



Memorandum

Verbraucherpolitische Erwartungen der Lebensmittelwirtschaft an die künftige Bundespolitik

Memorandum

Verbraucherpolitische Erwartungen der Lebensmittelwirtschaft an die künftige Bundespolitik

A. Einleitung

Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL) vertritt als Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft die gesamte Lebensmittelkette, beginnend mit der Landwirtschaft, über die Industrie, das Handwerk bis hin zum Handel sowie die Großverbraucher, alle Zuliefererbereiche einschließlich des Futtermittelsektors und die Tabakbranche. Sein Aufgabengebiet umfasst die Entwicklung des europäischen und deutschen sowie des internationalen Lebensmittelrechts und der einschlägigen naturwissenschaftlichen Disziplinen. Zu seinen Mitgliedern zählen rund 90 (Fach-) Verbände, ca. 300 Unternehmen (von mittelständischen Unternehmen bis zu multinationalen Konzernen) und über 100 Einzelmitglieder (vor allem private Untersuchungslaboratorien und Anwaltskanzleien). Er ist Gesprächspartner von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Verbraucherorganisationen und Medien im Politikfeld „Verbraucherschutz“.

Die durch den BLL repräsentierte Wirtschaftskraft der Lebensmittelkette ist für den Standort Deutschland von enormer Bedeutung. So erzielten allein die Landwirtschaft und Fischerei im Jahr 2003 mit 388.100 Betrieben und 1,30 Mio. Arbeitskräften einen Umsatz von 47 Mrd. Euro. Mit 5.970 Unternehmen, mehr als einer halben Million Beschäftigten und einem Umsatz von rund 130 Mrd. Euro im Jahr 2004 zählt die Ernährungsindustrie zu den wichtigsten Industriezweigen in Deutschland; diese bedeutende Branche zeichnet sich durch eine große Zahl leistungsfähiger – überwiegend mittelständischer – Unternehmen sowie ein qualitativ hochwertiges, sicheres und breites Produktsortiment aus. Im Bäcker-, Fleischer- und Konditorenhandwerk wurde 2004 in rund 40.000 Betrieben mit 480.000 Beschäftigten ein Umsatz von ca. 29 Mrd. Euro erzielt. Schließlich erwirtschaftete der Lebensmitteleinzelhandel im Jahre 2003

mit 622.500 Beschäftigten in deutlich über 60.000 Geschäften einen Umsatz von 123,4 Mrd. Euro.

Diese Zahlen zeigen eindrucksvoll die Leistungsstärke der deutschen Lebensmittelwirtschaft bei der Versorgung der Verbraucher mit sicheren und qualitativ hochwertigen Lebensmitteln. Die Politik ist aufgerufen, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Branche und ihre gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzuerkennen und durch angemessene und innovationsfreundliche Rahmenbedingungen zu fördern. Dies macht eine stärkere Zusammenführung von Verbraucherpolitik und Wirtschaftspolitik erforderlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Lebensmittelwirtschaft heute zu den am dichtesten reglementierten Branchen gehört und der Grad an Reglementierung – vorwiegend bedingt durch zahlreiche Aktivitäten auf EU-Ebene – tendenziell weiter ansteigt. Sachlich nicht zu rechtfertigende Einschränkungen der Herstellungs- und Vermarktungsfreiheit von Lebensmitteln, Überreglementierung und damit einhergehende bürokratische Hemmnisse sind deshalb abzubauen oder von vornherein zu vermeiden, um wieder Handlungsspielräume, insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen zu schaffen und zu sichern. Nur auf diese Weise kann das Ziel der Lissabon-Strategie auch für den Lebensmittelsektor verwirklicht werden, die Europäische Union zur dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaft zu machen. Dazu zählt auch die Notwendigkeit, seitens der Politik zu einer sachlichen gesellschaftlichen Diskussion um das moderne Lebensmittelangebot beizutragen; dies zeichnet sich durch eine nie gekannte Vielfalt, Qualität und Sicherheit aus und ermöglicht jedem Verbraucher, sich seinen Wünschen und Bedürfnissen entsprechend gesund zu ernähren.

Der BLL bietet allen politischen Verantwortungsträgern sachliche und faire Gespräche über die Ausgestaltung der künftigen Verbraucherpolitik an. Aus diesem Grunde hat der BLL nachfolgend zunächst thesenartig und anschließend näher erläutert die aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft wichtigsten Themen- und Handlungsfelder für die Verbraucherpolitik in der neuen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zusammengestellt :

B. Kernforderungen der Lebensmittelwirtschaft in Kürze

I. Verbraucherschutz / Lebensmittelsicherheit – Grundsätzliche Anmerkungen

1. Die Herstellungs- und Vermarktungsfreiheit von Lebensmitteln als Grundprinzip des Lebensmittelrechts ist sicherzustellen.
2. Die Eigenverantwortung in der Kette als Kehrseite der freien Verkehrsfähigkeit ist zu stärken.
3. Vor Erlass eines jeden Rechtsaktes sind der Regelungsbedarf zu überprüfen und eine vollständige Gesetzesfolgenabschätzung durchzuführen.
4. In Handlungsbereichen mit grundlegender Bedeutung für den Binnenmarkt ist die EU-Harmonisierung durchgängig sicherzustellen.
5. Zwingend zu beachten ist die wissenschaftliche Basierung der Lebensmittelgesetzgebung.
6. Eine Angebots-, Nachfrage- bzw. Konsumlenkung durch den Staat ist mit den Prinzipien der Marktwirtschaft unvereinbar.
7. Eine einheitliche Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften ist durch verständliche, nachvollziehbare Vorgaben zu gewährleisten.
8. Die Qualität des Rechts ist zu verbessern.
9. Eine Eins - zu - Eins - Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in nationales Recht ist zwingend erforderlich.
10. Ein einheitlicher Vollzug des Lebensmittelrechts in den Mitgliedstaaten ist zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen.
11. Die Bundesregierung sollte eine „aktive Personalpolitik“ auf EU- und Codex-Ebene wahrnehmen.

II. Verbraucherinformation

1. Das Kennzeichnungsrecht muss sinnvoll reformiert werden.
2. Die vielfach geforderte umfassende obligatorische Herkunftskennzeichnung ist weder praktikabel noch aussagekräftig.
3. Es sind keine gesetzlichen Ansprüche auf Verbraucherinformation jenseits der Produktkennzeichnung notwendig.
4. Werbeverbote sind als fundamentaler Markteingriff und Bevormundung des Verbrauchers abzulehnen.
5. Wissenschaftsbasierte Verbraucheraufklärung, insbesondere in Schulen, ist weiterzuentwickeln und zu verbessern.

III. Innovation

1. Die Forschungsförderung ist zu vereinfachen; die Rahmenbedingungen sind innovationsfreundlich zu gestalten.
2. Das Innovationspotential der „Grünen Gentechnik“ ist nutzbar zu machen.

IV. Organisation des Verbraucherschutzes in Deutschland

1. Die Bündelung des Verbraucherschutzes bei Lebensmitteln im BMVEL muss beibehalten und komplettiert werden.
2. Die Beteiligung des BMWA an der Lebensmittelrechtssetzung ist zu stärken.
3. Organisationsstruktur und Aufgabenverteilung des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) und Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) sollten beibehalten werden.
4. Die Koordinationskompetenzen des BVL sind bei bundesweiter Betroffenheit sind zu stärken.
5. Eine bessere Koordination der Lebensmittelüberwachung in Deutschland muss im Rahmen künftiger Beratungen der Föderalismuskommission sichergestellt werden.

V. Ernährung und Bewegung

1. Das bedrohlich zunehmende Übergewicht von Kindern und Jugendlichen erfordert ein kohärentes ursachenorientiertes gesamtgesellschaftliches Vorgehen. Die „Plattform Ernährung und Bewegung – peb“ e. V. ist zu stärken.
2. Notwendig ist eine Bündelung der personellen und finanziellen Ressourcen und eine koordinierte Politik der gesamten Bundesregierung (und der Bundesländer) in diesem Handlungsfeld; peb sollte dazu stärker eingebunden werden.

C. Erläuterung der Kernforderungen im Detail

I. Verbraucherschutz / Lebensmittelsicherheit – Grundsätzliche Anmerkungen

1. Herstellungs- und Vermarktungsfreiheit von Lebensmitteln als Grundprinzip des Lebensmittelrechts sicherstellen

Eines der Grundprinzipien des europäischen wie nationalen Lebensmittelrechts ist die „freie Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln“, die nach der bisherigen Systematik nur in speziellen, besonders zu begründenden Einzelfällen durch das Verbotsprinzip durchbrochen wird. Lebensmittel dürfen danach grundsätzlich ohne präventive Zulassungsverfahren produziert und vermarktet werden. In letzter Zeit werden im Gemeinschaftsrecht wie im nationalen Recht aber zunehmend Tendenzen erkennbar, das Grundprinzip der „freien Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln“ durch die Schaffung von (generellen) Zulassungserfordernissen in verschiedenen Bereichen (z.B. Health Claims; ernährungsphysiologische Stoffe) auszuhöhlen. Gegen derartige prohibitive Beschränkungen der Herstellungs- und Vermarktungsfreiheit von Lebensmitteln wendet sich die Lebensmittelwirtschaft mit Nachdruck. Marktmechanismen dürfen vielmehr nur dann und nur insoweit durch regulatorische Maßnahmen eingeschränkt werden, wo dies aus Gründen des Verbraucherschutzes absolut geboten ist, d.h. nicht durch andere, weniger belastende Maßnahmen erreicht werden kann.

Jede Abweichung von diesem Grundsatz führt zwangsläufig zu einem aus sachlichen Gründen nicht zu rechtfertigenden Aufbauzeit- und kostenintensiver sowie innovationsfeindlicher Prüfverfahren, der dem berechtigten Politikziel des Abbaus von Bürokratiehürden diametral entgegensteht. Der Lebensmittelwirtschaft als einer überwiegend mittelständisch geprägten Branche wird beispielsweise die Nutzung innovativer Marketingkonzepte von vornherein versagt bleiben, wenn neue Health Claims einer mehrere Monate dauernden Zulassung unter vorgeschalteter Prüfung durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit bedürfen. Die Schaffung solcher administrativer Hürden ist mit dem Ziel der Lissabon-Strategie, die Europäische Union zur dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaft zu machen, nicht zu vereinbaren.

2. Eigenverantwortung in der Kette – Kehrseite der freien Verkehrrfähigkeit

Der BLL stimmt ausdrücklich dem bereits in der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 angelegten Rechtsgrundsatz zu, dass für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit primär die Lebensmittelunternehmer verantwortlich sind. Dieser Verantwortung ist sich die Lebensmittelwirtschaft bewusst und setzt sie durch eine Vielzahl qualitätssichernder Maßnahmen in die Praxis um. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben dabei gezeigt, dass die Komplexität in der Lebensmittelherstellungskette zunehmend gewachsen ist. Die Lebensmittelkette ist de facto eine Verantwortungsgemeinschaft zur Gewährleistung der Sicherheit des Endproduktes.

Aus diesem Grunde hat die Lebensmittelwirtschaft den so genannten „integrierten Ansatz“ der Europäischen Kommission, der die gesamte Wertschöpfungskette („vom Acker bis zum Teller“) in die Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit einbezieht, begrüßt und aktiv unterstützt.

3. Vor Erlass eines jeden Rechtsaktes Regelungsbedarf überprüfen und vollständige Gesetzesfolgenabschätzung durchführen

Neue Regelungen im Lebensmittelrecht dürfen auch unter Berücksichtigung der Verbraucherschutzaspekte keinen Selbstzweck darstellen, sondern müssen auf europäischer wie nationaler Ebene vor ihrem Erlass hinsichtlich ihrer Art und ihres Umfangs immer auf ihre sachliche Notwendigkeit überprüft werden. Darüber hinaus bedarf es für jeden geplanten Rechtsakt einer frühzeitigen und aussagekräftigen Gesetzesfolgenabschätzung (Impact Assessment), um die Auswirkungen bereits im Vorfeld ihres Erlasses angemessen bewerten zu können.

Auch bereits bestehende Regelungen sind in jedem Einzelfall kritisch auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit hin zu überprüfen, um Überreglementierungen und ausufernde bürokratische Bürden für die Lebensmittelwirtschaft zu vermeiden (Bsp. Rindfleischetikettierung).

Die Lebensmittelwirtschaft gehört bereits heute zu den am dichtesten regulierten Branchen. Allein deshalb dürften deutliche Deregulierungsmöglichkeiten bestehen, ohne dass dadurch Einbußen für den Verbraucherschutz zu befürchten sind. Eine Überprüfung und Entbürokratisie-

rung des Lebensmittelrechts im Sinne der Lissabon-Strategie muss daher auf europäischer wie nationaler Ebene ein vorrangiges Ziel der künftigen Bundespolitik sein.

4. In Handlungsbereichen mit grundlegender Bedeutung für den Binnenmarkt EU-Harmonisierung sicherstellen

In jedem Falle sorgfältig zu prüfen ist die Frage, auf welcher Ebene für notwendig erachtete Regelungen erlassen werden sollen. Im europäischen Binnenmarkt und vor dem Hintergrund des zunehmenden weltweiten Handels mit Lebensmitteln kann Lebensmittelsicherheit nur durch Regelungen auf Gemeinschaftsebene und darüber hinaus im weltweiten Rahmen sichergestellt werden. Nationale Alleingänge geben allenfalls Scheinsicherheit. Daher erwartet die Lebensmittelwirtschaft, ggf. notwendig werdende gesetzliche Schritte nur auf EU-Ebene anzuregen und sich darüber hinaus in die Arbeiten des Codex Alimentarius aktiv einzubringen.

In Handlungsbereichen, die zur Gewährleistung eines einheitlichen Verbraucherschutzniveaus und gleicher Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt von grundsätzlicher Bedeutung sind, ist von den politischen Entscheidungsträgern aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft nachdrücklich auf eine Rechtsharmonisierung auf europäischer Ebene hinzuwirken. Der BLL begrüßt als erwähnenswertes Beispiel insoweit die neu geschaffene Verordnung (EG) Nr. 396/2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs, mit der die Harmonisierung der zulässigen Rückstandshöchstwerte für Pestizide¹ bedeutend voran gebracht wird.

¹ Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Februar 2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs, mit der die Harmonisierung der zulässigen Rückstandshöchstwerte für Pestizide (Abl. L 70 vom 16.3.2005, S. 1 ff.)

5. Wissenschaftliche Basierung der Lebensmittelgesetzgebung zwingend beachten

Nach Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 – EG-Basis-Verordnung Lebensmittelrecht²– stützt sich das Lebensmittelrecht in aller Regel, vor allem in Fällen, in denen es um die Verringerung, Ausschaltung oder Vermeidung eines Gesundheitsrisikos geht, auf das Prinzip der Risikoanalyse. Dabei beruht die hiervon umfasste Risikobewertung „auf den verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen und ist in einer unabhängigen, objektiven und transparenten Art und Weise vorzunehmen“. Die Lebensmittelwirtschaft misst dieser Rechtspflicht entscheidende Bedeutung zu. Lebensmittelgesetzgebung muss wissenschaftlich substantiiert sein und auf einer angemessenen Risikobewertung beruhen. Ist dies gewährleistet, beugt man generell der Überreglementierung vor, verhindert aber beispielsweise auch Auswüchse, die die Unterteilung von Lebensmitteln durch EU-Recht in „gut“ oder „schlecht“ und damit letztlich eine Verbraucherbevormundung zum Inhalt haben.

6. Keine Angebots-, Nachfrage- bzw. Konsumlenkung durch den Staat (freiwillige Informationsmöglichkeiten reichen aus)

Für ein Gelingen von politischen Initiativen, wie z. B. zum nachhaltigen Konsum und nachhaltigen Produktionsmustern, bei Bio-Lebensmitteln oder Corporate Social Responsibility (CSR), ist ausschlaggebend, welche Kaufentscheidungen der Verbraucher trifft. Die Lebensmittelwirtschaft wendet sich dabei allerdings strikt gegen eine staatliche Lenkung des Verbrauchers. Sie lehnt zusätzliche staatliche Reglementierungen sowohl im Bereich des Produktangebots als auch im Bereich der Kennzeichnung/Werbung ebenso ab wie eine unmittelbare Konsumlenkung beispielsweise durch fiskalische Maßnahmen (steuerliche Belastungen bestimmter Lebensmittelgruppen).

Vielmehr gilt es, in weitaus stärkerem Maße als bisher auf das Instrument des Wettbewerbs im Sinne eines fairen Leistungswettbewerbs zu

² Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1 ff.)

setzen. Dazu bedarf es aber keiner weiteren regulativen Maßnahmen, sei es auf nationaler oder EU-Ebene, und zwar auch nicht im „Bereich Information“. Der Informationsbedarf kann nämlich in ausreichendem Maße durch Informationsnachfrage der interessierten Verbraucher, d. h. im Marktprozess, abgedeckt werden. Ein verstärktes Interesse der Verbraucher an derartigen Fragen, beispielsweise zum nachhaltigen Konsum oder zum Nachhaltigkeitsbereich im Allgemeinen, wird dazu beitragen, dass Unternehmen ihr individuelles Informationsangebot überdenken und freiwillig ausbauen.

Den Unternehmen bleibt es schon heute unbenommen, besondere Produkteigenschaften oder Herstellungsbedingungen in den Grenzen des Irreführungsverbot auf freiwilliger Basis im Wettbewerb auszuloben und daher als Wettbewerbsinstrument einzusetzen. Bei solchen freiwilligen Bewerbungsmöglichkeiten sollte es auch in Zukunft bleiben. Weitere staatlich geförderte Maßnahmen, die im Ergebnis nur eine Angebots- oder Nachfragelenkung zur Folge haben, bedarf es nicht. Solche lenkende Eingriffe in den Markt widersprechen ferner dem Verbraucherleitbild des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), der von einem vernünftigen, interessierten, informationswilligen und informationsfähigen Verbraucher ausgeht. Dieser kann selbst und eigenverantwortlich Kaufentscheidungen treffen und bedarf insoweit keines Schutzes durch staatslenkende Maßnahmen auf der Angebots- wie der Nachfrageseite (z. B. Werbeverbote).

7. Einheitliche Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften durch verständliche, nachvollziehbare Vorgaben gewährleisten

Der BLL hat insbesondere die Schaffung der EG-Basis-Verordnung zum Lebensmittelrecht (Verordnung (EG) Nr. 178/2002) als wichtigen Harmonisierungsschritt unterstützt. Nunmehr gilt es allerdings, den dort gesetzten Rechtsrahmen gemeinschaftsweit einheitlich anzuwenden und im Sinne des Harmonisierungszieles zu vollziehen. Dabei ist insbesondere Tendenzen energisch entgegenzutreten, im Rahmen der Durchführung der Verordnung einzelne Bereiche (wie z. B. bei den Regelungen zur Rückverfolgbarkeit und zu den Meldepflichten von Unternehmen) auf nationaler Ebene deutlich weitergehend und von den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben abweichend zu regeln. Der BLL hat insoweit die Anwen-

dungsleitlinien des Ständigen Ausschusses für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit zu Art. 11, 12, 16, 18, 19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vom 20. Dezember 2004 als klarstellende Erläuterungen im Grundsatz begrüßt.

Mit Blick in die Zukunft spricht sich der BLL aber nachdrücklich dafür aus, die gesetzlichen Regelungen auf Gemeinschaftsebene so klar und präzise wie möglich zu fassen, um Auslegungsproblemen von vornherein wenig Raum zu geben und der unter rechtlichen Gesichtspunkten bedenklichen, wachsenden Zahl von untergesetzlichen Interpretationspapieren Einhalt zu gebieten.

8. Verbesserung der Qualität des Lebensmittelrechts

Die Qualität des gemeinschaftlichen Lebensmittelrechts ist vielfach nicht angemessen; es ist von Ungenauigkeiten, Überschneidungen und Inkonsistenz geprägt. Die Qualität des gemeinschaftlichen Lebensmittelrechts ist daher deutlich zu verbessern; seine vorbehaltlose Überprüfung mit dem Ziel der Deregulierung ist unerlässlich, um inkonsistente Überreglementierungen und wachsende Bürokratie zurückzudrängen.

9. Eins - zu - Eins - Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in nationales Recht

Ferner ist strikt darauf zu achten, in nationalen Regelungen möglichst wortwörtlich die gemeinschaftsrechtlichen, in EG-Richtlinien enthaltenen Vorschriften zu übernehmen. Jede Abweichung vom Wortlaut des Gemeinschaftsrechts wird nur zu Schwierigkeiten in der praktischen Rechtsanwendung führen. Aus diesem Grunde ist eine enge Bindung des nationalen Lebensmittelrechts an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben unerlässlich; ansonsten wird dem Ziel einer gemeinschaftsweit einheitlichen Auslegung und Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nicht ausreichend Rechnung getragen. Zudem wird hierdurch der Entstehung von Wettbewerbsverzerrungen sowie eines unterschiedlichen Verbraucherschutzniveaus effektiv entgegen gewirkt.

Einseitige nationale Ausweitungen der zugrunde liegenden EG-Rechtsvorschriften führen dagegen zwangsläufig zu einer faktischen Inländerdiskriminierung, d. h. zu spezifischen Belastungen allein deutscher

Lebensmittelunternehmen, denn sie sind auf Produkte aus anderen Mitgliedstaaten nicht anwendbar. Auch angesichts des bereits im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigenden hohen Gesundheitsschutzniveaus sind sie nicht zu rechtfertigen.

10. Einheitlichen Vollzug des Lebensmittelrechts in den Mitgliedstaaten sicherstellen

Eine effizient arbeitende nationale amtliche Lebensmittelüberwachung und ein gemeinschaftsweit möglichst einheitlicher Vollzug des Lebensmittelrechts – koordiniert durch EU-Kommission / EU-Lebensmittel- und Veterinäramt – sind für Verbraucher und anbietende Wirtschaft unerlässlich. Die Herausforderungen sind im Rahmen des europäischen Binnenmarktes, des zunehmenden weltweiten Handels mit Lebensmitteln, vor dem Hintergrund der technischen Entwicklung und des Nachfrageverhaltens der Verbraucher in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz³ wurde eine neue, europaweit einheitliche Regelung über amtliche Lebensmittel- / Futtermittelkontrollen getroffen; als Verordnung wird sie ab 1. Januar 2006 unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten und das bisherige deutsche (Bundes-) Recht ersetzen. Ziel der Verordnung ist eine Harmonisierung der Tätigkeiten der Kontrolldienste in vertikaler Hinsicht über die gesamte Lebensmittelkette wie auch horizontal über sämtliche Mitgliedstaaten und ihre Behörden. Damit werden zumindest die Überwachungssysteme der Mitgliedstaaten in Zukunft näher zusammengeführt.

Seitens der Lebensmittelwirtschaft ist die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sehr zu begrüßen, da sie auch Auswirkungen im Hinblick auf einen einheitlicheren und transparenteren Vollzug des Lebensmittelrechts auf nationaler Ebene haben wird. Insbesondere die Forderung, dass Überwachung zukünftig anhand dokumentierter Verfahren und im Rahmen von Qualitätsmanagementsystemen – einschließlich der Auditierung die-

³ Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (berichtigte Fassung Abl. L 191 vom 28.05.2004, S. 191 ff.)

ser Systeme – erfolgen soll, wird eine Rationalisierung und Harmonisierung der nationalen Überwachungsabläufe zur Folge haben.

Dem Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (BVL) kommt aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft eine koordinierende Aufgabe gegenüber dem europäischen Lebensmittel- und Veterinäramt (LVA) in Dublin zu. Insoweit kann auch das BVL einen wichtigen Beitrag zu dem Bemühen leisten, überall in der EU die amtliche Lebensmittelüberwachung organisatorisch und qualitativ auf einem hohen Standard sicherzustellen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Probleme der Lebensmittelsicherheit in aller Regel nicht auf Lücken im materiellen Recht beruhen; sie sind in den meisten Fällen in der Anwendung und Kontrolle der Regelungen begründet. Daher erwartet die Lebensmittelwirtschaft von den politischen Entscheidungsträgern, sich mit Nachdruck weiter dafür einzusetzen, dass die Lebensmittelüberwachung in Europa hinsichtlich Qualität und Intensität und damit Effizienz auf ein gleich hohes Niveau in allen Ländern angehoben wird. Nur auf diese Weise sind ein einheitliches Verbraucherschutzniveau und gleiche Wettbewerbsbedingungen für die deutsche Lebensmittelwirtschaft zu gewährleisten.

11. „Aktive Personalpolitik“ auf EU- und Codex-Ebene wahrnehmen

Die Lebensmittelwirtschaft fordert die politischen Entscheidungsträger ferner auf, bei der Besetzung leitender Positionen in europäischen und internationalen Einrichtungen mehr als bisher auf hoch qualifizierte Persönlichkeiten aus Deutschland zurückzugreifen und deren Bewerbung auf diese Posten nachhaltig zu fördern.

Sie regt nachdrücklich an, insoweit eine aktive, zukunftsorientierte Personalpolitik beispielsweise im Hinblick auf die EU-Kommission, das Lebensmittel- und Veterinäramt und die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) zu betreiben. Entsprechendes gilt hinsichtlich der Codex-Alimentarius-Kommission. Qualifikation muss dabei allerdings absoluten Vorrang vor einer rein quantitativen Aufstockung der deutschen Repräsentanz haben.

II. Verbraucherinformation

1. Kennzeichnungsrecht sinnvoll reformieren

Das heutige Lebensmittelangebot ist von einer nie gekannten Vielfalt geprägt. Der Verbraucher kauft Lebensmittel aus der Region, aus dem nationalen wie auch europäischen Markt und schließlich zunehmend auch aus weltweiter Herkunft. Er fragt landwirtschaftliche Produkte ebenso wie hoch verarbeitete Erzeugnisse nach. Entsprechend groß ist der Bedarf an Information, um eigenverantwortliche Kaufentscheidungen treffen und die Produkte sachgerecht verwenden zu können.

Informationen können dem Verbraucher auf verschiedenen Wegen gegeben werden. Unverzichtbar wird auch in Zukunft eine klare, verständliche Produktkennzeichnung sein. Die heutige Kennzeichnung, die sich bereits auf ein engmaschiges Netz an Rechtsvorgaben stützt, wird aber nur von wenigen Verbrauchern angenommen und verstanden. Eine Reform des europäischen Kennzeichnungsrechtes ist daher unabdingbar, um die Informationen auf dem Etikett „einfacher“ und „verständlicher“ – „besser“ – zu machen. Die Kennzeichnung soll eine Entscheidungshilfe für den Verbraucher sein und keinen Selbstzweck darstellen. So führt ein „Mehr“ an Kennzeichnung nicht zwangsläufig zu einem „Mehr“ an Verbraucherinformation.

Für die Vorgabe von Warnhinweisen auf Produkten, mit denen massiv in die Produktvermarktung eingegriffen wird, muss der elementare Grundsatz gelten, dass diese nur in besonders begründeten (Ausnahme-) Fällen zur Wahrung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zu rechtfertigen sind.

Es gilt aber auch, neue Wege neben der Produktinformation zu beschreiten. Zwar wird das Etikett weiterhin die wichtigsten „Botschaften“ enthalten; es wird aber nicht in der Lage sein, darüber hinausgehend den individuellen Informationswünschen der einzelnen Verbraucher zu entsprechen. Neue Medien wie das Internet, aber auch andere technische Möglichkeiten müssen einbezogen werden, um das „Basisangebot“ des Etiketts zu ergänzen.

Die politischen Entscheidungsträger sollten daher die von der Kommission in Brüssel begonnene Reform der Verbraucherinformation – mit Schwerpunkt Kennzeichnung – aktiv unterstützen und sich dabei von den vorgenannten Grundsätzen leiten lassen.

2. Umfassende obligatorische Herkunftskennzeichnung ist weder praktikabel noch aussagekräftig

Aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft wäre auch eine durchgehend verpflichtende Herkunftskennzeichnung des Produkts sowie auch seiner sämtlichen Zutaten weder für die Unternehmen praktikabel noch für den Verbraucher verständlich. Gerade bei der Herstellung komplex zusammengesetzter Lebensmittel (z.B. Pizza) wird eine Vielzahl von Zutaten unterschiedlicher, je nach Marktlage wechselnder Herkünfte verwendet, deren obligatorische Herkunfts-Deklaration die Grenze der praktischen Machbarkeit für die Unternehmen überschreiten würde; auch lässt sich die Sinnhaftigkeit einer Herkunftsangabe für den Verbraucher bei den meisten Zutaten bezweifeln. Aus diesem Grunde muss es mit Blick auf die Herkunftskennzeichnung bei einer freiwillig von den interessierten Marktteilnehmern zu nutzenden Möglichkeit bleiben, sich im Wettbewerb zu profilieren.

Darüber hinaus muss für die Vorgabe von Warnhinweisen auf Produkten, mit denen massiv in die Produktvermarktung eingegriffen wird, der elementare Grundsatz gelten, dass Warnhinweise nur in besonders begründeten (Ausnahme-) Fällen zur Wahrung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zu rechtfertigen sind.

Es gilt aber auch, neue Wege neben der Produktinformation zu beschreiben. Zwar wird das Etikett weiterhin die wichtigsten „Botschaften“ enthalten; es wird aber nicht in der Lage sein, darüber hinausgehend den individuellen Informationswünschen der einzelnen Verbraucher zu entsprechen. Neue Medien wie das Internet, aber auch andere technische Möglichkeiten müssen einbezogen werden, um das „Basisangebot“ des Etiketts zu ergänzen.

Die politischen Entscheidungsträger sollten daher die von der Kommission in Brüssel begonnene Reform der Verbraucherinformation – mit Schwerpunkt Kennzeichnung – aktiv unterstützen und sich dabei von den vorgenannten Grundsätzen leiten lassen.

3. Keine gesetzlichen Ansprüche auf Verbraucherinformation jenseits der Produktkennzeichnung

Die Lebensmittelwirtschaft betrachtet spezifische nationale Regelungen, die gesetzliche Ansprüche auf Verbraucherinformation gewähren, nach wie vor äußerst kritisch. Zum einen lehnt sie ein nationales Verbraucherinformationsgesetz angesichts der sich im europäischen Binnenmarkt offenkundig ergebenden Wettbewerbsverzerrungen ab. Zum anderen befürchtet sie, dass Unternehmen bei rechtsstaatlich unzureichenden Sicherungsmechanismen im Einzelfall schweren, zum Teil existenzgefährdenden Schaden nehmen können. Auch sollte zunächst durch eine umfassende Bewertung der tatsächliche Bedarf am Zugang zu behördlichen Informationen ermittelt werden, bevor ein in die Rechte der Unternehmen derart weit eingreifendes und einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand auf Behördenseite – wie auch in Unternehmen – nachziehendes Gesetzgebungsvorhaben erneut in Angriff genommen wird.

Keinesfalls bedarf es aus Sicht der Wirtschaft eines gesetzlichen Informationsanspruches gegenüber Unternehmen. Heute schon bietet die Lebensmittelwirtschaft interessierten Verbrauchern auf freiwilliger Basis (Telefon-Hotlines, Internetseiten) ergänzende Produktinformationen (z. B. über Herkunft, Zusammensetzung und Herstellungsverfahren) und eine intensive Kundenkommunikation an. Der Informationsbedarf gegenüber Unternehmen lässt sich daher durch Informationswahrnehmung und -nachfrage der interessierten Verbraucher, d. h. durch Marktprozesse, abdecken. Allein das Interesse der Unternehmen an einer intensiven Marken- bzw. Kundenbindung im harten Wettbewerb auf dem deutschen Lebensmittelmarkt führt zwangsläufig zur Pflege der Kundenzufriedenheit durch ein verstärktes Eingehen auf Informationswünsche. Diese wettbewerblichen Faktoren tragen oft dazu bei, dass Unternehmen ihr individuelles Informationsangebot überdenken und freiwillig ausbauen.

Der BLL wird sich weiterhin an Überlegungen beteiligen, die Verbraucherinformation zu verbessern; gesetzliche Maßnahmen lehnt er hingegen ab.

4. Werbeverbote sind als fundamentaler Markteingriff und Bevormundung des Verbrauchers abzulehnen

Die Lebensmittelwirtschaft lehnt eine Reglementierung der Werbung über die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen hinaus generell ab. Insbesondere spricht sie sich gegen immer wieder diskutierte Werbeverbote für bestimmte Produkte oder auch gegenüber bestimmten Gruppen von Verbrauchern aus. Werbung ist ein elementarer Teil der freien Marktwirtschaft; legale Produkte – Lebensmittel aber auch Tabakerzeugnisse – müssen auch beworben werden können; gegen ihren Missbrauch bestehen bereits heute wirksame gesetzliche Regelungen. Innerhalb des von diesen Regelungen gezogenen Rahmens leistet Werbung auch einen wichtigen Beitrag zur Verbraucherinformation.

Deshalb fordert die Lebensmittelwirtschaft die künftige Bundesregierung und alle politischen Entscheidungsträger auf, weiter aktiv gegen alle diesbezüglichen Ansätze der Überregulierung und Bevormundung der Verbraucher einzutreten; dies gilt hinsichtlich der Klagen vor dem EuGH gegen das Tabakwerbeverbot ebenso wie gegenüber Brüsseler Vorhaben bzw. Ankündigungen, die Werbung für bestimmte Lebensmittel restriktiv zu regulieren. Das Europäische Parlament hat dies in beeindruckender Weise im Rahmen seiner Stellungnahmen zu den Verordnungsvorschlägen der Kommission zu Health Claims und zur Anreicherung getan. Auch der Rat und damit die Bundesregierung hat sich im Rahmen der politischen Einigung über den Gemeinsamen Standpunkt zu diesen Verordnungsvorschlägen für eine deutliche Reduzierung der von der Lebensmittelwirtschaft kritisierten Ansätze stark gemacht. Leider ist man „auf halbem Wege stehen geblieben“: Der Rest des Weges muss in den kommenden Verhandlungen auch noch beschritten werden, um unwissenschaftliche und für die verfolgten Ziele untaugliche Mittel wie Nährwertprofile und generelle Verbote bestimmter zutreffender und wissenschaftlich substantierter Angaben etwa zur Gesundheit und zum allgemeinen Wohlbefinden zu verhindern.

Die Lebensmittelwirtschaft will keine Wortlautkontrolle von Werbeangaben, keine unnötige Bürokratie, die innovationsfeindlich und entwicklungshemmend ist. Sie hofft daher, dass das Votum des Europäischen Parlaments Signalwirkung für die weiteren Beratungen der Mitgliedstaaten hat. Die Bundesregierung hat diese Kritik am Verordnungsvorschlag immer geteilt; nun besteht die Chance, Mehrheiten für die gemeinsamen Positionen zu finden. Das Europäische Parlament hat sich gegen Be-

vormundung und für die informierte und eigenverantwortliche Entscheidung der Verbraucher stark gemacht nach dem Grundsatz „Information statt Verbot“. Dies ist aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft der richtige Weg.

5. Wissenschaftsbasierte Verbraucheraufklärung, insbesondere in Schulen, weiterentwickeln und verbessern

Die Lebensmittelwirtschaft spricht sich nachdrücklich für eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Aufklärung der Verbraucher „rund um Lebensmittel und Ernährung“ aus. Dies ist auch eine Frage der Erziehung, die möglichst früh, spätestens in der Schule ansetzen muss. Die Gemeinschaftsaktion „Talking Food“ ist ein gutes Beispiel dafür, wie Schüler an die Thematik herangeführt werden können.

Notwendig ist, dass der Verbraucher generell wieder mehr über seine Lebensmittel weiß, über ihre Herkunft, ihre landwirtschaftlichen und gewerblichen Produktionsmethoden, dass er lernt, mit ihnen entsprechend seinen persönlichen Wünschen und Bedürfnissen eigenverantwortlich umzugehen, und dass er schließlich die Wertigkeit des Lebensmittels als ein besonderes Konsumgut für seine Gesundheit, sein Wohlbefinden erkennen und schätzen lernt. Dies sind wichtige Voraussetzungen, um das Verbrauchervertrauen in die Lebensmittel wiederherzustellen und langfristig zu sichern, und um den Verbraucher ein angemessenes Ernährungsverhalten als Teil eines gesunden Lebensstils zu ermöglichen.

Verbraucheraufklärung, insbesondere wenn sie staatlich betrieben oder gefördert wird, muss sich – auf wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt – in objektiver Weise auf alle Angebotsformen erstrecken. Sie darf keine Nachfragelenkung betreiben. Es muss dem – bestmöglich aufgeklärten – Verbraucher überlassen bleiben, für welches Produkt welcher Herkunft, welcher Anbauart, welcher Haltungsform oder welcher Verarbeitungsstufe er sich entscheidet.

III. Innovation

1. Forschungsförderung vereinfachen; Industrielle Gemeinschaftsförderung verstärken

Kennzeichnend für große Teile der Lebensmittelwirtschaft ist ihre mittelständische Struktur und die Existenz zahlreicher Familienunternehmen. Diese Unternehmen werden im globalen Wettbewerb nur dann bestehen, wenn es ihnen gelingt, sich mit innovativen Produkten, Prozessen und Dienstleistungen auf den internationalen Märkten zu etablieren. Ziel der Politik muss es deshalb sein, die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen, die es insbesondere mittelständischen Unternehmen erlauben, in Forschung und Entwicklung zu investieren. Regulatorische Vorgaben, die die Anwendung neuer Technologien oder die Entwicklung neuer Produkte, wie z.B. funktioneller Lebensmittel behindern, gehören dabei auf den Prüfstand.

Forschungsinvestitionen bedingen oft schon wegen ihrer Langfristigkeit ein hohes Investitionsrisiko, das durch die Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung wirksam abgefedert werden könnte, in jedem Fall aber von öffentlichen Fördermaßnahmen effizient flankiert werden sollte. Dies erfordert nicht nur einen Ausbau mittelstandsorientierter Förderprogramme, sondern gleichermaßen auch Planungssicherheit innerhalb der Projektförderung durch eine angemessene finanzielle Ausstattung und eine unbürokratische Abwicklung.

Die Innovationspolitik sollte dabei nicht nur auf so genannte Zukunftsbranchen fokussieren, sondern muss ebenso auf traditionelle Wirtschaftsbereiche wie die Lebensmittelwirtschaft und ihre Bedürfnisse ausgerichtet werden. Indirekte Förderprogramme wie die Industrielle Gemeinschaftsforschung (IGF) oder Pro Inno haben sich hierbei wegen ihres themenoffenen Charakters und ihrer branchenübergreifenden Nutzung als breitenwirksamste Instrumente der Technologiepolitik erwiesen und sollten verstärkt gefördert werden.

Insbesondere die Industrielle Gemeinschaftsforschung ermöglicht vielen mittelständischen Unternehmen erst, Forschung und Entwicklung zu betreiben. Sie fördert die Kooperationsfähigkeit vieler Unternehmen sowohl untereinander als auch mit Forschungseinrichtungen, bettet sie ein in innovative Forschungsnetzwerke und leistet darüber hinaus einen

nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Ausbildung qualifizierter Fachkräfte für die Industrie. Die vorwiegend kleinen und mittelständischen Unternehmen haben ein großes Interesse an der industriellen Gemeinschaftsforschung. Nur sie ermöglicht es ihnen, selbst organisierte Produkt- und Prozessinnovationen voranzutreiben.

Deshalb richtet die Lebensmittelwirtschaft den dringenden Appell an die Politik, die öffentliche Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung deutlich zu verstärken und sie dem Mittelstand zugänglich zu machen.

2. Innovationspotenzial der „Grünen Gentechnik“ nutzbar machen

Der vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft initiierte Diskurs „Grüne Gentechnik“ im Jahre 2002 hat eine Fülle von wertvollen Informationen aus Wissenschaft und Praxis hervorgebracht. Sie zeigen aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft, dass die Grüne Gentechnik sicher, beherrschbar und umweltverträglich ist.

Zum anderen hält die gesamte Warenkette „vom Acker bis zum Teller“ eine Koexistenz von Produktionsverfahren mit und ohne Gentechnik für notwendig und auch möglich. Eine umfassende Bewertung der Grünen Gentechnik als Technologie kann nur unter Praxisbedingungen und am Markt in Deutschland und der Europäischen Union erfolgen. Dazu bedarf es neben einer Wahlfreiheit auf der Nachfrageseite auch einer Wahlfreiheit auf der Angebotsseite. Nur das Miteinander und die gegenseitige Ergänzung von Produktionsverfahren und Produkten mit und ohne Gentechnik ergeben die gewünschte Vielfalt des Angebots, aus dem der Verbraucher dann seine Auswahl treffen und damit zugleich über die Marktanteile der einzelnen Produktionsverfahren entscheiden kann.

Voraussetzung ist, dass für die Herstellung und Vermarktung von gentechnisch veränderten Organismen und ihrer Verarbeitungsprodukte klare, sachlich begründete und praktikable Regelungen getroffen werden, die auch den Aspekt der Koexistenz mit einbeziehen. Hierzu gehören insbesondere praktikable und wirtschaftlich tragbare Schwellenwerte, ebenso wie angemessene Haftungsbestimmungen.

Unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklung beim Anbau transgener Pflanzen und den weltweiter Erfahrungen aus Forschung und

Praxis muss die Nutzung des Innovationspotenzials der Grünen Gentechnik auch in der EU und in Deutschland möglich sein, und zwar ohne sachlich ungerechtfertigte behördliche Hemmnisse und auch ohne rechtswidrige Störungen – und Zerstörungen – Dritter. Die Lebensmittelwirtschaft wendet die Kennzeichnungsvorschriften verantwortungsbewusst an. Sie erwartet allerdings, dass bei der Vermarktung rechtskonformer Produkte das geltende Recht auch dann respektiert wird, wenn es nicht zu einem Kennzeichnungshinweis auf die Gentechnik verpflichtet. Diffamierungen und sonstige Behinderungen der Vermarktung dieser Produkte sind generell mit den Mitteln des Rechts zu unterbinden.

Die Lebensmittelwirtschaft fordert insoweit eine Überprüfung und Modifizierung des Anfang 2005 in Kraft gesetzten novellierten Gentechnikgesetzes, um dauerhaften Wettbewerbsnachteilen der deutschen Lebensmittelwirtschaft vorzubeugen.

Unabhängig davon ist es, wie eine jüngere Eurobarometer-Umfrage (Special Eurobarometer 217 „The attitudes of European citizens towards the environment“, Europäische Kommission, April 2005) bestätigt, nach wie vor geboten, in einer Aufklärungskampagne der Öffentlichkeit wissenschaftlich abgesicherte Fakten zur Grünen Gentechnik zu vermitteln, um nicht gerechtfertigte Ängste und Vorbehalte abzubauen. Die Stigmatisierung der Grünen Gentechnik in der Bundesrepublik muss beendet werden.

Aus diesem Grunde beteiligt sich auch die Lebensmittelwirtschaft aktiv an Kommunikationsmaßnahmen zur Schaffung einer breiteren Basis sachlicher Informationen zur Grünen Gentechnik.

IV. Organisation des Verbraucherschutzes in Deutschland

1. Bündelung des Verbraucherschutzes bei Lebensmitteln im BMVEL beibehalten

Die Bündelung des den Lebensmittelsektor, die anderen Bereiche des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) und den Tabaksektor berührenden Verbraucherschutzes im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) sollte aus Sicht des BLL unbedingt beibehalten und vervollständigt werden.

Die im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) ressortierenden Zuständigkeiten (z.B. Verunreinigung von Lebensmitteln durch Umweltkontaminanten, Trinkwasserqualität) sollten in das BMVEL überführt werden. Insoweit ist auf das Gutachten der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)“ vom Juli 2001 zu verweisen.

Eine mögliche künftige Zuordnung der Zuständigkeiten für Lebensmittel zum Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) wird wegen der unterschiedlichen Schwerpunktbereiche für wenig sinnvoll gehalten. Ferner wird die Bildung eines eigenständigen Europaministeriums von der Lebensmittelwirtschaft abgelehnt, da dieses aufgrund der Querschnittsbedeutung des Europabezuges durch sämtliche wirtschaftsrechtlichen und –politischen Themen nicht in der Lage wäre, die Facharbeit in jedem der betroffenen Einzelbereiche in effektiver Weise zu leisten.

2. Beteiligung des BMWA an Lebensmittelrechtssetzung stärken

Die Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BWA) an der lebensmittelrechtlichen Rechtsetzung sollte deutlich gestärkt werden, um den wirtschaftlichen Belangen in angemessener Weise Rechnung zu tragen. Seine besondere Rolle sehen wir darin, sachlich unangemessene und kostenträchtige Überreglementierungen zu verhindern oder abzubauen. Ferner erwarten wir aktive Beiträge bei der Schaffung angemessener Rahmenbedingungen für Innovationen.

3. Organisationsstruktur und Aufgabenverteilung von BfR und BVL beibehalten

Im Rahmen der Neuordnung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sind im Jahr 2002 das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) mit jeweils eigenen Aufgaben und Zuständigkeiten geschaffen worden. Das BfR hat die Aufgabe der Risikobewertung und –kommunikation, das BVL

nimmt dagegen hoheitliche Aufgaben im Bereich des Risikomanagement wahr.

Aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft sollten die bisherige Struktur und Aufgabenverteilung der beiden noch relativ neuen Bundesbehörden beibehalten werden.

Entsprechend der europäischen Ebene bedarf es einer Institution wie des BfR für die unabhängige wissenschaftliche Risikobewertung auch in Deutschland.

4. Koordinationskompetenzen des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit bei bundesweiter Betroffenheit stärken

Die amtliche Lebensmittelüberwachung in Deutschland erfolgt in der Zuständigkeit der Bundesländer; diese haben eigene Ausführungsregelungen; die wesentlichen Anforderungen beruhen derzeit jedoch noch auf Bundesrecht, das zumindest zum Teil umgesetztes EG-Recht ist; ab 2006 wird die Verordnung (EG) Nr. 882/2004⁴ die Rechtsgrundlage bilden.

In der Vergangenheit haben sich insbesondere anlässlich verschiedener Lebensmittelkrisen deutliche Mängel in der deutschen Überwachungspraxis gezeigt; sie waren im Wesentlichen auf mangelnde Koordination und Abstimmung der zu ergreifenden Maßnahmen zurückzuführen. Dabei war ein gewisser Wettbewerb zwischen den Bundesländern untereinander nicht zu übersehen. Dies erwies sich insbesondere dann als problematisch, wenn es um die öffentliche Informationstätigkeit der Behörden, d.h. um amtliche Warnungen und sonstige öffentliche Mitteilungen ging.

Notwendig aus der Sicht der Lebensmittelwirtschaft sind in Deutschland daher – gestützt auf die Grundsätze der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – die Vereinheitlichung der Überwachungsverfahren in den Bundesländern sowie eine Koordination zumindest in wichtigen, Landesgrenzen übergreifenden Fällen durch die Bundesebene, d. h. durch das Bundes-

⁴ Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (berichtigte Fassung Abl. L 191 vom 28.05.2004, S. 191 ff.)

amt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). Gleiches gilt im Prinzip, wenn es um eine einheitliche Auslegung der z. T. sehr komplizierten Anforderungen des materiellen Lebensmittelrechts geht. Das BVL kann die gewünschte Koordinationsfunktion bisher aber kaum wahrnehmen, weil die Bundesländer es nicht zulassen. Die Funktionsfähigkeit der Lebensmittelüberwachung und ein effektives Krisenmanagement sind aber abhängig von bundeseinheitlich abgestimmten Verfahrensweisen.

Begrüßenswerte Schritte der Vereinheitlichung stellen die Erarbeitung Allgemeiner Verwaltungsvorschriften (AVVs) dar - so insbesondere die „AVV Rahmen-Überwachung – AVV Rüb“⁵. Durch die in der AVV festgelegten Anforderungen an die Überwachung und die niedergelegten Grundsätze für die amtliche Betriebsprüfung und Probenahme-/untersuchung wird ein entscheidender Beitrag zum einheitlichen Vollzug geleistet. Auch der Ansatz einer risikoorientierten Vorgehensweise bei Betriebsüberprüfungen ist positiv zu bewerten; an dieser Stelle ist jedoch ein weiterer Bedarf zur Kriterienfestlegung und Qualifizierung zu sehen, um diese Grundsätze in der Überwachungspraxis zu realisieren.

Weiter zu begrüßen sind die in Vorbereitung befindlichen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Durchführung des EU-weiten Schnellwarnsystems für Lebensmittel und Futtermittel (AVV SWS) sowie zur Durchführung des Lebensmittel-Monitorings (AVV Lebensmittel-Monitoring). In diesen Vorschriften werden u. a. die Aufgaben des BVL und die Aufgabenteilung zwischen BVL und Bundesländern konkretisiert; es ist jedoch aus Sicht der Wirtschaft nicht verständlich, warum keine eindeutige Kompetenzzuweisung an das BVL für bestimmte Aufgabenteilungen erfolgt, wie dies zur Erzielung von Koordinierung und Effizienzsteigerung erforderlich wäre.

Es ist ferner der Wunsch der Lebensmittelwirtschaft, dass das BVL zusammen mit den Bundesländern ein – mit der EU-Ebene abgestimmtes – professionelles Krisenmanagement unter aktiver Einbeziehung der Lebensmittelkette und der Verbraucherschaft sicherstellt.

⁵ „AVV über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung lebensmittelrechtlicher und weinrechtlicher Vorschriften – AVV Rahmen-Überwachung – AVV Rüb“ vom 21. Dezember 2004 (Gemeinsames Ministerialblatt 2004, Nr. 58, Seite 1169 f.)

5. Bessere Koordination der Lebensmittelüberwachung im Rahmen künftiger Beratungen der Föderalismuskommission sicherstellen

Die Lebensmittelwirtschaft hat im Sommer 2004 mit großer Sorge zur Kenntnis genommen, dass in der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismuskommission) Überlegungen diskutiert wurden, die Kompetenzen der Länder dadurch zu stärken, dass sie von bundeseinheitlichen Regelungen über die Einrichtung von Behörden und über Verwaltungsverfahren abweichen können. Das mag in einigen Bereichen angemessen sein, jedoch keinesfalls, soweit es die amtliche Lebensmittelüberwachung betrifft.

In dem hochsensiblen Bereich des Verbraucherschutzes und insbesondere der Lebensmittelsicherheit ist nicht nur eine weitere Zersplitterung der Lebensmittelüberwachung unter allen Umständen zu vermeiden, sondern es bedarf vielmehr nachhaltiger Verbesserungen in der Zusammenarbeit der Bundes- und Länderebene. Dies war auch das Ergebnis des Gutachtens der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, das im Jahre 2001 als Grundlage für das Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit diente.

Die Forderung der Lebensmittelwirtschaft geht deshalb dahin, in der neu zu belebenden Föderalismuskommission oder ähnlichen Initiativen auf eine Vereinheitlichung und Koordinierung der amtlichen Lebensmittelüberwachung in Deutschland hinzuwirken, anstatt einer weiteren Zersplitterung mit allen negativen Folgen für Verbraucher, für die Reputation der Überwachung selbst und für die Wirtschaft Vorschub zu leisten.

Wenn diese Arbeiten in der neuen Legislaturperiode wieder aufgenommen werden, setzt der BLL auf Lösungen, die im Lebensmittelrecht ein dringend notwendiges einheitliches Verwaltungsverfahren sicherstellen könnten. Diese Lösungen haben sich in der Schlussphase der Beratungen der Föderalismuskommission Mitte Dezember 2004 dahingehend abgezeichnet, dass den Ländern bei bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des deutschen und des gemeinschaftlichen Lebensmittelrechts keine Abweichungsmöglichkeiten eingeräumt werden sollen.

Der BLL begrüßt diesen Ansatz, denn auch die Gegebenheiten des Binnenmarktes, das EU-Konzept zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und die Herausforderungen des zunehmenden globalen Handels mit Lebensmitteln erfordern es, bundeseinheitliche Anforderungen an die Lebensmittelüberwachung im gesamten Bundesgebiet im Interesse der Verbraucher festzulegen und insoweit auch gleiche Wettbewerbsbedingungen im Interesse unserer Wirtschaftsbereiche sicherzustellen.

V. Ernährung und Bewegung

Der BLL bekräftigt die Verantwortung der Lebensmittelwirtschaft, ihren Beitrag für die Gesundheit aller Bevölkerungsgruppen durch ein sicheres, vielseitiges und qualitativ gutes Lebensmittelangebot zu leisten.

1. Zunehmendes Übergewicht von Kindern und Jugendlichen erfordert ein kohärentes ursachenorientiertes gesamtgesellschaftliches Vorgehen im Rahmen der „Plattform Ernährung und Bewegung – peb e.V.“

Die steigende Zahl Übergewichtiger – insbesondere bei Kindern und Jugendlichen – ist eine große Herausforderung für Politik und Gesellschaft. Allerdings ist der steigenden Anzahl Untergewichtiger ebenfalls Beachtung zu schenken. Der BLL hat die Plattform Ernährung und Bewegung (peb) mit initiiert, die das multikausale Problem Übergewicht entsprechend der zahlreichen Verursacherfaktoren als gesamtgesellschaftliche Bewegung und in Zusammenarbeit mit vielen „Aktiven“ angeht; er wird sich weiterhin engagiert für den Verein peb und seine Arbeit einsetzen und ihn fördern.

2. Bündelung personeller und finanzieller Ressourcen und eine Fokussierung der Politik zu diesem Handlungsbereich unter der Einbindung von peb

Eine Forderung des BLL ist es, dass peb eine noch größere Bedeutung in der Politik der Bundesregierung erhalten wird. Dabei ist die Zusammenarbeit mit den Bereichen Sport, Bildung, Gesundheit, Familie und auch Städtebau wesentlich, um alle Ressorts, die einen Beitrag zur Lösung leisten können, koordiniert einzubinden; notwendig sind eine Bün-

delung personeller und finanzieller Ressourcen und eine Fokussierung der Politik der Bundesregierung in diesem Handlungsbereich. Alle den Lebensstil bestimmenden Aspekte müssen in die Gesamtstrategie einbezogen werden, um zu einer nachhaltigen Trendwende zu gelangen. Die Bundesländer und die Kommunen sind in einer nationalen Initiative ebenfalls einzubinden. Dabei kann pnb eine wesentliche Funktion übernehmen.

Dirigistische Maßnahmen lehnt der BLL ab. Die Lebensmittelwirtschaft weist die immer wieder vor allem auf europäischer und internationaler Ebene erkennbar werdenden Bemühungen zurück, das individuelle Ernährungsverhalten der Bevölkerung durch Infragestellung des heutigen Lebensmittelangebotes allgemein oder bestimmter Lebensmittel daraus im Besonderen lenken zu wollen. Das Lebensmittelangebot bietet in seiner Vielfalt alle Möglichkeiten einer individuell ausgewogenen Kombination. Eine bedarfsgerechte Ernährung wie auch ausreichende körperliche Aktivität sind wichtige Elemente eines gesunden Lebensstils im Gleichgewicht, der von Klein auf erlernt, aber nicht gesetzgeberisch verordnet werden kann. Die Verantwortung für sein Verhalten kann dem Verbraucher niemand abnehmen.

Auch Vorschläge, die Werbung für bestimmte Lebensmittel gänzlich zu verbieten, lehnt der BLL ab, da dieser Ansatz keine Lösung für die Übergewichtsproblematik ist. Erfahrungen in Kanada und Schweden haben – neben vielen anderen Studien – deutlich gemacht, dass Werbeeinschränkungen und -verbote ohne jeden Einfluss auf die Ausbreitung des Übergewichts von Kindern und Jugendlichen sind.

Eine Verbesserung der Situation der Bevölkerung bzw. einzelner besonders betroffener Gruppen wie Migrantenfamilien ist nur durch ganzheitliche bzw. auf diese Gruppen ausgerichtete Konzepte mit einer Änderung der gesamten Lebensweise zu erwarten. Die Lebensmittelwirtschaft erwartet daher von der Bundesregierung, ein nachhaltiges Konzept zur Änderung von Lebensräumen. Ziel führend sind Infrastrukturmaßnahmen, die eine körperlichen Aktivität im Alltag fördern sowie die Förderung eines gesunden Lebensstils, mit Elementen wie Ernährung, Bewegung, Stressabbau in Kindergärten, Kindertagesstätten sowie in Schulen.

Hierbei ist eine „bewegte“ Alltagsumgebung wesentlich, aber auch eine entsprechende Pausengestaltung, mehr Sportunterricht und eine gute Gemeinschaftsverpflegung sowie ferner die pädagogische Vermittlung zur Führung eines gesunden Lebensstils.

Bonn, im Juni 2005

Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V.

Büro Berlin (ab 1. September 2005)

Claire-Waldoff-Straße 7

10117 Berlin

Büro Bonn

Godesberger Allee 142 – 148

53127 Bonn

Tel. 0228 / 81 993 0

Fax. 0228 / 37 50 69

Büro Brüssel

43, Avenue des Arts

1040 Brüssel

Belgien

Tel. (+32) 2 508 10 23

Fax (+32) 2 508 10 21

Web: <http://www.bll-online.de>

Mail: bll@bll-online.de

