

Asymmetrische Maßnahmen gegenüber der Lebensmittelwirtschaft

T. Mettke

Das Fazit des am 15.1.2008 in Wien veranstalteten Symposiums „Ethos – Ernährung – Essen“ lautet:

„Deutlich wurde, dass Ernährungspolitik nicht nur und nicht vorwiegend über lebensmittelpolitische Maßnahmen (z. B. über Nährwertkennzeichnung) gestaltet werden kann – um gesundheitspolitische Ziele zu erreichen, müssen viele Instrumente harmonisch zusammenspielen. Die Prävention von Übergewicht und Adipositas bedarf daher konsequenterweise eines Schulterschlusses von Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.“

I. Ein einseitiger Schulterschluss

Die Weltgesundheitsversammlung hat 2002 in der „Draft Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health“ eine Strategie zur Bekämpfung von Übergewicht und den damit verbundenen Folgeschäden vorgelegt. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hat diese Strategie in dem Weißbuch (Ernährung, Übergewicht, Adipositas) für Europa übernommen. Sie erwähnt eine Reihe notwendiger Maßnahmen wie die Förderung von Sport und Bildung bis hin zur Personenbeförderung. Das Weißbuch betont auch die Sozialdimension des Problems und die Verantwortung von Schulen und Gemeindeeinrichtungen. Konkret hat sie Maßnahmen wie die europäische Aktionsplattform für Ernährung, körperliche Bewegung und Gesundheit, das Grünbuch „Forderung gesunder Ernährung und körperliche Bewegung – eine europäische Dimension“ eingeleitet. Insbesondere versucht sie mit der Lebensmittelgesetzgebung, nämlich der Verordnung Nr. 1924/2006 vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, sowie mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel vom 30.1.2008 den Lebensmittelmarkt gesundheitspolitisch zu steuern. Dies überrascht deshalb, weil das Lebensmittelangebot insgesamt allenfalls eine marginale Rolle bei dem weltweiten Problem eines falschen Ernährungsverhaltens einnimmt. Die Veröffentlichung der ersten deutschen Verzehrsstudie vom 30. Januar 2008 hat die Süddeutsche Zeitung daher auch nicht mit der Überschrift „Lebensmittel

machen krank“, sondern „Bildung macht schlank“ kommentiert. Es sind nämlich Schulabschluss und Einkommen, die sich stark auf das Ernährungsverhalten und das Gewicht auswirken. Das generelle Ernährungswissen offenbart eine noch traurigere Bilanz: Nur 8 % der Deutschen können ihren täglichen Energiebedarf richtig einschätzen. Was kann es dann bewirken – so fragt man sich –, dass die Europäische Union die Lebensmittelwirtschaft verpflichten will, ihre Produkte zwingend mit genauen Angaben über Energiegehalt, Kohlenhydrate, Fett und Zucker sowie Nährstoffprofile zu versehen, zumal die Risikoeinschätzung der Bürger im Bereich der Ernährung und Qualität der Lebensmittel nicht besonders ausgeprägt ist.

Ein maßgeblicher Grund für das zunehmende Übergewicht liegt in dem langfristigen Ungleichgewicht zwischen Energieaufnahme über die Ernährung und den Energieverbrauch durch den Körper, wie Prof. Dr. Jürgen König auf dem Symposium in Wien überzeugend dargelegt hat; eine Normalisierung des Körpergewichts sei immer eine Frage der Wiederherstellung einer ausgeglichenen Energiebilanz, nämlich durch eine erhöhte körperliche Aktivität. Es sei eine Zeitercheinung, dass die Menge an körperlicher Aktivität stetig abnimmt, sowohl die berufliche als auch diejenige durch Freizeit und Sport.

Man kann die Augen nicht davor verschließen, dass zwischen den staatlichen Maßnahmen zur Förderung von besserer Bildung und mehr Bewegung auf der einen Seite und der Steuerung und Kontrolle des Lebensmittelangebots in der Europäischen Union eine erhebliche Schiefelage besteht. Man muss daher auch einmal einen Blick auf die Rechtsgrundlagen werfen, die der Europäischen Union zur Umsetzung der Beschlüsse der Weltgesundheitsversammlung zur Verfügung stehen.

II. Die Rechtsgrundlagen

Nach Art. 152 EG-Vertrag soll bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt werden. Die Tätigkeit der Gemeinschaft soll

die Politik der Mitgliedsstaaten ergänzen und ist auf die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung, die Verhütung von Humankrankheiten und die Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit gerichtet.

Es wäre also nur konsequent, wenn die Europäische Union gesetzliche Maßnahmen für den Ernährungsunterricht in den Schulen oder eine Gemeinschafts- speisung für Kindergärten und Ganztagschulen auch über die Anzahl und Gestaltung des Sportunterrichts in den Mitgliedsstaaten erlassen und durchsetzen könnte. Alle diese Maßnahmen wären aufgrund des offensichtlichen Versagens der Mitgliedsstaaten auf diesen Gebieten notwendig, sinnvoll und wirklich wirksam, um die von der Weltgesundheitsversammlung gesetzten Ziele zur Bekämpfung von Übergewicht und der damit verbundenen Folgeschäden zu erreichen.

Nun kann die Europäische Union zwar Fördermaßnahmen, die den Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit zum Ziel haben, einleiten, aber nur unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten. Die Gemeinschaft hat also auf dem Gebiet der Gesundheitspolitik keine originäre Kompetenz. Das Gleiche gilt für den Verbraucherschutz. Nach Art. 153 EG-Vertrag leistet die Gemeinschaft zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechts auf Information, Erziehung und Bildung. Die Europäische Gemeinschaft kann gesetzliche Maßnahmen aber nur im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes nach Art. 95 EG-Vertrag durchsetzen. Danach erlässt der Europäische Rat Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Die Kommission geht in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen. Hier also mit Hilfe der Rechtsangleichung und nur hier liegt für die Europäische Union die Möglichkeit, auch gesetzlich aktiv zu werden, da ihr die originären Kompetenzen für die Gesundheitspolitik und für die Verbraucherschutzpolitik fehlen. Im Interesse einer dynamischen Entwicklung der Europäischen Union mag man diese Umweggesetzgebung begrüßen; diese Systemverschiebung führt aber für die Lebensmittelwirtschaft zu außergewöhnlichen und ungerechtfertigten Belastungen. Dies kommt im Weißbuch über Ernährung, Übergewicht, Adipositas – eine Strategie für Europa deutlich zum Ausdruck.

III. Die Lebensmittelgesetzgebung als Mittel der Gesundheitspolitik

Das Weißbuch geht zunächst davon aus, dass jeder Einzelne letztendlich für seine Lebensführung und seine Kinder verantwortlich ist. Aber so heißt es dann weiter: „Nur ein gut informierter Verbraucher kann rationale Entscheidungen treffen.“ Das ist ein dialektischer Schachzug, mit dessen Hilfe sich nunmehr alle bürokratischen Ausuferungen von Zulassungs- und Kennzeichnungsvorschriften für gesundheitsbezogene Angaben und Nährstoffprofile, Informations- und Werbebeschränkungen jeglicher Art begründen lassen. Der Europäische Gerichtshof hat zwar entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und im Interesse der wirksamen Anwendung der Lebensmittelgesetzgebung den normal informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbraucher zum Maßstab der lebensmittelrechtlichen Anforderungen erhoben, von diesem Verbraucherleitbild hat sich die Europäische Kommission aber in Wahrheit verabschiedet. Sie will nicht nur informieren, sie will die Funktionsdefizite, die ihr durch die Beschränkungen des EG-Vertrages auferlegt sind, über die Lebensmittelgesetzgebung ausgleichen. Die Verbraucher sollen nicht nur informiert werden, sondern im Sinne gesundheitspolitischer Überlegungen dazu erzogen werden, die „richtigen“ Kaufentscheidungen zu treffen. Dies ist nicht nur im Weißbuch über Ernährung, Übergewicht, Adipositas deutlich sichtbar, sondern in dem neuen Vorschlag für eine Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel offensichtlich. Man will so einen „Regelungsmechanismus“ schaffen, der eine Entwicklung ermöglicht, die die Verbraucher zu einer gesundheitsbewussten Auswahl von Lebensmitteln befähigen.

Nach dem Vorschlag für eine Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel sollen diese Zugang zu „eindeutigen konsistenten und evidenzbasierten“ Informationen haben, die sie befähigen, mittels der Nährwertkennzeichnung eine gesundheitsbewusste Wahl beim Lebensmitteleinkauf zu treffen. In der Begründung heißt es, dass die Verbraucher mehr und bessere Informationen auf den Etiketten verlangen sowie klare, einfache, umfassende, standardisierte und zuverlässige Informationen, wobei die Schriftgröße für alle diese Angaben mindestens 3 mm betragen soll. An anderer Stelle heißt es dann allerdings wiederum, dass sich die Verbraucher durch zu viele Informationen überfordert fühlen und deshalb aufgrund wissenschaftlicher Gutachten die wichtigsten Nährstoffe, die mit dem Risiko der Fettleibigkeit und nicht übertragbarer Krankheiten im Zusammenhang stehen, auf der Vorderseite der Verpackungen angegeben werden sollten. Aber damit nicht genug: Die neue Gesetzgebung über die Verbraucherinformation soll zugleich die Lebensmittelsicherheit

gewährleisten, den hohen Standard des Schutzes der öffentlichen Gesundheit wahren und globale Aspekte berücksichtigen. Hier zeigt sich die völlige Überfrachtung der Lebensmittelgesetzgebung mit allgemeinen gesundheitspolitischen Zielen, die weit über den klassischen Gesundheits- und Täuschungsschutz hinausgehen. Aufgabe der Lebensmittelwirtschaft ist es, Lebensmittel herzustellen und anzubieten, die den individuellen Bedürfnissen der Menschen entsprechen, und nicht, das Angebot auf Erzeugnisse zu beschränken, die von Expertengruppen als geeignet definiert werden. Es ist die Entscheidung und Verantwortung des informierten und verständigen Verbrauchers, anhand überschaubarer Informationen seine persönliche Wahl zu treffen. Aber gerade dies ist nicht die Absicht der neuen Lebensmittelgesetzgebung. Man will nicht länger nur neutral informieren, sondern die Käufer so beeinflussen, dass sie die Lebensmittelauswahl nach vorgegebenen wissenschaftlichen Standards treffen.

IV. Die rote Ampel

Dies wird besonders deutlich bei der grotesken Diskussion um die rote Ampel: Lebensmittel mit gesundheitlich unerwünschten Nährwertprofilen sollen danach deutlich sichtbar mit roter Farbe markiert werden. Die umfassenden Nährwertinformationen spielen also dabei keine dominante Rolle; vielmehr soll der nur mäßig informierte und verständige Verbraucher durch ein Warnsignal aufgerüttelt werden, vom Kauf der so gekennzeichneten Erzeugnisse Abstand zu nehmen. Es verwundert nicht, dass dieser Vorschlag aus England kommt. Als die ersten Eisenbahnen eingeführt wurden, musste in England ein Mann mit einer roten Fahne vorauslaufen, um die Fußgänger zu warnen. Das ist jetzt 200 Jahre her. Seit jener Zeit bedeutet die rote Farbe im Verkehr: „Vorsicht, Gefahr!“ Aber sind die Gefahrenpotenziale, die von Zügen und Kraftfahrzeugen ausgehen können, vergleichbar mit den Lebensmittelangeboten in den Supermärkten? Will man wirklich Warnhinweise für Lebensmittel verordnen, die lediglich mehr Fett und Zucker enthalten, als es der Gesetzgeber für richtig hält? Verkehrsampeln sollen die Menschen vor unmittelbaren Gefahren für Leib und Leben schützen. Diesen Gedanken auf die Lebensmittelangebote zu übertragen bedeutet nichts anderes als eine staatliche Bevormundung der Willensfreiheit der Verbraucher.

V. Andere Möglichkeiten der Europäischen Union

Wesentliche Bereiche der Lebensmittelgesetzgebung beruhen nicht auf der Rechtsangleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten, sondern auf den Vorschriften über die gemeinsame Agrarpolitik. Auch auf diesem Gebiet kann die Europäische Union gesetzliche Maßnahmen ergreifen. Die Kompetenzen der Europäischen Union sind in den Art. 32, 33 EG-Vertrag im Hinblick auf die gemeinsame Agrarpolitik

geregelt. Es ist in erster Linie Ziel dieser Politik, die Produktivität der Landwirtschaft zu fördern und auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, aber auch die Versorgung sicher zu stellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen. Gesetzliche Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik brauchen nicht zwingend ausschließlich zugunsten der Landwirtschaft erfolgen. Ziel ist es eben auch, die Versorgung sicherzustellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen. Mit den gesetzlichen Möglichkeiten, die die gemeinsame Agrarpolitik vorsieht, könnte auch die von der Ernährungswissenschaft geforderte Versorgung der Bevölkerung mit frischem Obst und Gemüse, insbesondere in den Kindergärten und Schulen, auch im Interesse der Ziele der Weltgesundheitsversammlung ermöglicht werden. Hier würden auch die Subventionen an der richtigen Stelle eingesetzt. So wichtig die Ernährungsempfehlungen von Wissenschaft und Medizin für ein gesundes Ernährungsverhalten auch sein mögen, sie verkennen häufig die Realität. Die Empfehlung, mehrfach täglich Obst oder Gemüse zu verzehren, ist gerade für die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen – und diese wiederum sind von den Folgen falscher Ernährung am meisten betroffen – finanziell unerschwinglich. Die Ergebnisse der deutschen Verzehrsstudie haben aber gerade gezeigt, dass Bildung und Einkommen maßgeblich für falsche Ernährung und Übergewicht sind. Dieser sozialen Dimension wird die europäische Lebensmittelgesetzgebung in ihren einseitigen Maßnahmen zulasten der Lebensmittelwirtschaft nicht gerecht. Man wird sich angesichts der weltweiten Verknappung und Verteuerung der Lebensmittel wieder vergegenwärtigen müssen, dass die Versorgung der Bevölkerung mit preiswerten Lebensmitteln die erste Priorität hat und nicht die bürokratische Risikovorsorge von Phantomgefahren durch Lebensmittel.

Die einseitige Problematisierung des Lebensmittelangebots in der Gesetzgebung der Europäischen Union verstellt den Blick dafür, dass nur durch eine aufrichtige gesamtgesellschaftliche Verantwortung einer ungesunden Lebensweise in der modernen Welt Einhalt geboten werden kann.

Adresse des Autors:

*Dr. Thomas Mettke
meyer//meisterernst
Rechtsanwälte
Sophienstraße 5
80333 München
t +49 89 51 55 63-3
www.meyer-meisterernst.de*