sie lediglich eine strafrechtliche Untersuchung ein, ohne Maßnahmen zu ergreifen, um die weitere Kontamination der Lebensmittelkette zu stoppen.

Ähnliches gilt auch für den Lactalis-Skandal. Der Verkauf von mit Salmonellen kontaminierten Babymilchprodukten erschütterte die französische Öffentlichkeit um die Jahreswende 2017/2018. Die Firma Lactalis, einer der weltgrößten Milchkonzerne, und die zuständigen Behörden hatten die Öffentlichkeit über Monate hinweg unzureichend über die Salmonella-Problematik in dem Werk für Babyprodukte informiert. Das Ergebnis: 12 Millionen Packungen fraglicher Produkte konnten in 86 Länder exportiert werden, wodurch unzählige Babys einem vermeidbaren Gesundheitsrisiko ausgesetzt wurden.¹⁷

Die immer wiederkehrenden Lebensmittelskandale machen deutlich: Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind nicht vor Gesundheitsgefahren geschützt. Neben Lebensmittelskandalen gibt es noch weitere Beispiele – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die den ungenügenden Gesundheitsschutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern aufzeigen:

>> GESUNDHEITLICH UMSTRITTENE ZUSATZSTOFFE

Zusatzstoffe erfüllen ganz unterschiedliche Funktionen in Lebensmitteln: Konservierungsstoffe werden eingesetzt, um die Produkte länger haltbar zu machen. Farbstoffe lassen Lebensmittel appetitlicher erscheinen und geschmacksverstärkende Zusatzstoffe werden verwendet, um an teuren Zutaten zu sparen, nicht aber am Geschmack. Jedoch sind etwa die Hälfte der mehr rund 390¹⁸ in der EU erlaubten Zusatzstoffe bezüglich ihrer gesundheitlichen Auswirkungen umstritten.¹⁹ Sie dürfen trotz vermuteter negativer gesundheitlicher Auswirkungen eingesetzt werden. Azofarbstoffe [E 102, 110, 122, 124a und 129] sowie Chinolingelb [E 104] stehen zum Beispiel im Verdacht, ADHS (Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitätssyndrom) auszulösen. Doch anstatt die bedenklichen Stoffe vom Markt zu verbannen, hat die EU die Hersteller lediglich dazu verpflichtet, ihre Produkte mit dem Warnhinweis „Kann Aktivität und Aufmerksamkeit von Kindern beeinträchtigen“ zu versehen. Diesen Hinweis dürfen sie aber im Kleingedruckten auf der Verpackungsrückseite verstecken. Die Kennzeichnungspflichten für Zusatzstoffe setzen das in der EU-Basisverordnung und in der Zusatzstoff-Zulassungsverordnung²⁰ verankerte Vorsorgeprinzip somit nicht ausreichend um. Eigentlich muss die Unschädlichkeit der Zusatzstoffe durch die Hersteller bzw. Inverkehrbringer nachgewiesen werden (Umkehr der Beweislast), bevor ein Zusatzstoff verwendet werden darf. Die Rechtspraxis sieht aber anders aus: Wie das Beispiel der Azofarbstoffe zeigt, sind Zusatzstoffe auch dann noch erlaubt, wenn wissenschaftlich fundierte Hinweise auf schädliche Gesundheitswirkungen vorliegen.²¹

>> KONTAMINIERTE FUTTERMITTEL

Große Lebensmittelskandale haben ihren Ursprung häufig in Futtermittelskandalen (BSE, Nitrofen, Dioxin).²² Das EU-Futtermittelrecht ist nicht geeignet, die Verbraucherinnen und Verbraucher vorbeugend vor Risiken zu schützen. Die verpflichtende Stichprobendichte für die Futtermittelunternehmen reicht nicht aus, um unzulässig hohe Belastungen der Futtermittel mit Dioxin auszuschließen. Wenn zum Beispiel ein Futtermittelhersteller eine mit Dioxin unzulässig hoch belastete Charge bei sich selbst feststellt, hat er unter den jetzigen Bestimmungen einen Anreiz, sie mit unbelasteten Chargen zu vermischen um dadurch die Grenzwerte des Mischfuttermittels einzuhalten.²³ Das führt dazu, dass immer wieder hoch belastete Lebensmittel in die Verkaufsregale gelangen, obwohl die Dioxinbelastung einer Futtermittelkomponente bereits erkannt wurde. Durch die Verdünnung wird aber die Dioxinbelastung insgesamt nicht vermindert, sondern nur weitflächiger verteilt. Das Verdünnen der Chargen ist zwar illegal²⁴, gleichzeitig aber sehr rentabel, weil die Wahrscheinlichkeit, dabei erwischt zu werden, sehr gering ist.

>> UNZUREICHENDER SCHUTZ VOR GIFTEN (PESTIZIDE, DIOXINE, URAN) DURCH ZU LASCHE HÖCHSTWERTE

Verbraucherinnen und Verbraucher sind nur unzureichend vor Giften wie Pestiziden auf Obst und Gemüse, Dioxinen in Futtermitteln oder Uran im Wasser geschützt. Das liegt in erster Linie daran, dass bestehende Grenzwerte für Lebensmittel zu hoch sind. Die aktuellen Dioxin-Grenzwerte²⁵ in der EU sind zum Beispiel deutlich zu lasch, um das europaweite Ziel der Absenkung der durchschnittlichen Belastung zu erreichen.²⁶ Der in Deutschland geltende gesetzliche Grenzwert für Uran im Trinkwasser ist ebenfalls zu hoch angesetzt.²⁷ Für Mineralwasser existiert gar kein Grenzwert. Auch die bestehenden Höchstwerte für Pflanzenschutzmittelrückstände auf und in Lebensmitteln sind unnötig hoch. Sie könnten signifikant gesenkt werden. Die Festsetzung von Grenzwerten 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. Im Fischöl ist nur aufgrund der simplen Tatsache, dass das Öl hoch belastet ist, die zulässige Höchstmenge an Dioxin um ein Vielfaches höher als der Grenzwert in anderen Fetten.²⁸

>> GESUNDHEITSGEFAHREN DURCH KONTAMINANTEN (MINERALÖL, ACRYLAMID) AUFGRUND FEHLENDER HÖCHSTWERTE

Mineralöl in Nudeln, Reis und Schokolade oder Acrylamid in Lebkuchen, Chips und Pommes frites: Zahlreiche Lebensmittel sind mit gesundheitsgefährdenden Substanzen belastet. Oftmals gibt es keine oder nur unzureichende Höchstgrenzen für Kontaminanten in Lebensmitteln. Aromatische Mineralöle (MOAH), die unter anderem aus den Druckfarben in Altpapierverpackungen auf Lebensmittel übergehen können, beschädigen laut der Europäischen Agentur für Lebensmittelsicherheit (EFSA) das Erbgut und sind potenziell krebserregend. Ähnliches gilt für gesättigte Mineralöle (MOSH): Diese lagern sich laut EFSA im Körperfett ab und können zu Organschäden führen. Das hat auch die französische Behörde für Lebensmittelsicherheit ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) in einem Bericht bestätigt, der im Mai 2017 veröffentlicht wurde.²⁹ Trotz dieser eindeutigen Bewertungen gibt es bislang weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene Höchstwerte für MOSH/MOAH in Lebensmitteln.³⁰ Auch der Acrylamidgehalt in stärkehaltigen Lebensmitteln wird nicht konsequent auf das Niveau der „best possible practice“ abgesenkt. Die Richtwerte, die die Hersteller nicht überschreiten sollen, orientieren sich an den höchsten gemessenen Werten – nicht aber an den Werten, die die gesundheitliche Belastung minimieren.³¹

>> ANTIBIOTIKA-RESISTENZEN IN DER NUTZTIERHALTUNG

Eine enorme Anzahl von Europas landwirtschaftlichen Nutztieren wird unter den heutigen Produktionsbedingungen buchstäblich krank gemacht. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sprechen von Produktionskrankheiten, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU auf unterschiedlich hohem Niveau stagnieren oder sogar zunehmen. Weil die Ursachenbekämpfung nur durch eine kosten- und arbeitsaufwendige Änderung der Lebensbedingungen der Nutztiere gelingen kann, nehmen die Landwirtinnen und Landwirte entweder gewisse Leistungsverluste kranker Tiere in Kauf – oder greifen zur Symptombekämpfung durch Antibiotika. So wurden in der EU im Jahr 2011 insgesamt 8.481 Tonnen Antibiotika für Nutztiere verwendet. 1.826 Tonnen allein in Deutschland, 1.781 in Spanien, 1.672 in Italien, 913 Tonnen in Frankreich, 364 in den Niederlanden, 107 Tonnen in Dänemark sowie jeweils 14 Tonnen in Finnland und 13 Tonnen in Schweden.³²

Nachdem insbesondere in den skandinavischen Mitgliedstaaten seit längerem Reduktionsmaßnahmen durchgeführt worden waren, begannen die Niederlande 2008 damit, den Antibiotikaverbrauch bei Nutztieren um 70 Prozent bis 2012 zu reduzieren. In Deutschland gilt seit April

2014 die tierarzneimittelrechtliche Verpflichtung, den Antibiotikaverbrauch betriebsgenau zu dokumentieren – dies gilt allerdings nur für Masttiere (und nicht Milchkühe, Muttersauen und Legehennen).³³ Zudem dürfen die Daten ausdrücklich nicht für weitergehende wissenschaftliche Auswertungen, geschweige denn für betriebsgenau vergleichende Analysen herangezogen werden. Genau dies ist jedoch die Voraussetzung, um herausfinden zu können, warum Landwirt und Tierarzt in einem Betrieb sehr viele Antibiotika benötigen, im anderen aber viel weniger.

Hohe Antibiotikagaben sind nicht nur ein Indiz für Mängel bei der Tiergesundheit. Sie verursachen zugleich resistente Bakterien, die auch für Menschen gefährlich werden können. Wie groß diese Gefahr aus dem Stall für die menschliche Gesundheit tatsächlich ist, lässt sich wissenschaftlich noch nicht mit Sicherheit sagen. Aber je mehr Antibiotika im Stall eingesetzt werden, desto mehr antimikrobielle Resistenzen entwickeln die Tiere und desto größer wird das Risiko auch für Menschen – abhängig davon, wie nah sie den Tieren räumlich sind, und welche Konsumpräferenzen sie haben.³⁴

>> BAKTERIELLE VERUNREINIGUNGEN VON OBST UND GEMÜSE

Die EHEC-Krise im Frühjahr 2011 in Deutschland zeigte, dass eine lebensgefährliche bakterielle Infektion durch gesunde Lebensmittel (wie Rohkost) keineswegs unrealistisch ist. Der Ausbruch kostete innerhalb weniger Wochen in Deutschland 53 Menschen das Leben und verursachte über 3.800 teils schwerste Erkrankungen. Wie sich nachträglich herausstellte, war die Ansteckungswelle schon abgeklungen, bevor die Behörden Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung des Erregers ergriffen. Die verspätete Reaktion der Gesundheitsbehörden wurde auf der Lebensmittelseite durch die unzureichende Umsetzung des Gebotes der Rückverfolgbarkeit noch verschärft. Weil das europäische Lebensmittelrecht den Unternehmen lediglich vorschreibt, ihre direkten Lieferanten und direkten Geschäftskunden zu kennen³⁵, ist in Fällen wie dem EHEC-Ausbruch die Rekonstruktion der Kontaminationswege äußerst schwierig oder gar unmöglich. Wäre ein lückenloser Nachweis der Produktionskette vorgeschrieben, hätte die Infektionsquelle – wahrscheinlich ein Gartenbaubetrieb in Niedersachsen, der Salatsprossen herstellte – zeitiger identifiziert werden können.³⁶ Ebenfalls im Juni 2011 erkrankten 15 Menschen in Frankreich – die meisten davon Kinder – nach dem sie mit E.coli-Bakterien belastetes Fleisch verzehrt hatten.

>> **HYGIENE-RISIKEN DURCH VERDORBENES FLEISCH UND FLEISCHABFÄLLE**

Eine direkte Folge der Bekämpfung von BSE in Europa sind die kurz nach dem Jahr 2000 geschaffenen rechtlichen Voraussetzungen für einen weitgehend unkontrollierten Handel mit Schlachtabfällen. Vor BSE musste die Fleischindustrie (zumindest in Deutschland) einen Großteil der Schlachtabfälle kostenpflichtig entsorgen. Doch die Fleischindustrie nutzte die europäische BSE-Krise, um in der EU-Gesetzgebung handstreichartig die freie Handelbarkeit von etwa 80 Prozent aller Schlachtabfälle, nunmehr als „tierische Nebenprodukte“ bezeichnet, durchzusetzen.

Der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitlichen Gefahren oder auch nur vor finanzieller Übervorteilung durch zurück in die Lebensmittelkette geschleuste „tierische Nebenprodukte“ ist durch die BSE-Krise paradoxerweise gesunken.

Die europäische Fleischwirtschaft wurde infolge der BSE-Bekämpfungsmaßnahmen nachweislich unkontrollierbarer und betrugsanfälliger, was sich nicht nur in den verschiedenen „Gammelfleisch“-Skandalen widerspiegelt, sondern auch in so absurden Regelungen wie einer speziellen „Einfärbung“ für legal handelbare Schlachtnebenprodukte, die man weder sehen noch riechen konnte.³⁷

>> **RISIKEN DURCH UNAUSGEWOGENE NÄHRWERT-ZUSAMMENSETZUNGEN**

Verarbeitete Nahrungsmittel sind häufig zu salzig, zu fett, zu zuckerhaltig und tragen zur Fehlernährung bei. Übergewicht und Fettleibigkeit sind unter anderem Folgen eines unausgewogenen Nahrungsmittelangebotes. Die Gesundheitskosten für ernährungsbedingte Krankheiten belaufen sich in Deutschland auf rund 70 Milliarden Euro pro Jahr.³⁸ In Frankreich betragen die entsprechenden Kosten rund 20,4 Milliarden Euro im Jahr.³⁹ In den Niederlanden steigt die Anzahl an Diabetes-Erkrankten jede Woche im 1.200.⁴⁰ Eine unverständliche und teilweise irreführende Kennzeichnungspflicht für Nährstoffe sorgt dafür, dass Verbraucherinnen und Verbraucher den tatsächlichen Nährstoffgehalt von Produkten nicht unmittelbar erkennen und vergleichen können. Zwar müssen Hersteller seit Dezember 2016 die sieben wichtigsten Nährwerte (Brennwert/Energiegehalt, Fett, gesättigte Fettsäuren, Kohlenhydrate, Zucker, Eiweiß, Salz) angeben, dies jedoch nur auf der Verpackungsrückseite in kleiner Schrift. Auf der Produktvorderseite dürfen sie mithilfe unrealistisch kleiner Portionsangaben und irreführender Referenzwerte für die „empfohlene Tageszufuhr“ die Nährwerte kleinrechnen und die Produkte dadurch gesünder erscheinen lassen.⁴¹

>> HERZ-KREISLAUF-KRANKHEITEN DURCH TRANSFETTE

Industrielle Transfette erhöhen nachweislich das Risiko für Herz-Kreislauf-Krankheiten. Sie entstehen vor allem beim Härten von Pflanzenfetten und können daher in Donuts, Croissants, Pommes oder auch Popcorn in hohen Mengen enthalten sein. Gekennzeichnet ist das nicht. Laut dem Bundesinstitut für Risikobewertung nehmen etwa acht Millionen Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland mehr Transfette auf, als von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) empfohlen.⁴² Die DGE bekräftigte noch im Jahr 2016, dass weitere Anstrengungen notwendig seien.⁴³ Dennoch bestehen bis heute keine verbindlichen Grenzwerte – weder auf nationaler noch auf EU-Ebene.

>> 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.⁴⁴ Aber auch andere Verunreinigungen von global gehandelten Lebensmitteln sind ein häufiges Phänomen. Melamin in Milchpulver führte beispielsweise 2008 in China zu sechs Todesfällen und 300.000 erkrankten Babys. Auch in Deutschland wurde Melamin in Milchpulver nachgewiesen.⁴⁵

Eine Gefahr für die Herabsetzung des gesundheits- und täuschungsbezogenen hohen Schutzniveaus lebensmittelrechtlicher Bestimmungen in Europa und ihre Umsetzung birgt die „neue Generation“ der Freihandelsabkommen wie TTIP mit den USA und CETA mit Kanada aus. Ein von foodwatch beauftragtes Rechtsgutachten von 2016 kommt beispielsweise zu dem Schluss, dass das europäische Vorsorgeprinzip durch die Freihandelsabkommen nicht mehr rechtlich abgesichert ist.⁴⁶ Gleiches gilt für eine Reihe weiterer Abkommen, die die EU derzeit mit anderen Handelspartnern verhandelt.⁴⁷

2.2 UNZUREICHENDER TÄUSCHUNGSSCHUTZ

Täuschung bei der Herstellung und der Vermarktung von Lebensmitteln ist an der Tagesordnung – im Großen wie im Kleinen. Im Februar 2013 erschütterte der „Pferdefleisch-Skandal“ die Verbraucherinnen und Verbraucher in ganz Europa. Lasagne und andere Fertigprodukte, die als Ware mit Rindfleisch gekennzeichnet und vertrieben worden war, enthielten in unterschiedlichen Anteilen Pferdefleisch. Hersteller mischten nach offiziellen Angaben mindestens 750 Tonnen des billigeren Pferdefleisches ihren Produkten unter und konnten dadurch erhebliche unrechtmäßige Zusatzgewinne erzielen. Betroffen waren nicht nur Produkte mittlerer und kleiner Unternehmen in Deutschland, sondern auch die Eigenmarken großer deutscher Handelshäuser wie Kaiser’s Tengelmann, REWE und Aldi.⁴⁸

Europaweit erfuhr der Pferdefleisch-Skandal enorme Aufmerksamkeit – dabei ist Fleisch längst nicht das einzige von Täuschung, Irreführung und Betrug betroffene Lebensmittel. Deutlich weniger Beachtung finden andere Lebensmittel, die genauso alltäglich sind wie Fleisch, jedoch wesentlich anfälliger für Verstöße zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher sind. Eine vom EU-Parlament 2013 veröffentlichte Liste⁴⁹ der betrugsanfälligsten Lebensmittel nennt an erster Stelle Olivenöl, gefolgt von Fisch, Bio-Lebensmitteln, Milch, Getreide, Honig, Kaffee und Tee, Gewürze, Wein und Fruchtsäfte. Die neue EU-Kontrollverordnung, die Ende 2019 in Kraft treten und die amtlichen Lebensmittel- und Futtermittelkontrollen europaweit vereinheitlichen soll⁵⁰, nimmt erstmals auch das Thema Lebensmittelbetrug in den Fokus. Zweifel daran, dass die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher dadurch gestärkt werden, sind jedoch angebracht. Vielmehr wurde eine Chance vertan, europaweit rechtssicher festzulegen, dass Behörden künftig unverzüglich über Täuschung, Betrug oder ekelerregende Zustände öffentlich informieren. Explizit nimmt die Verordnung Bezug auf den „Schutz der geschäftlichen Interessen eines Unternehmers“.⁵¹ Damit droht, dass sich Unternehmen künftig darauf berufen können, um so behördliche Veröffentlichungen von Gesetzesverstößen zu verhindern. In Zukunft dürften sich Beamte und Beamtinnen, selbst wenn es um Gesundheitsgefahren geht, aus Sorge vor Klagen im Zweifel für eine Geheimhaltung entscheiden.

2.3 LEGALER ETIKETTEN-SCHWINDEL

Neben den zahlreichen Beispielen, bei denen Verbraucherinnen und Verbraucher illegal getäuscht werden, besteht darüber hinaus auch das Phänomen des sogenannten „legalen Etikettenschwindels“: Verpackungen, Aufmachung, Produkt- und Verkehrsbezeichnungen, die rechtlich nicht zu beanstanden sind, führen dennoch die Verbraucherinnen und Verbraucher in die Irre. Der „legale Etikettenschwindel“ verhindert, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Qualität von Produkten einfach und zügig unterscheiden können. Er ist daher auch eine Ursache dafür, dass weniger ein Qualitätswettbewerb denn ein Preiswettbewerb besteht – zum Nachteil der wirklichen Qualitätsanbieter.

Artikel 8 der EU-Basisverordnung und Artikel 7 der Lebensmittelinformationsverordnung stellen zwar unmissverständlich fest, dass Aufmachung, Verpackung und Werbung die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht täuschen dürfen. Doch offensichtlich ist das nicht ausreichend. Denn die legale Praxis hat die nachstehenden Beispiele von „legaler Verbrauchertäuschung“ hervorgebracht.

- >> Ein Lebensmittel darf mit der Bezeichnung „ohne geschmacksverstärkende Zusatzstoffe“ verkauft werden, obwohl ihm „Hefeextrakt“ zugesetzt wurde, das die geschmacksverstärkende Glutaminsäure enthält. Der Trick: Das Lebensmittelrecht unterscheidet zwischen Zutat und Zusatzstoff. Hefeextrakt gilt als Zutat. Die Angabe „ohne geschmacksverstärkende Zusatzstoffe“ ist zwar rechtlich korrekt, trotzdem erwarten die Verbraucherinnen und Verbraucher bei derartigen Auslobungen nicht nur keine geschmacksverstärkenden Zusatzstoffe, sondern auch keine geschmacksverstärkenden Zutaten.
- >> Mit der aktuellen Kennzeichnung ist es Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht möglich, den Fett- oder Zuckergehalt von Produkten auf den ersten Blick zu erkennen oder miteinander zu vergleichen. Die gesetzlich vorgegebene Nährwerttabelle, die Auskunft über Fett-, Zucker- und Kohlenhydratwerte gibt, darf von Herstellern auf der Produktrückseite in kleiner Schriftgröße versteckt werden. Auf der Produktvorderseite dürfen die Hersteller mit der sogenannten GDA-Kennzeichnung (Guideline Daily Amount) Nährwerte mithilfe von unrealistisch kleinen Portionsangaben und irreführenden Prozentangaben kleinrechnen.

- >> „Mit 9 wertvollen Vitaminen“ – auch Zuckergetränke und Süßigkeiten dürfen ganz legal mit einer solchen Angabe beworben werden. Denn bisher gibt es keine ausreichenden gesetzlichen Vorgaben für die Werbung mit Gesundheitsaussagen. Eigentliches Ziel der europäischen Health Claims-Verordnung von 2006 war es, genau mit solchen irreführenden Gesundheitsversprechen Schluss zu machen. Doch das Gegenteil ist eingetreten. Zwar müssen sich Lebensmittelhersteller seit 2012 ihre gesundheitsbezogenen Werbeaussagen durch die EU genehmigen lassen, erlaubt sind derzeit aber rund 250 solcher Werbesprüche. Doch welche Produkte die Hersteller mit dieser Werbung schmücken dürfen, ist bislang nicht geregelt. Deshalb ist es völlig legal, dass zu fettige, zu salzige oder zu zuckrige Produkte mithilfe von „Health Claims“ als gesund beworben werden.⁵² Verbraucherinnen und Verbraucher werden so getäuscht und ihr Bemühen um gesunde Ernährung torpediert.⁵³ Hersteller dürfen ihre Produkte mit einer bestimmten Herkunft bewerben („von hier“, „unsere Region“). Die Zutaten müssen aber gar nicht notwendigerweise aus der beworbenen Region stammen. Die EU hat mit der „geografisch geschützte Angabe“ (g. g. A.) sogar ein eigenes irreführendes Herkunftssiegel entwickelt: Schwarzwälder Schinken trägt zum Beispiel eine solche „Herkunftsbezeichnung“. Der bekannte Schinken wird zwar im Schwarzwald hergestellt, das Schinkenfleisch darf aber aus dem Ausland in den Schwarzwald geliefert und dort entsprechend verarbeitet werden – die Schweine müssen die Schwarzwaldregion nie gesehen haben. In französischen Supermärkten kann man oft beobachten, dass Versprechen wie „Made in France“ verbunden mit der französischen Flagge gemacht werden, obwohl die Zutaten nicht aus Frankreich stammen.⁵⁴

- >> Selbst für nur einstufig verarbeitete Lebensmittel gibt es keine verpflichtende Herkunftskennzeichnung, eine Tatsache, die Verbraucherinnen und Verbraucher systematisch in die Irre führt. In Frankreich läuft derzeit ein zweijähriger Versuch zur Herkunftskennzeichnung für Fleisch und Milch. Einige andere europäische Länder testen ähnliche Vorschriften.⁵⁵

- >> Wenn auf dem Etikett eines Erdbeer-Joghurts „Natürliches Aroma“ steht, muss dies nichts mit Erdbeeren zu tun haben. Das Aroma darf als solches bezeichnet werden, obwohl es nicht aus Erdbeeren, sondern aus anderen in der Natur vorkommenden Rohstoffen hergestellt wird. Wird „Erdbeeraroma“ auf dem Etikett ausgewiesen, so muss das Aroma lediglich nach Erdbeere schmecken, nicht aber daraus hergestellt sein.

- >> Hochkonzentrierter Sauerstoff wird in der Behandlung von Frischfleisch wie zum Beispiel Hackfleisch dazu eingesetzt, das Fleisch über Tage hinweg äußerlich hellrot und somit „frisch“ erscheinen zu lassen. Diese sogenannte „Schutzatmosphäre“ ist nicht nur eine gezielte Irreführung der Kundinnen und Kunden, sondern führt auch zu erheblichen Qualitätsverschlechterungen.⁵⁶

Die Tatsache, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich durch meistens legale Produktinformationen, Aufmachung und Verpackung getäuscht sehen, ist mittlerweile nicht nur durch die foodwatch-Kampagne „abgespeist“⁵⁷ und entsprechende Umfragen dokumentiert. Ein Beleg ist auch die von den Verbraucherzentralen betriebene und von der Bundesregierung finanzierte Plattform „Lebensmittelklarheit“. Diese hat zum Ziel, „[...] 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“.⁵⁸



3. RECHTLICHE DEFIZITE DES GESUNDHEITS- UND TÄUSCHUNGSSCHUTZES

3.1 MANGELNDE UMSETZUNG DES VORSORGEPRINZIPS, DER RÜCKVERFOLGBARKEIT UND DES TÄUSCHUNGSVERBOTS

Die dargelegten Defizite des Gesundheits- und des Täuschungsschutzes gehen sowohl auf unzureichende lebensmittelrechtliche Gesetze und Verordnungen zurück als auch auf mangelnden Vollzug. Aber auch auf andere Rechtsgebiete, die für die effektive Umsetzung des Gesundheits- und Täuschungsschutzes relevant sind, wie zum Beispiel Strafrecht, Haftungsrecht oder Informationsrechte, weisen Defizite auf. Zudem höhlt die Ausgestaltung der Lebensmittelüberwachung das Recht der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Schutz ihrer Gesundheit und auf Schutz vor Täuschung aus.

Die eindeutige Vorschrift in der EU-Basisverordnung für Unternehmen, die Rückverfolgbarkeit zumindest für eine Stufe vor und eine Stufe zurück in der Lieferkette sicherzustellen, ist von den Mitgliedstaaten nicht adäquat durchgesetzt worden. Ein eindeutiger Beleg dafür ist die Reaktion der Aufsichtsbehörden anlässlich des Fipronil-Skandals. Hier waren die Behörden nicht in der Lage, den Verbleib der kontaminierten Ware vollständig festzustellen. Dies hat dazu geführt, dass Produktwarnungen und Rückrufe nicht effektiv vorgenommen werden konnten.

Zahlreiche Beispiele in der sekundären Gesetzgebung belegen darüber hinaus, dass auch das vorgeschriebene Vorsorgeprinzip nicht wirksam angewendet wird. Wie etwa die Zusatzstoffzulassungsverordnung, die Regelungen zu Testpflichten von Futtermitteln und zur Entsorgung von Fleischabfällen, die Tierhaltungsstandards oder die Grenzwert-Regelungen für Kontaminanten und Giften. Ebenfalls exemplarisch für die Vernachlässigung des Vorsorgeprinzips sind die Zulassungsvorschriften für Pflanzenschutzmittel. Die konsequente Anwendung würde die Umkehr der Beweislast implizieren und damit bedeuten, dass alle Studien über die gesundheitlichen Auswirkungen der Pflanzenschutzmittel auf den Tisch gelegt werden müssen. Das ist bisher nicht der Fall.

Zu den eindeutigen Vorschriften der EU-Basisverordnung gehört auch das Täuschungsverbot. Eine unzureichende sekundäre Gesetzgebung führt jedoch dazu, dass „legale Täuschung“ weitverbreitet ist. Deutlich wird das an den Vorschriften zur Lebensmittelkennzeichnung, wie bereits in Abschnitt 2.3 erläutert.

Während der Großteil der Kennzeichnungsregeln im Lebensmittelbereich von der EU beschlossen wird, ist ein elementarer Teil nach wie vor national geregelt: die Verkehrsbezeichnung von Lebensmitteln. Was beispielsweise unter einem „aromatisierten Früchtetee“ oder einer „Kalbfleisch-Leberwurst“ zu verstehen ist – und wie diese auf der Schauseite eines Produkts beworben werden (dürfen) – wird national entschieden, meist im Geheimen und ohne die nötige demokratische Kontrolle. Viele dieser Standards, auch „Codes of Conduct“ genannt, werden von Industrieverbänden definiert und – obwohl nie demokratisch entschieden – von den europäischen oder nationalen Behörden wie ein Gesetz anerkannt.⁵⁹

In den Niederlanden und Frankreich werden die Codes von den zuständigen Ministerien übernommen. In Deutschland definiert ein Gremium, die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK), die „allgemein gültige Verkehrsauffassung“ durch sogenannte Leitsätze. Die Kommission wird von der Bundesregierung eingesetzt, hält seine Sitzungen hinter verschlossenen Türen ab und ist beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft angesiedelt. Die Leitsätze stellen keine Rechtsnormen dar, gelten aber als „Quasi-Gesetze“, da sie beispielsweise von Gerichten zur Rate gezogen werden. Sie können daher als de facto bindend betrachtet werden, ähnlich wie eine Rechtsnorm.

Eine Kommission mit derartiger Entscheidungsbefugnis muss über eine ausreichende demokratische Legitimation verfügen. Es bestehen jedoch Zweifel, ob dies der Fall ist.⁶⁰ Durch die Art und Weise, wie die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Lebensmittelbuch-Kommission organisiert ist, werden die Verbraucherinteressen oft nicht gewahrt. Die Kommission setzt sich zu gleichen Teilen aus Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft, der Lebensmittelkontrollbehörden, der Lebensmittelindustrie und der Verbraucherverbände zusammen. Da die Kommission stets bestrebt ist, ihre Entscheidungen im Konsens zu treffen, hat jede Gruppe – auch die Lebensmittelindustrie – de facto ein Vetorecht. So können verbraucherfreundliche Verbesserungen durch die Lebensmittelindustrie leicht verhindert werden. Seit dem 1. Juli 2016 gilt für die DLMBK eine neue Geschäftsordnung. Diese hat jedoch nichts an der fehlerhaften, verbraucherfeindlichen Struktur geändert, obwohl die Bundesregierung zuvor angekündigt hatte, die Kommission grundlegend zu reformieren.⁶¹

3.2 UNZUREICHENDE HAFTUNG DES LEBENSMITTELEINZEL- HANDELS

Die EU-Basisverordnung macht die Lebensmittelunternehmen zu den Hauptverantwortlichen dafür, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefahren und Täuschung geschützt sind. Dieser Grundsatz kann jedoch nur dann wirken, wenn die entsprechenden Unternehmen auch haftbar gemacht werden können. Das ist besonders beim Einzelhandel unzureichend der Fall. Die Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels hat seit der Einführung der EU-Basisverordnung drastisch weiter zugenommen. Durch Übernahmen und Zusammenschlüsse beherrschen heute wenige große Gesellschaften den Lebensmittelmarkt. Auf diese großen Handelskonzerne entfällt auch der größte Anteil der aus Drittstaaten importierten Lebensmittel. Dieser Marktmacht stehen nur minimale Haftungspflichten gegenüber. Die EU-Basisverordnung sieht die Hauptverantwortung für Lebensmittelsicherheit bei den Herstellern und nicht dem Handel. Einzelhändler haften nur „im Rahmen ihrer jeweiligen Tätigkeiten“.⁶² Das heißt, sie haften nur in sehr geringem Maße für die Sicherheit von Lebensmitteln und für betrügerische Produkte. Lediglich, wenn Einzelhändler als direkte Importeure von Produkten aus Drittstaaten agieren, haften sie vergleichbar den Herstellern. Das ist der Hauptgrund, warum Skandale wie der Pferdefleischskandal so gigantische Ausmaße annehmen konnten. Im Pferdefleischskandal hätte eine solche Pflicht dazu geführt, dass der Lebensmitteleinzelhandel, der schon lange vor Bekanntwerden von der Ware Kenntnis hatte, zur Information verpflichtet gewesen wäre. Gäbe es gesetzlich vorgeschriebene Prüf- und Testprogramme, könnte das Einzelhandelsunternehmen in die Haftung genommen werden, weil es verpflichtet wäre „näher hinzuschauen“. Im Falle des Pferdefleischskandals war die Abwesenheit von Prüfpflichten jedoch ein Anreiz zum „Wegschauen“. Ohne gesetzlich vorgeschriebene Prüfpflicht können die Unternehmen nicht haftbar gemacht werden.⁶³

3.3 UNZUREICHENDE INFORMATIONSPFLICHTEN VON BEHÖRDEN UND UNTERNEHMEN

Die EU-Basisverordnung enthält neben eindeutigen Vorschriften, die nicht konsequent vollzogen bzw. nicht entsprechend im Sekundärrecht umgesetzt wurden, auch systemische Schwächen. Dazu gehören insbesondere die Informationspflichten von Behörden und Unternehmen im Falle von gesundheitsschädlichen Produkten und Täuschung. Zahlreiche Schlupflöcher oder Ausnahmen der EU-Basisverordnung sind ursächlich dafür, dass weder Behörden noch Unternehmen die Verbraucherinnen und Verbraucher unmittelbar und so umfassend informieren, dass sie vor Gesundheitsrisiken oder Täuschung geschützt werden. Auch die Vorschriften zum Rückruf von unsicheren Produkten sind unzureichend, sodass immer wieder unsichere Produkte oder betrügerische Produkte in den Nahrungskreislauf gelangen und dort verbleiben.

Eine rechtzeitige Information bei Gesundheitsgefahren oder Täuschung ermöglicht, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich auch individuell dagegen wehren können. Die Information der Öffentlichkeit durch Behörden, in Verbindung mit einer funktionierenden Rückverfolgbarkeit der Produkte, ist deshalb ein zentrales Erfordernis für den Gesundheits- und Täuschungsschutz der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Die Regelungen im Hinblick auf Veröffentlichungspflichten der Behörden der EU-Basisverordnung sind jedoch schwach. In Fällen, in denen Risiken für die öffentliche Gesundheit bestehen, sind die Behörden nach den einschlägigen Bestimmungen nicht verpflichtet, die Öffentlichkeit vollständig und unverzüglich zu informieren. Stattdessen beziehen sich diese Bestimmungen nur auf „geeignete Schritte“. Wenn es um Betrug geht, gibt es in der EU-Basisverordnung keinerlei Informationspflichten der Behörden.

Dies hat zum Beispiel dazu geführt, dass die belgischen Behörden beim Fipronil-Skandal, der im Sommer 2017 öffentlich wurde, schon im November 2016 über die Vorgänge, das heißt, die Anwendung eines verbotenen Desinfektionsmittels beim Betrieb von Legebatterien wussten, diese Informationen aber nicht weitergegeben haben. Als Grund wurde unter anderem angegeben, dass damit strafrechtliche Ermittlungen gefährdet würden. Auch wenn Behörden ohne Grund die Informationen nicht weitergeben, besteht keine Regelung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, dass diese Behörden mit Sanktionen belegt werden.

Diese missliche Situation rührt auch daher, dass die Hauptverantwortung für die Information der Öffentlichkeit und für Rückrufe bei den Lebensmittelunternehmen liegt. Die Behörden halten sich oftmals zurück, um Regressforderungen der Unternehmen zu vermeiden. Die Unternehmen wiederum haben weitreichenden Spielraum im Hinblick auf ihre Informationspflichten bei Gesundheitsgefährdung. Sie müssen die Öffentlichkeit nur informieren, wenn sie „Grund zur Annahme“ haben, dass die Produkte unsicher sind. Das ist ein schwammiger Begriff, der im Zweifelsfall die Unternehmen vor Sanktionen schützt. Dieselbe Einschränkung gilt für Labore, wenn ihnen Messergebnisse ihrer Auftraggeber über unsichere Produkte vorliegen. Die bestehenden Regelungen garantieren nicht, dass Meldungen über Gesundheitsgefährdungen rechtzeitig bzw. überhaupt bei den Behörden und in der Öffentlichkeit ankommen. Dass bei Vernachlässigung der Informationspflicht durch Unternehmen nur geringe, wenn überhaupt Strafen oder Sanktionen drohen, trägt ebenfalls zu dieser unbefriedigenden Situation bei.

Wie unzureichend die gesetzlichen Transparenzvorschriften bei Rückrufen für die Verbraucher sind, zeigt folgendes Beispiel: Werden zum Beispiel Glassplitter in einer Marmelade oder Listerien in einem Käse gefunden und die Produkte schon die Endverbraucherinnen und -verbraucher erreicht haben, ist eigentlich ein öffentlicher Produktrückruf geboten. Erstverantwortlich für einen Rückruf ist allein der Lebensmittelhersteller bzw. Inverkehrbringer.⁶⁴ Obwohl die Behörde in der Regel Kenntnis über den Vorfall hat, darf sie nur dann eigenständig ein Produkt zurückrufen und vor Gesundheitsgefahren warnen, wenn das betreffende Unternehmen nicht oder nicht ausreichend tätig wird.⁶⁵ Aus Angst vor möglichen Klagen von Unternehmen warnen sie nur in den seltensten Fällen eigenständig vor nicht verzehrfähigen Lebensmitteln.⁶⁶

Kommt es zu einem entsprechenden Vorfall im europäischen Ausland, gibt es eine Meldung über das behördeninterne europäische Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel (RASFF) durch das Land, in dem eine potenzielle Gesundheitsgefahr festgestellt wird. Der Produktname oder Angaben zum Hersteller dürfen von den Behörden aber zurückgehalten werden.

3.4 FEHLENDE INFORMATIONS- RECHTE DER VERBRAUCHER- INNEN UND VERBRAUCHER

Die Rechte, Verbraucherinformationen von Behörden zu erfragen oder auch sogar von Unternehmen, sind in der EU bisher unterentwickelt. In der EU-Basisverordnung kommt diese Art der Informationsrechte nicht vor. In skandinavischen Ländern wie zum Beispiel in Schweden sind derartige Informationsrechte in allen Lebensbereichen traditionell stärker ausgeprägt. Hier gilt das Prinzip „Veröffentlichung vor Geheimhaltung“. Das bedeutet, die Geheimhaltung muss begründet werden, nicht die Veröffentlichung. In den meisten anderen Mitgliedstaaten der EU ist dies umgekehrt. Selbst wenn Informationsgesetze die Behörden zur Veröffentlichung verpflichten, muss oft in langjährigen Gerichtsprozessen diese Pflicht durchgesetzt werden.

In Deutschland gibt es neben dem allgemeinen Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und dem Umweltinformationsgesetz (UIG) seit 2002 ein Verbraucherinformationsgesetz (VIG), das mehrfach novelliert worden ist. Langjährige Erfahrungen mit diesem Gesetz ergeben aber, dass die Informationsrechte in der Praxis weit eingeschränkt sind. Den Informationszugangsanspruch ausschließende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind sehr weitreichend normiert, die Herausgabe der Informationen ist mit Kosten verbunden und wenn man Informationen erhält, dann werden sie in den seltensten Fällen zeitnah zur Verfügung gestellt. Zum Teil gibt es dafür absurde Beispiele.

In Frankreich gibt es überhaupt keine Informationsfreiheitsgesetze im Lebensmittel- und Agrarbereich. Dementsprechend schwach ausgeprägt sind auch die Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher in der Praxis.

In den Niederlanden gibt es das Regierungsinformationsgesetz (Wet Openbaarheid Bestuur; WOB), das den öffentlichen Zugang zu Regierungsinformationen regelt. Das Gesetz enthält allerdings eine Reihe von Ausnahmen (Art. 10 Abs. 1 und 2) und betrachtet "die Interessen Dritter" als eine sehr weit gefasste Ausnahme für den Zugang zu staatlichen Informationen (Art. 10 Abs. 2 (g)). Der Zugang darf nicht zu unverhältnismäßigen Vor- oder Nachteilen für Dritte führen. Soweit die Interessen Dritter in keinem Verhältnis zu den Interessen des Zugriffs stehen, findet keine Weitergabe der Daten statt. Das Argument des "unverhältnismäßigen Reputationsschadens" wurde von der niederländischen Behörde für Lebensmittelsicherheit NVWA oft (ohne weitere Motive oder Beweise) angeführt, um Informationsanfragen abzulehnen. Obwohl der Datenaustausch im Rahmen des Gesetzes zeitlich begrenzt ist, werden Informationsanfragen nicht immer innerhalb des geforderten

Zeitrahmens beantwortet und dauern bei Lebensmitteln zu lange. Aufgrund der Natur der Lebensmittel, die konsumiert werden, führen Zeitverzögerungen dazu, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher fast immer zu spät informiert werden. Die Anklage des niederländischen Pferdefleischhändlers Selten führte zu einer neuen Rechtsprechung in dem Bereich. Aus ihr geht hervor, dass sich die Behörden unter den Umständen des Pferdefleischskandals damals nicht darauf berufen hätten dürfen, dass die Wahrung der Interessen Dritter gewichtiger ist als das Interesse am Zugang zu Informationen bzw. der Weitergabe von Daten.

3.5 ZAHNLOSE LEBENSMITTEL- ÜBERWACHUNG

Laut der europäischen EU-Basisverordnung sind die Mitgliedstaaten für die Überwachung der Einhaltung des Lebensmittelrechts in allen Produktionsstufen zuständig. Wörtlich heißt es in Artikel 17 Abs. 2 und 3:

„Hierzu betreiben sie [die Mitgliedstaaten] ein System amtlicher Kontrollen und führen andere den Umständen angemessene Maßnahmen durch, einschließlich der öffentlichen Bekanntgabe von Informationen über die Sicherheit und Risiken von Lebensmitteln und Futtermitteln, der Überwachung der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit und anderer Aufsichtsmaßnahmen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen.

Außerdem legen sie Vorschriften für Maßnahmen und Sanktionen bei Verstößen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht fest. Diese Maßnahmen und Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

Die Mitgliedstaaten sind also für amtliche Kontrollen, Sanktionen bei Verstößen und die Information der Öffentlichkeit zuständig. Prinzipiell muss festgestellt werden, dass die Lebensmittelkontrollen in den meisten EU-Mitgliedstaaten von Natur aus ineffizient sind. Die zuständigen Behörden sind nicht so organisiert, dass die Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme nicht gewährleistet ist. Dementsprechend sind sie nicht gefeit gegen Interessenkonflikte (wie zum Beispiel ihre Verantwortung für die Erhöhung der Gewerbesteuererinnahmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen) und können das Lebensmittelrecht nicht mit der notwendigen Konsequenz durchsetzen. Darüber hinaus fehlen ihnen das Personal und die Möglichkeiten, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Dies wirkt sich negativ auf den Verbraucherschutz aus.

Die Lebensmittelkontrollen und die Veröffentlichung der Lebensmittelkontrollergebnisse in Frankreich, den Niederlanden und in Deutschland sind unterschiedlich organisiert, aber in allen drei Ländern nicht sehr effektiv. In Frankreich sind das Wirtschaftsministerium und das Landwirtschaftsministerium zuständig. Die veröffentlichen nur sehr allgemeine Informationen und keine Kontrollergebnisse. Ein freiwilliges „Smiley“-System wurde Anfang 2017 in Frankreich eingeführt, allerdings wird dort nur eine Bewertung der Hygienekontrollen veröffentlicht und die Informationen liegen nur ein Jahr vor.

Ähnlich ist bisher die Situation in den Niederlanden. Auch hier sind die Lebensmittelkontrollen ineffektiv. Allerdings könnte ein 2016 verabschiedetes Gesetz („Wijziging van de Gezondheidswet en de Jeugwet teneinde een Mogelijkheid op te nemen tot Openbaarmaking van Informatie“) diese Situation verbessern. Es sieht rechtliche Möglichkeiten vor, die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen der niederländischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (NVWA) öffentlich zu machen. Die zugrunde liegenden Vorschriften (Algemene Maatregelen van Bestuur, AMvB), die bestimmen, welche Informationen auf welche Art und Weise weitergegeben werden sollen, müssen noch verabschiedet werden. Daher kann noch keine Aussage darüber getroffen werden, wie wirksam dieses Gesetz für die Verbraucherinnen und Verbraucher sein wird.

In Deutschland ist die Lebensmittelüberwachung nicht zentralisiert, sondern auf unterschiedliche Ebenen der Landesverwaltung verteilt. Der Vollzug der Kontrollen liegt meistens auf kommunaler Ebene, also beim Landkreis oder der kreisfreien Stadt. Dadurch gibt es in Deutschland rund 400 verschiedene Behörden, die für die Lebensmittelüberwachung zuständig sind. Die jeweiligen Landräte sind oft auch für die wirtschaftliche Entwicklung ihres Landkreises zuständig, also für Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Sie befinden sich damit in einem dauerhaften, strukturellen Interessenskonflikt. Hinzu kommt, dass die Kontrollbehörden mitunter nicht ausreichend personell und finanziell ausgestattet sind.

Die EU-Kontrollverordnung (EU) 2017/625 schreibt eigentlich vor:

„Für die Durchführung der amtlichen Kontrollen zur Überprüfung der korrekten Anwendung der Unionsvorschriften zur Lebensmittelkette und für die Durchführung der anderen amtlichen Tätigkeiten, mit denen die Behörden der Mitgliedstaaten durch die Unionsvorschriften zur Lebensmittelkette betraut werden, sollten die Mitgliedstaaten zuständige Behörden benennen, die im öffentlichen Interesse handeln, über angemessene Ressourcen verfügen und angemessen ausgestattet sind sowie Garantien für Unparteilichkeit und Professionalität bieten.“⁶⁷

Doch in der Realität reichen die Mittel, die den für diese Kontrollen zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung gestellt werden, bei Weitem nicht aus. Stattdessen verlassen sich die Mitgliedstaaten eher auf die Selbstkontrollen der Lebens- und Futtermittelunternehmer. Dies verstößt eindeutig gegen das EU-Recht, da es letztendlich Aufgabe der Mitgliedstaaten ist,

„das Lebensmittelrecht durchzusetzen und zu überwachen und zu überprüfen, ob die einschlägigen Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebens- und Futtermittelunternehmern auf allen Stufen der Produktion, Verarbeitung und des Vertriebs erfüllt werden“,

wie es in Artikel 17 der EU-Basisverordnung heißt.

Ohne die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen kann die Lebensmittelüberwachung bestenfalls nachsorgend wirken. Die Kontrollen können nur nach dem Zufallsprinzip durchgeführt werden und die Strafen sind oft so niedrig, dass die Unternehmen sie bis zu einem gewissen Grad einplanen können. Mitnichten sind sie vergleichbar mit den „wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden“ Strafen, die Artikel 17 der EU-Basisverordnung vorschreibt. Daher sind mehr Kontrollen und höhere Geldbußen erforderlich. Um die Hersteller und Händler aber wirksam zu veranlassen, präventiv gegen Gesundheitsgefahren und Betrug vorzugehen, ist die Information der Öffentlichkeit eine Voraussetzung. Ein "Smiley"-System, bei dem die Ergebnisse aller amtlichen Lebensmittelkontrollen (sowohl in den Produkten als auch in der Produktionsumgebung) veröffentlicht werden müssen, könnte viele mögliche Verstöße verhindern, bevor sie auftreten.



4. STRUKTURELLE GRÜNDE FÜR DEN UNZUREICHENDEN VERBRAUCHER-SCHUTZ BEI LEBENSMITTELN

Es gibt eine Reihe von strukturellen Gründen dafür, dass der Verbraucherschutz in der Praxis nicht so funktioniert wie es für einen funktionierenden Lebensmittel-Binnenmarkt nötig ist. Angefangen bei einer grundlegenden Asymmetrie des Schutzniveaus für Unternehmen im Vergleich zu Konsumentinnen und Konsumenten (4.1), über essenzielle Probleme sowohl im Strafrecht als auch im Zivilrecht sowie die nur sehr begrenzte Wirkungen entfaltenden Klagemöglichkeiten von Verbraucherverbänden (4.2) bis hin zu Demokratiedefiziten in der Lebensmittelrechtsetzung sowohl national als auch auf EU-Ebene (4.3). Hinzu kommen eine den vorsorgenden Verbraucherschutz massiv verhindernde Industrielobby (4.4.) und eine entsprechend agierende Handelspolitik der EU (4.5).

4.1 ASYMMETRISCHER SCHUTZ VON VERBRAUCHERN UND UNTERNEHMEN

In den vorherigen Abschnitten wurde gezeigt, wie unzureichend die Vorgaben des allgemeinen Lebensmittelrechts umgesetzt worden sind. Erschwert wird dieser Umstand noch dadurch, dass Verbraucherinnen und Verbraucher strukturell schwächer geschützt sind als Unternehmen.

Sind Unternehmen der Ansicht, dass behördliche Maßnahmen unzulässig in ihre Grundrechte (insb. Unternehmensfreiheit) eingreifen, haben sie die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen und im Einzelfall eine höchstrichterliche Entscheidung (bis zu nationalen Verfassungsgerichten oder bei unionsrechtlichen Fragen bis zum EuGH) zu erzwingen. Verbraucherinnen und Verbraucher oder Verbraucherverbände hingegen haben kaum effektive Optionen, ihre Grundrechte direkt oder indirekt (vermittelt etwa über das Zivilrecht) gegenüber den Lebensmittelunternehmen durchzusetzen.

Eine Besserstellung der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber Unternehmen wäre beispielsweise gegeben, wenn Verbraucherverbände sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene ein Klagerecht gegen Unternehmen und Behörden hätten. Dadurch könnten bereits bloße Verletzungen des Lebensmittelrechts durch Unternehmen eingeklagt werden, ohne dass erst ein individueller Schaden abgewartet werden muss. Dadurch könnte eine Art „Waffengleichheit“ zwischen den Verbraucherinnen und Verbrauchern und den Unternehmen hergestellt werden.

4.2 STRAF-, ZIVIL- UND KLAGERECHT

STRAFRECHT

Die erste öffentliche Reaktion bei Lebensmittelskandalen, sei es Täuschung oder Gesundheitsgefährdung, lautet immer: „Höhere Strafen!“. Die Verteidiger des Status quo hingegen argumentieren, dass das bisherige Strafmaß noch gar nicht ausgeschöpft sei. Betrachtet man allein die Vorschrift der EU-Basisverordnung, Artikel 17, scheint die Sachlage klar:

„[Mitgliedstaaten legen] Vorschriften für Maßnahmen und Sanktionen bei Verstößen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht fest. Diese Maßnahmen und Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“⁶⁸

Dass das Strafmaß nicht ausgeschöpft wird, oder dass Strafen nicht abschreckend wirken, hat einen prinzipiellen Grund: Wenn die Verantwortlichkeiten gesetzlich nicht eindeutig geklärt sind, dann kann die Schuldfrage nicht geklärt und logischerweise keine abschreckende Strafe verhängt werden.

Eine besondere Schwierigkeit, Schuld nachzuweisen, besteht bei Gesundheitsschädigung. Mögliche Gesundheitsschäden durch beispielsweise mit Dioxin kontaminierte Lebensmittel treten üblicherweise nicht akut auf, sondern verspätet. Dadurch lässt sich eine eindeutige Ursache-Wirkung-Beziehung nicht herstellen. Eine Verbesserung der Stellung der Verbraucherinnen und Verbraucher könnte durch eine Umkehrung der Beweislast erreicht werden. Das würde bedeuten, dass nicht der oder die Geschädigte die Gesundheitsgefahr durch den Verzehr des Lebensmittels nachweisen muss, sondern der Inverkehrbringer/Hersteller muss dessen Unschädlichkeit belegen.

Der Ruf nach höheren Strafen ist nichtsdesoweniger populär. Er dient jedoch oftmals der Verteidigung des unbefriedigenden Status quo, solange nicht die tiefer liegenden Gründe für die Abwesenheit von abschreckenden Strafzuweisungen vor Gericht genannt werden.

In Betrugsfällen wird eine Strafverfolgung durch unzureichende Haftungsregelungen, vor allem auch auf der Ebene des Einzelhandels, erschwert. Wenn zum Beispiel große Einzelhandelsunternehmen zu gesetzlich vorgeschriebenen Eigenkontrollen verpflichtet wären, könnte Schuld leichter nachgewiesen werden. Ein Beispiel für dieses Defizit ist der Pferdefleischskandal. Obwohl viele der falsch gekennzeichneten Produkte von großen Handelsketten als Eigenmarkenprodukte verkauft wurden, konnte nicht nachgewiesen werden, dass die Ketten vorsätzlich oder grob fahrlässig gehandelt haben, da es keine besonderen gesetzlichen Prüfpflichten gibt. Die Einzelhandelsketten haben es daher geschafft, eine rechtliche Haftung zu vermeiden.⁶⁹

In Frankreich und in den Niederlanden gibt es ein Unternehmensstrafrecht, während Deutschland an einem Individualstrafrecht festhält. Auch im Falle eines Unternehmensstrafrechts bleibt jedoch das Problem des Schuldnachweises bei Gesundheitsschädigung bestehen. Aufgrund der Pflicht zum Nachweis der individuellen Pflichtverletzung können nur Personen aus dem Unternehmen für Fehlverhalten zur Verantwortung gezogen werden. Die strukturellen Mängel der juristischen Person selbst können nicht strafrechtlich geahndet werden. Erhebliche Bußgelder können nur auf Grundlage des Ordnungswidrigkeitengesetzes und nur unter bestimmten Voraussetzungen gegen Unternehmen verhängt werden. So starben Ende 2009 und Anfang 2010 mehrere Menschen, nachdem deutsche Lidl-Supermärkte und österreichische Einzelhändler den mit Listerien verseuchten Harzer Käse der Firma Pro lactal verkauft hatten. Das Gericht entschied, dass Lidl zu lange auf die Rückrufaktion gewartet hatte. Das Unternehmen musste eine Geldbuße in Höhe von 1,5 Millionen Euro zahlen.⁷⁰ Die Strafe wurde in Abwesenheit eines Unternehmensstrafrechts unter Anwendung des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG) verhängt. Dieses Instrument ist allerdings strafrechtlich weniger effektiv, weil die zuständigen Behörden nicht zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten verpflichtet sind, sondern in diesen Angelegenheiten nach eigenem Ermessen handeln können.⁷¹ Diese Situation erschwert auch die Verhängung einer Geldbuße gegen das Unternehmen⁷² oder die Einleitung von Maßnahmen gegen die mangelnde Durchsetzung von Gesetzen oder Kontrollen durch die Verwaltungsbehörden.⁷³

ZIVILRECHT

Aus ähnlichen Gründen wie im Strafrecht können Verbraucherinnen und Verbraucher nur sehr schwer Hersteller oder Händler für einen gesundheitlichen Schaden haftbar machen und haben deswegen auch wenig Aussicht auf einen zivilrechtlichen Schadensersatz, unabhängig von der Schwierigkeit, Gesundheitsschäden zu monetarisieren. Eine Schadenersatzklage ist nur dann erfolgreich, wenn eine Kausalität zwischen dem konsumierten Lebensmittel und dem Gesundheitsschaden nachgewiesen werden kann. Dies ist fast unmöglich, da ein direkter Kausalzusammenhang bei Lebensmitteln nur sehr schwer nachzuweisen ist.

Die zivilrechtliche Verantwortung von Herstellern und Händlern für täuschende Handlungen ist vernachlässigbar gering. Verbraucherinnen und Verbraucher können nur einen Anspruch auf Rücknahme des falsch gekennzeichneten Produkts – das bis dahin in der Regel bereits verzehrt ist – und Rückerstattung des Kaufpreises verlangen.

KLAGERECHTE

Die Schwierigkeiten, über das Strafrecht oder das Zivilrecht Verbraucherrechte zu stärken, schlagen sich konsequenterweise auch in den Möglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher nieder, individuell oder kollektiv mit Klagen gegen Unternehmen oder Behörden vorzugehen. Der schwierige Nachweis eines kausalen Zusammenhangs gesundheitlicher Schädigung durch kontaminierte Nahrungsmittel ist auch ein wesentlicher Grund dafür, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich äußerst selten mit einer Klage gegen Gesundheitsgefährdung bzw. Gesundheitsschädigung erfolgreich zur Wehr setzen können.

Eine Beweislastumkehr in solchen Fällen, in denen der Hersteller gegen bestehende Rechtsvorschriften verstößt, würde die Rechte der Klägerinnen und Kläger erheblich stärken. Es wären dann nicht mehr die Verbraucherinnen und Verbraucher, die beweisen müssen, dass der Rechtsverstoß des Herstellers zu dem Gesundheitsschaden geführt hat. Der Hersteller müsste vielmehr beweisen, dass der gesundheitliche Schaden der Klägerin bzw. des Klägers nicht auf dem rechtswidrig produzierten Lebensmittel beruht.

Verbraucherklagen gegen Täuschung bzw. Irreführung sind ebenfalls wenig effektiv. Verbraucherverbände wie foodwatch oder der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), aber auch Unternehmen können auf der Grundlage des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb klagen (UWG). Der Verbraucherzentralen-Bundesverband hatte beispielsweise die Firma Teekanne für ihre irreführende Aufmachung des Himbeer-Vanille-Tees (siehe Kapitel 1.1) auf Grundlage des UWGs verklagt und für diesen Fall Recht bekommen. Andere Tees, die ähnlich aufgemacht sind, werden aber noch immer verkauft – sogar von der Firma Teekanne. Der Fall zeigt: Erfolgreiche Klagen gegen unlauteren Wettbewerb entfalten nur eine punktuelle Geltungskraft, nämlich zwischen den beteiligten Parteien. Sie reichen nicht aus, um Missstände flächendeckend zu beheben. Angesichts der Vielzahl an Verstößen haben Verbraucherorganisationen kaum eine Möglichkeit, den Markt durch Klagen zu verändern. Es bleibt somit beim exemplarischen Aufgreifen von Einzelfällen. Irreführung lohnt sich für die Unternehmen, denn Bußgelder werden kaum verhängt oder wirken aufgrund ihrer Höhe nicht abschreckend.

Ein effektives Verbraucher-Verbandsklagerecht gegen ungesetzliche Praktiken der Behörden oder von Privatunternehmen bzw. gegen Sekundärgesetze, die primärrechtliche Vorgaben verletzen, wäre hingegen ein effektives Korrektiv, um Waffengleichheit zwischen Konsumentinnen und Konsumenten und Unternehmen herzustellen.

Ein interessanter Ansatz, der eine Art „Waffengleichheit“ zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern einerseits und Staat und Unternehmen andererseits herstellt, besteht in den Niederlanden. Dort haben Interessenverbände wie foodwatch die Möglichkeit, Fälle einzureichen (Art. 3:305a des niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuches (Burgerlijk Wetboek)), die alle Arten abdecken (nicht nur unlautere Geschäftspraktiken). Eine Interessenorganisation kann im Namen ihrer Unterstützerinnen und Unterstützer Klage erheben, wenn das Ziel der Organisation, wie es in ihrer Satzung festgelegt ist, mit dem Ziel übereinstimmt, dem der Fall dient. In den Niederlanden könnte foodwatch damit ein zivilrechtliches Verfahren gegen Akteure wie ein Lebensmittelunternehmen oder den Staat einleiten. Dies gilt auch für das Verwaltungsrecht, das von einer Partei ein Interesse verlangt, um gegen eine öffentliche Entscheidung Berufung einzulegen. Eine Organisation gilt als interessiert, wenn sie satzungsgemäß feststellt, dass die Organisation diesem Interesse dient. Der Urgenda-Klimafall war eine Zivilklage, die auf diese Weise erhoben wurde.⁷⁴ Die Kläger warfen der niederländischen Regierung vor, ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen nicht nachgekommen zu sein. Grundlage des Falles war, dass die Regierung eine rechtswidrige Handlung begangen hatte. In einem Zivilverfahren ist es somit möglich, die Regierung auf der Grundlage einer rechtswidrigen Handlung zur Verantwortung zu ziehen.

4.3 DIE MACHT DER INDUSTRIE- LOBBY: NACHSORGE STATT VORSORGE

Die beschriebene Entwicklung des europäischen Lebensmittelrechts ist kein Zufall oder auf die Unwissenheit des Gesetzgebers zurückzuführen. Sie ist dem erfolgreichen Einfluss der Lebensmittellobby auf die Gesetzgebung geschuldet. Präventiver Verbraucherschutz ist zwar gut für die Verbraucherinnen und Verbraucher und spart Kosten für die Gesellschaft, er verursacht aber Kosten für die Nahrungsmittelwirtschaft, die eine Belastung für jedes einzelne Unternehmen darstellen. Diese können zwar an Verbraucherinnen und Verbraucher in Form von höheren Preisen weitergegeben werden, dies aber nur minimal, sodass sich eine Erhöhung der Kosten meist nur geringfügig in einer Erhöhung des Endpreises widerspiegelt.

Beispielsweise würde einerseits eine vollständige Chargentestpflicht für Futtermittelbetriebe höhere Kosten für einzelne Futtermittelunternehmen bedeuten und könnte deshalb die Wirtschaftlichkeit dieser Betriebe beeinträchtigen. Sie würde jedoch andererseits der Gesellschaft enorme Kosten durch die Verhinderung von Futtermittelskandalen ersparen. Der Endverkaufspreis von Fleischprodukten, würde, wenn überhaupt, nur unwesentlich steigen.⁷⁵ Das Ausscheiden von Futtermittelbetrieben aus dem Markt, die die Mehrbelastung durch strengere Testpflichten nicht schultern und somit keine ausreichende Sicherheit gewährleisten können, stellt einen wichtigen und erwünschten marktwirtschaftlichen Ausleseprozess dar.

Die starke Lobby der Futtermittelwirtschaft orientiert sich jedoch nicht an den Präferenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern verfolgt das Ziel, betriebliche Kosten zu vermeiden – egal welche Kosten dafür die Gesellschaft zu tragen hat. Vorsorgliche Maßnahmen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher stehen deshalb – im Futtermittelbereich sowie im Lebensmittelsektor – den Interessen der Nahrungsmittelindustrie entgegen. Es ist bezeichnend, dass sich bei der Gestaltung und Umsetzung der wegweisenden, präventiven Grundsätze des Lebensmittelrechts vorwiegend die Interessen der Nahrungsmittelindustrie durchgesetzt haben. Der Staat hat es nicht vermocht, diesen Interessen etwas entgegenzusetzen.⁷⁶

Der politische Einfluss der Lebensmittelwirtschaft ist umfassend. Er manifestiert sich auf allen Ebenen der Gesetzgebung und Rechtsetzung bis hin zur Lebensmittelüberwachung. Die Nahrungsmittelindustrie dominiert auch die Exekutive, besonders in Deutschland, wo das zuständige Ministerium als ein Klientelministerium der Agrarlobby 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)⁷⁷ sowie die Dominanz der Nahrungsmittelwirtschaft in staatlich geförderten Kooperationen wie der „Plattform für Ernährung und Bewegung“⁷⁸ das ständige Übergewicht der Wirtschaftsinteressen auf Kosten des Rechtsschutzes der Verbraucherinnen und Verbraucher. Diesen massiven Einfluss der Lebensmittelwirtschaft auf die Politik gibt es nicht nur in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden, 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, zeigt, dass der Staat seine Steuerungshoheit an die Lebensmittelwirtschaft abgegeben hat.

Die BSE-Krise hatte nur kurzfristig Einsicht und gute Vorsätze einkehren lassen. Im öffentlichen Diskurs bestand Einigkeit, dass sich eine solche Katastrophe nicht wiederholen sollte. Doch die bestehenden Regelungen können dieses Versprechen im Fall des Falles wahrscheinlich nicht einlösen. Verhindert haben das diejenigen, die für die Katastrophe verantwortlich waren.

4.4 DIE FREIHANDELS- ABKOMMEN DER EU

Die Handelspolitik der EU stellt eine weitere Gefahr für den Verbraucherschutz dar. Diese Gefahr wurde von den Kritikerinnen und Kritikern dieser Verträge eindeutig dokumentiert. Wichtige Elemente haben zu einer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht, zu einer Vorlage beim Europäischen Gerichtshof durch die belgische Regierung sowie zu einer Verfassungsbeschwerde französischer Parlamentarier geführt. Vor allem ist die systematische Verwässerung des Vorsorgeprinzips in den Handelsverträgen eine inakzeptable Entwicklung.⁷⁹ In CETA und im mittlerweile auf Eis gelegten TTIP ist das sowohl im EU-Primärrecht als auch im Lebensmittelrecht garantierte Vorsorgeprinzip nicht ausreichend rechtlich abgesichert. Die Weiterentwicklung von lebensmittelrechtlichen Standards wird durch CETA (und wären es durch TTIP) erheblich erschwert, wenn nicht sogar verhindert.



5. ÄNDERUNG DER EU-BASISVERORDNUNG

5.1 „REFIT“ UND DER FITNESS-CHECK DER EU-BASISVERORDNUNG

Dieser Report belegt, dass die EU mit der Einführung der EU-Basisverordnung zwar einen sehr positiven Schritt gemacht hat, aber dass man nicht von einem Erfolg sprechen kann, was die Erreichung der Ziele anbelangt. Zahlreiche Bestimmungen sind zu schwach, es gibt viele Lücken, und die Verordnung wird von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend durchgesetzt.

Im Jahr 2014 begann die Europäische Kommission mit einer 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 ihren beabsichtigten Nutzen bringen, gleichzeitig Bürokratie abbauen und die Kosten senken. Als ersten Schritt in diesem Prozess hat die Europäische Kommission einen sogenannten „Fitness-Check“ der Verordnung durchgeführt. Die Ergebnisse wurden im Januar 2018 veröffentlicht.⁸⁰

Im Fitness-Check kommt die EU-Kommission zu dem Schluss, dass die EU-Basisverordnung seine Kernziele, nämlich hohen Schutz gegen Gesundheitsgefahren für die Verbraucherinnen und Verbraucher und Schutz vor Täuschung, bzw. das Funktionieren des Binnenmarktes, erreicht habe.

Zu den wesentlichen Verbesserungen, die laut EU-Kommission erreicht worden seien, zählen nach Meinung der Kommission bessere Rückverfolgbarkeit, klarere Verantwortlichkeiten der Unternehmen im Markt, höhere Transparenz der EU-Entscheidungsprozesse und die systematische Implementierung der Risikoanalyse. Die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher sei besser in das Lebensmittelrecht integriert, die Lebensmittel- und Getränkeindustrie hätten ihre Stellung als einer der führenden wirtschaftlichen Sektoren in der Europäischen Union gestärkt. Insgesamt gäbe es mehr Lebensmittelsicherheit und weniger Lebensmittelkrisen. Schließlich sei auch die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Lebensmittelindustrie gestärkt worden und im Rahmen der Globalisierung hätte das Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) dazu beigetragen, dass es international einen schnellen Austausch von Informationen gäbe.

Einen entsprechend schwachen Legislativvorschlag zur Änderung der EU-Basisverordnung legt die EU-Kommission im April 2018 vor.⁸¹ Auf grundlegende Probleme, die in diesem Report verdeutlicht werden, geht der Vorschlag nicht ein. Stattdessen konzentriert sich die EU-Kommission auf Änderungen bei der Risikobewertung der EFSA – sicherlich ein wichtiger Punkt, aber bei Weitem nicht der einzige, bei dem Handlungsbedarf besteht.

Aus foodwatch-Sicht gehen die Analyse der Vergangenheit und die Definition der Herausforderungen für die Zukunft und der Legislativvorschlag der EU-Kommission völlig an der Realität vorbei. Die zahlreichen Lebensmittelskandale seit dem Inkrafttreten der EU-Basisverordnung wie zum Beispiel dioxin-belastete Lebensmittel, der EHEC-Skandal mit über 50 Toten, der Pferdefleisch-Skandal, der Fipronil-Skandal mit durch ein Desinfektionsmittel kontaminierten Eiern, jüngst der Lactalis-Skandal (um nur einige zu nennen) haben gezeigt, dass weder der Umfang und die Häufigkeit der Lebensmittelskandale abgenommen haben, noch es seriös ist, zu behaupten, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher gegen Gesundheitsrisiken und Täuschungen besser geschützt seien.

Die gesetzlichen Vorgaben bei der Rückverfolgbarkeit werden durch die Mitgliedstaaten, wie die jüngsten Vorfälle Fipronil und Lactalis gezeigt haben, nicht effektiv um- und durchgesetzt, nicht einmal in der bescheideneren Variante von einer Stufe vorwärts und eine Stufe zurück.

Die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher im Falle von Gesundheitsrisiken hat zu spät stattgefunden. So wurden Fipronil-Eier in 45 Länder exportiert und möglicherweise kontaminierte Babymilch von Lactalis in 86 Länder, bevor der wahre Umfang des Lebensmittelskandals entdeckt wurde. Auch beim Pferdefleischskandal wurden aufgrund unzureichender Gesetze und unzureichendem Durchgriff der Behörden die Waren weitgehend vertrieben und verspeist.

Diese inakzeptablen Skandale sind jedoch nur die Spitze des Eisberges, der offizielle, sichtbare Beleg dafür, dass der postulierte Gesundheits- und Täuschungsschutz der EU-Basisverordnung den Praxistest nicht bestanden hat. Darüber hinaus und unabhängig von den großen Skandalen, werden die Versprechungen der EU-Basisverordnung – Gesundheitsschutz und Täuschungsverbot – Tag für Tag nicht erfüllt, wie der vorliegende Report vielfach belegt hat.

5.2 FOODWATCH-FORDERUNGEN ZUR NOVELLIERUNG DER EU-BASISVERORDNUNG

Bis heute haben die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Rat und die Mitgliedstaaten es 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. Obwohl die Mitgliedstaaten in einigen Fällen in der Lage sein könnten, eine Vorreiterrolle und strengere gesetzliche Anforderungen zu übernehmen, muss die EU-Basisverordnung grundlegend verbessert werden, um ein hohes Schutzniveau für alle europäischen Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Um zukünftige Lebensmittelkrisen zu vermeiden, müssen die folgenden Punkte umgesetzt werden:

NOVELLIERUNG DER EU-BASISVERORDNUNG: FOODWATCH-FORDERUNGEN



THEMA

FORDERUNG

3. IRREFÜHRENDE KENNZEICHNUNG

(Art. 8 und 16): Die EU-Basisverordnung verbietet jegliche Produktkennzeichnung oder -präsentation, die Verbraucherinnen und Verbraucher irreführt. Tatsächlich ist Täuschung auf dem Lebensmittelmarkt trotzdem die Regel, nicht die Ausnahme.

Artikel 8 und 16 der EU-Basisverordnung müssen ausdrücklich jede Produktkennzeichnung oder -aufmachung verbieten, die geeignet sind, die Verbraucherinnen und Verbraucher irrezuführen.

4. VERÖFFENTLICHUNGSPFLICHTEN VON BEHÖRDEN

(Art. 10): Die Bestimmungen über die Veröffentlichungspflichten bei potenziellen Gesundheitsrisiken sind vage formuliert, und es gibt keinerlei Bestimmungen, die eine öffentliche Information in Fällen von Betrug und Täuschung vorschreiben.

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 Betrugs- und Täuschungsfällen. Art. 10 der EU-Basisverordnung ist entsprechend zu ändern.

5. TESTPFLICHTEN VON UNTERNEHMEN

(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 ausreichend sicher. Gesundheitsgefährdende Lebensmittel und Betrug werden oft erst nach dem Verkauf und Verzehr identifiziert.

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.

THEMA

FORDERUNG

6. INDIVIDUELLE VERBRAUCHERRECHTE:

Effektive Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Zugang zu Informationen von Behörden sind noch nicht in der EU-Basisverordnung enthalten.

Auf EU-Ebene und in den 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.

7. KLAGERECHTE GEGEN UNTERNEHMEN:

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.

- 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.

8. KLAGERECHTE GEGEN BEHÖRDEN:

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.

- 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.

- ¹ Vgl. Art. 191 AEUV
- ² Vgl. Mitteilung der EU-Kommission zur Anwendung des Vorsorgeprinzips, KOM (2000) 1 endg.; vgl. auch Abschnitt 1.2
- ³ EuGH, Rs. C-210/96, Slg. 1998, I-4657 – „Gut Springenheide GmbH/Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt“
- ⁴ foodwatch-Website zu Werbelügen: <http://www.foodwatch.org/de/informieren/gesundheitswerbung/aktuelle-nachrichten/bgh-urteil-monsterbacke-slogan-nicht-irrefuehrend/>
- ⁵ EuGH, Urteil vom 4. Juni 2015, Rs. C-195/14 – Teekanne: http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=DE&text&pageIndex=0&part=1&mode=req&docid=164721&occ=first&dir&cid=358
- ⁶ Im Folgenden nur noch „EU-Basisverordnung“ genannt
- ⁷ In den Mitgliedstaaten sind die Regelungen der EU-Basisverordnung einschließlich der zahlreichen sekundärrechtlichen Vorschriften in ihre Rechtssysteme direkt übernommen worden. Daneben bestehen ergänzende Vorschriften, wie in Frankreich: der Code de Consommation und code naval et de la pêche maritime. Und in den Niederlanden der Dutch Commodities Act (Warenwet), bzw. Commodities Act Decree on Food Information (Warenwetbesluit informatie levensmiddelen). In Deutschland trat das Lebens- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) am 7. September 2005 in Kraft. Es löste damit die Bestimmungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG) ab
- ⁸ 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.
- ⁹ Vgl. Cornelia Ziehm, „Vorsorgeprinzip – Handlungsgebot und Beweislastumkehr“, unveröffentlichtes Gutachten für foodwatch, September 2011
- ¹⁰ 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, abrufbar unter http://www.foodwatch.org/uploads/media/Rechtsgutachten_Ampel_Schlacke_20090717.pdf
- ¹¹ Vgl. Rixen, Legitimationsdefizite des Lebensmittelrechts – Zur demokratischen Legitimation der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission, Deutsches Verwaltungsblatt Heft 15/2014 S. 949 ff.
- ¹² Jürgen Abraham, damaliger Vorsitzender der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE), in: Consumers' Choice '11 (Publikation des BVE anlässlich der Anuga 2011)
- ¹³ Vgl. <http://www.prodimarques.com/documents/payant/84/transparence-storytelling.php>
- ¹⁴ Vgl. foodwatch-Website „Bakterien-Käse: foodwatch stellt Strafanzeige“, https://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/bakterien-kaese-foodwatch-stellt-straftanzeige/?sword_listBOD=listerien&sword_listB1D=straftanzeige
- ¹⁵ Vgl. foodwatch-EHEC-Report „Im Bockshorn – Die EHEC-Krise im Frühsommer 2011“, Berlin, 2012, https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/EHEC/2012-05-04ImBockshorn_DieEHEC-Krise2011_foodwatch-Analyse_ger.pdf
- ¹⁶ Vgl. Santé publique France, Mai 2017, http://www.rencontresantepubliquefrance.fr/wp-content/uploads/2017/06/VAN_CAUTEREN.pdf
- ¹⁷ Vgl. foodwatch-Website „Lactalis: Salmonella contamination scandal in France“, <https://www.foodwatch.org/en/what-we-do/topics/transparency-and-food-safety/more-information/salmonella-contamination-scandal-in-france/>
- ¹⁸ Im Anhang der Zusatzstoff-Zulassungsverordnung (ZZuLV) ist angegeben, welcher Zusatzstoff in welchen Mengen eingesetzt werden darf. Vgl. https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/zzulv_1998/gesamt.pdf
- ¹⁹ Vgl. Verbraucherzentrale Hamburg „Was bedeuten die E-Nummern?“, 2015
- ²⁰ Vgl. EU-VO 1333/2008
- ²¹ Vgl. EU-VO 1333/2008; vgl. Abschnitt 1.2, FN 5
- ²² Vgl. foodwatch-Futtermittelreport „Lug und Trog“, Berlin, 2005, https://www.foodwatch.org/uploads/media/foodwatch_Futtermittelreport_komplett_0405.pdf und foodwatch-Report „Die Tiermehl-Schmuggler“, Berlin, 2007, https://www.foodwatch.org/uploads/media/Kurzfassung_Tiermehlschmuggler_fin_korrigiert_270207_mit_Umschlag_01.pdf
- ²³ Vgl. foodwatch-Report „Chronisch Vergiftet“, Berlin, 2011, https://www.foodwatch.org/fileadmin/_migrated/content_uploads/Chronischvergiftet_foodwatch-Report2011-12-12_02.pdf
- ²⁴ Verstoß gegen das Verdünnungsverbot
- ²⁵ Vgl. foodwatch-Website „Dioxin-Grenzwerte nach Belastung festgelegt“, <https://www.foodwatch.org/de/informieren/dioxine-und-pcb/mehr-zum-thema/hintergrund-grenzwerte/>
- ²⁶ EU-weites Ziel ist es, die durchschnittliche Belastung von 2 Pikogramm/kg Körpergewicht auf 1 Pikogramm/kg Körpergewicht zu reduzieren
- ²⁷ Vgl. foodwatch-Website „Wie hoch muss ein sicherer Grenzwert sein?“, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/uran-im-wasser/mehr-zum-thema/grenzwertdebatte/>
- ²⁸ Vgl. foodwatch-Website „EU erlaubt noch mehr Dioxin im Fisch“, <https://www.foodwatch.org/de/informieren/dioxine-und-pcb/aktuelle-nachrichten/eu-erlaubt-noch-mehr-dioxin-im-fisch/>
- ²⁹ Vgl. <https://www.anses.fr/fr/content/l%E2%80%99anses-%C3%A9met-des-recommandations-pour-r%C3%A9duire-la-contamination-des-den%C3%A9s-alimentaires-par>
- ³⁰ Vgl. foodwatch-Website „Mineralöle in Reis, Grieß & Co.“ <https://www.foodwatch.org/de/informieren/mineraloel/2-minuten-info/>
- ³¹ Vgl. foodwatch-Website „Unnötig hohe Acrylamid-Werte in Chips, Gebäck & Co.“, <https://www.foodwatch.org/de/informieren/acrylamid/2-minuten-info/>
- ³² Vgl. Ausarbeitung „Maßnahmen gegen Antibiotikaresistenzen in der Tierhaltung in ausgewählten europäischen Mitgliedstaaten“ des „Wissenschaftlichen Dienstes“ des Deutschen Bundestags, 2015, Seite 14, <https://www.bundestag.de/blob/405856/b34288d3af75b844052a75dfdf461202/wd-5-035-15-pdf-data.pdf>
- ³³ 16. AMG-Novelle, vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft http://www.bmel.de/DE/Tier/Tiergesundheit/Tierarzneimittel/_texte/Antibiotika-Dossier.html;jsessionid=BD483EFEC3E9869AFBF425EAB3445E63.2_cid358?nn=539690¬First=true&docId=2661834
- ³⁴ Vergleiche Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMEL, 2015, S. 145–149 http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung-Zusammenfassung.pdf?__blob=publicationFile
- ³⁵ Art. 18 Abs. 2 EU-Basisverordnung (Verordnung (EG) Nr. 178/2002)
- ³⁶ 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. http://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/EHEC/Dokumente/2012-05-04_Im_Bockshorn_Die_EHEC-Krise_2011_foodwatch-Analyse.pdf
- ³⁷ Anstelle des geplanten Einsatzes einer sichtbaren Farbe bei Fleischabfällen der Kategorie 1 und 2 wird ein farb- und geruchloses Agens verwendet. Vgl. foodwatch-Website „BSE-Politik in Europa hat Gammelfleischfälle erst ermöglicht“, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/bse-und-tiermehl/>

- ³⁸ Vgl. foodwatch-Website „Deutscher Gesundheitssektor fordert die Nährwert-Ampel“, [http://www.foodwatch.org/de/informieren/ampelkennzeichnung/aktuelle-nachrichten/deutscher-gesundheitssektor-fordert-die-naehrwert-ampel/?sword_list\[0\]=milliarden](http://www.foodwatch.org/de/informieren/ampelkennzeichnung/aktuelle-nachrichten/deutscher-gesundheitssektor-fordert-die-naehrwert-ampel/?sword_list[0]=milliarden)
- ³⁹ Vgl. Ministère de l'Économie et des Finances française, DG Trésor, Lettre 179, September 2016, “Obésité: quelles conséquences pour l'économie et comment les limiter?”, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/427684>
- ⁴⁰ Vgl. <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/diabetes-mellitus>
- ⁴¹ Vgl. foodwatch Pressemitteilung vom 12.12.2016 „Industrie rechnet Nährwerte durch unrealistische Portionsangaben schön“, <http://www.foodwatch.org/de/presse/pressemitteilungen/foodwatch-kritisiert-industrie-rechnet-naehrwerte-durch-unrealistische-portionsangaben-schoen/>
- ⁴² Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR): Höhe der derzeitigen trans- Fettsäureaufnahme in Deutschland ist gesundheitlich unbedenklich Stellungnahme 028/2013 des BfR vom 6. Juni 2013, <http://www.bfr.bund.de/cm/343/hoehede-der-derzeitigen-trans-fettsaureaufnahme-in-deutschland-ist-gesundheitlich-unbedenklich.pdf>
- ⁴³ Deutsche Gesellschaft für Ernährung: trans-Fettsäuren und ihr Einfluss auf die Gesundheit Teil 1 – Entstehung und Vorkommen. DGEInfo (05/2016) 66-68; Deutsche Gesellschaft für Ernährung: trans-Fettsäuren und ihr Einfluss auf die Gesundheit – Teil 2. DGEInfo (06/2016) 86-89
- ⁴⁴ 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/07_PSMRueckstaende/Im_nbpsm_node.html
- ⁴⁵ Süddeutsche Zeitung vom 17.05.2010 <http://www.sueddeutsche.de/panorama/milchskandal-in-china-zum-machterhalt-sollen-koepfe-rollen-1.474018>
- ⁴⁶ Vgl. Dr Peter-Tobias Stoll, Dr Wybe Th. Douma and Prof. Dr Nicolas de Sadeleer, “CETA, TTIP und das europäische Vorsorgeprinzip“, Juni 2016, https://www.foodwatch.org/uploads/media/2016-06-21-_Studie_Vorsorgeprinzip_TTIP_CETA.pdf
- ⁴⁷ Vgl. foodwatch-Report „Handel um jeden Preis? Report über die Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Mercosur (Brasilien, Argentinien, Uruguay, Paraguay), Mexiko, Japan, Vietnam und Indonesien“, Februar 2018, https://www.foodwatch.org/uploads/media/2018-02_foodwatch-powershift-Report_Handel-um-jeden-Preis_de.pdf
- ⁴⁸ Vgl. foodwatch-Website „Übersicht über den Pferdefleisch-Skandal“, <https://www.foodwatch.org/de/informieren/pferdefleisch/mehr-zum-thema/uebersicht-ueber-den-pferdefleisch-skandal/>
- ⁴⁹ Vgl. „Top 10 products that are most at risk of food fraud“ http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0434+0+DOC+XML+V0//EN#_part2_def2
- ⁵⁰ Neue EU-Kontrollverordnung (Nachfolgeregelung der VO (EG) Nr. 882/2004) <http://bvlk.de/news/neue-eu-kontrollverordnung-nachfolgeregelung-der-vo-eg-nr-882-2004-im-eu-amtsblatt-veroeffentlicht.html>
- ⁵¹ Artikel 8 der EU-Kontrollverordnung VO (EG) Nr. 882/2004
- ⁵² Vgl. foodwatch-Website „Schwindel mit Gesundheitswerbung“, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/gesundheitswerbung/2-minuten-info/>
- ⁵³ Vgl. foodwatch-Studie „Vitamine und Naschen? – Wie die Lebensmittelindustrie Verbraucher mit Vitaminzusätzen in die Irre führt“, 2016, https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/Health_Claims/Dokumente/2016-03-30_Report_Vitaminwerbung.pdf
- ⁵⁴ Vgl. foodwatch-Website „Arnaques Made in France“, <https://www.foodwatch.org/fr/s-informer/topics/arnaque-sur-l-etiquette/dernieres-actus/arnaques-made-in-france/>
- ⁵⁵ Vgl. <https://www.economie.gouv.fr/dgcrf/produits-transformes-mise-en-place-letiquetage-lorigine-lait-et-viande>
- ⁵⁶ Vgl. foodwatch-Website „Alternativen nutzen, Sauerstoff-Behandlung verbieten“, http://www.foodwatch.org/de/informieren/schutzatmosphaere/mehr-zum-thema/forderungen/?sword_list%5B0%5D=schutzatmosph%C3%A4re
- ⁵⁷ Im Rahmen der „abgespeist“-Kampagne deckt foodwatch seit 2009 irreführende Kennzeichnungspraktiken der Lebensmittelindustrie auf und kämpft für gesetzliche Regelungen, die Verbrauchertäuschung unmöglich machen Vgl. foodwatch-Website „Werbelügen“, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/werbeluegen/2-minuten-info/>
- ⁵⁸ Vgl. Website der Verbraucherzentrale, <https://www.lebensmittelklarheit.de/>
- ⁵⁹ Vgl. foodwatch-Papier „The international dimensions and slow deterioration of food recipe and composition standards“ (internes Papier, Hilde de Vries, Dezember 2017)
- ⁶⁰ Vgl. Rixen, Legitimationsdefizite des Lebensmittelrechts – Zur demokratischen Legitimation der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission, Deutsches Verwaltungsblatt Heft 15/2014 S. 949 ff.
- ⁶¹ Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition (Bund) von 2013 heißt es „Die Empfehlungen der Lebensmittelbuchkommission müssen sich stärker am Anspruch der Verbraucher nach „Wahrheit und Klarheit“ orientieren.“ https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile
- ⁶² Art. 19 (2) EU-Basisverordnung (Verordnung (EG) Nr. 178/2002)
- ⁶³ Vgl. Art. 1a, 10, 20 EU-Basisverordnung (Verordnung (EG) Nr. 178/2002)
- ⁶⁴ Vgl. Art. 19 EU-Basisverordnung (Verordnung (EG) Nr. 178/2002)
- ⁶⁵ Vgl. § 40 (2) LFGB
- ⁶⁶ Auf dem Portal lebensmittelwarnung.de (<http://www.lebensmittelwarnung.de/>), das das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) gemeinsam mit den Länderministerien betreibt, wird über Rückrufe der Unternehmen informiert Nur in den seltensten Fällen warnen die Behörden selbst über dieses Portal
- ⁶⁷ Erwägungsgrund (27) Verordnung (EU) 2017/625 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.095.01.0001.01.DEU
- ⁶⁸ Vgl. http://www.bfr.bund.de/cm/343/2002_178_de_efs.pdf
- ⁶⁹ Vgl. foodwatch-Website „Übersicht über den Pferdefleischskandal“, <http://www.foodwatch.org/de/informieren/pferdefleisch/mehr-zum-thema/uebersicht-ueber-den-pferdefleisch-skandal/>
- ⁷⁰ Vgl. foodwatch-Website „Lidl zahlt Millionen-Strafe nach tödlichem Listerienfall“ [http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/lidl-zahlt-millionen-strafe-nach-toedlichem-listerienfall/?sword_list\[0\]=listerien](http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/lidl-zahlt-millionen-strafe-nach-toedlichem-listerienfall/?sword_list[0]=listerien)
- ⁷¹ Nach § 47 (1) des OWiG
- ⁷² Nach § 30 des OWiG
- ⁷³ Nach § 130 des OWiG

⁷⁴ Vgl. <http://www.urgenda.nl/themas/klimaat-en-energie/klimaatzaak/>

⁷⁵ Das liegt daran, dass die anteiligen Futtermittelkosten der Fleischproduktion gemessen am Endverkaufspreis des Einzelhandels etwa 10-15 Prozent betragen. Eine zehnprozentige Erhöhung des Futtermittelpreises bei einem Kilopreis für Schweineschnitzel von 8 € im Supermarkt würde für die Verbraucherinnen und Verbrauchern lediglich einen kaum fühlbaren Mehrpreis von 12 ct/kg bedeuten Vgl. foodwatch-Futtermittel-Report „Lug und Trog“, a. a. O.

⁷⁶ Beispiele dafür, wie sich die Lebensmittelwirtschaft auch gegen breite Mehrheiten der Bevölkerung durchsetzt, sind die Ampelkennzeichnung und das Smiley-System. 80 Prozent der Bevölkerung wollen diese Transparenzregelungen. Dennoch setzt der Staat diese nicht gegen die Lebensmittelwirtschaft durch. Vgl. foodwatch-Website „Emnid: Ampel-Unterstützung wächst – Bürger für Öffnungsklausel“, [https://www.foodwatch.org/de/informieren/ampelkennzeichnung/aktuelle-nachrichten/emnid-ampel-unterstuetzung-waechst-buerger-fuer-oeffnungsklausel/?sword_list\[0\]=emnid](https://www.foodwatch.org/de/informieren/ampelkennzeichnung/aktuelle-nachrichten/emnid-ampel-unterstuetzung-waechst-buerger-fuer-oeffnungsklausel/?sword_list[0]=emnid) und foodwatch-Website „Emnid-Umfrage: Riesenmehrheit für Smileys in Deutschland“, https://www.foodwatch.org/de/informieren/smiley-system/mehr-zum-thema/emnid-umfrage/?sword_list%5b0%5d=emnid

⁷⁷ Christoph Then und Andreas Bauer-Pankus, „Schlecht beraten: Gentechnik-Lobbyisten dominieren Expertengremium – Schwere Interessenskonflikte beim Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)“, München, 2012

⁷⁸ Vgl. Website peb, Plattform für Ernährung und Bewegung e.V., <https://www.in-form.de/>

⁷⁹ Vgl. Dr Peter-Tobias Stoll, Dr Wybe Th. Douma and Prof. Dr Nicolas de Sadeleer, “CETA, TTIP und das europäische Vorsorgeprinzip”, Juni 2016, https://www.foodwatch.org/uploads/media/2016-06-21-_Studie_Vorsorgeprinzip_TTIP_CETA.pdf

⁸⁰ Vgl. https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

⁸¹ Vgl. https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/transparency-and-sustainability-eu-risk-assessment-food-chain_en



foodwatch e. V. · Brunnenstraße 181 · 10119 Berlin · Telefon +49 (0) 30 / 24 04 76 - 0
Fax +49 (0) 30 / 24 04 76 - 26 · E-Mail info@foodwatch.de · www.foodwatch.de
