

Ein Blick in die Glaskugel: Was passiert in Sachen Lebensmittelpolitik? – Kernpunkte aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft

Allein die Dauer der Sondierungsgespräche zur Bildung einer neuen Bundesregierung hat bereits den Rekord der gesamten Koalitionsverhandlungen aus dem Jahr 2013 eingestellt. Die Phase vom Wahltag bis zur Vereidigung einer neuen Bundesregierung wird so lange wie noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik dauern, wobei die Frage des Erfolgs der Verhandlungen von Union und SPD nach wie vor offen ist. Mit der Etablierung einer neuen Bundesregierung wird in jedem Falle nicht vor März 2018 gerechnet; so lange bleibt die bisherige Bundesregierung geschäftsführend im Amt.

Für die Lebensmittelwirtschaft als einen der bedeutendsten Wirtschaftszweige in Deutschland ist die Frage der künftigen Ausgestaltung der Lebensmittelpolitik von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Branche auf europäischer und internationaler Ebene. Dies gilt vor allem mit Blick auf die bislang sehr unterschiedlichen inhaltlichen Vorstellungen der potentiellen Regierungsparteien im Themenfeld Lebensmittel- und Ernährungspolitik. Es ist aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft auch künftig ein politischer Rahmen zu gewährleisten, der die Herstellungs- und Vermarktungsfreiheit nicht in unangemessener Weise beschränkt oder ein Übermaß an Bürokratie schafft, sondern Raum für Wettbewerb, Innovationen und Angebotsvielfalt im Markt lässt. Ziel der Lebensmittelpolitik der neuen Bundesregierung muss es sein, die Produktion und Vermarktung von hochwertigen Lebensmitteln am Standort Deutschland zu stärken. Dies setzt eine angemessene Berücksichtigung der Wirtschaftsinteressen und den Erhalt von Handlungsspielräumen, vor allem für die vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen der Branche, voraus. Insbesondere die nachstehenden Kernpunkte bilden daher die Messlatte, die von Seiten der Lebensmittelwirtschaft an die Inhalte der Lebensmittelpolitik der neuen Bundesregierung angelegt werden:

- Neue Regelungen im Lebensmittelrecht dürfen ebenso wie Maßnahmen des Risikomanagements keinen Selbstzweck darstellen, vielmehr muss deren Notwendigkeit wissenschaftlich im Wege einer Risikoanalyse untermauert werden. Dies gilt vor allem für Fälle, in denen es um die Verringerung, Ausschaltung oder Vermeidung eines Gesundheitsrisikos geht. Die Risikobewertung hat dabei nach geltendem Recht „auf den verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen zu beruhen und ist in einer unabhängigen, objektiven und transparenten Art und Weise vorzunehmen“. Hierzu sind vor allem die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) als international anerkannte Institutionen berufen, deren Ansehen politisch gegen unberechtigte Anwürfe zu stärken ist (z. B. in Sachen Glyphosat).

- Die möglichen Folgen jeder Rechtsänderung, sei es die Schaffung neuer oder die Änderung bestehender Rechtsakte, müssen bereits im Vorfeld im Wege einer sorgfältigen Gesetzesfolgenabschätzung untersucht werden. Unverzichtbare Voraussetzung jedes gesetzgeberischen Handelns muss die begründete Feststellung eines tatsächlichen Bedarfs für eine neue gesetzliche Regelung sein. Um Überreglementierungen und ausufernde bürokratische Hürden zu vermeiden, müssen sämtliche Regelungen außerdem zwingend an den Kriterien der Verhältnismäßigkeit gemessen werden. Rechtsetzung vornehmlich nach gesellschaftlichen Trends oder allein orientiert an den Eckpunkten der Kosten- und Aufwandsminimierung für die Verwaltung und ohne Berücksichtigung der praktischen Machbarkeit sowie der Folgen für die Wirtschaft stellt keine ausreichende Legitimationsgrundlage dar. Daher ist eine vorausgehende, umfassende Konsultation der Betroffenen – auch und gerade der Wirtschaftsbeteiligten – zwingend geboten.
- Vor dem Hintergrund globaler Warenströme und eines wachsenden Binnenmarktes können Verbraucherschutz und insbesondere Lebensmittelsicherheit nur durch harmonisierte Regelungen auf EU-Ebene gewährleistet werden; nationale Alleingänge oder über die EU-Vorgaben hinausgehende Umsetzungen des Unionsrechts fördern dagegen eine Rechtszersplitterung zulasten der deutschen Lebensmittelwirtschaft. Das in nicht harmonisierten Bereichen geltende Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, nach dem in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig vermarktete Produkte auch in Deutschland vertrieben werden dürfen, verschärft die Situation für deutsche Vermarkter, wenn sie selbst strengeren nationalen Regelungen unterliegen. Die Frage der Notwendigkeit rechtlicher Regulierung im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes kann und darf nur einheitlich für alle Verbraucher in den Mitgliedstaaten der EU beantwortet werden.
- Das Leitbild des mündigen Verbrauchers muss nach Auffassung der Lebensmittelwirtschaft weiterhin zum Maßstab einer jeden künftigen Gesetzgebung im Lebensmittelbereich erhoben werden, weil es zeitgemäß ist, dem freiheitlichen Menschenbild entspricht und eine angemessene Balance zwischen dem berechtigten Schutz vor Täuschung/Irreführung und Mitverantwortung, Selbstbestimmung sowie Souveränität des Verbrauchers gewährleistet.
- Staatliche Lenkung ist in allen Kernbereichen des Lebensmittelmarktes zu unterlassen. Dies betrifft sowohl Herstellung und Produktangebot (wie staatliche Rezeptureingriffe durch verpflichtende Vorgaben zur Reduktion bestimmter Nährstoffe) als auch Kennzeichnung und Werbung (staatliche Nährwertprofile, Lebensmittel-Ampel; Werbebeschränkungen). Darüber hinaus lehnt die Lebensmittelwirtschaft eine unmittelbare Konsumlenkung, z. B. durch die steuerliche Belastung bestimmter Lebensmittelgruppen, strikt ab. Die Aufgabe von Gesetzgebung ist nicht die Erziehung und Bevormundung der Verbraucher. Ziel muss vielmehr die Förderung der Kompetenz durch Verbraucherbildung sowie die Sicherstellung einer adressatengerechten, aussagekräftigen und wahren Information

der Verbraucher sein, die sie in die Lage versetzt, eigenverantwortlich und kritisch zu entscheiden.

- Eine hoch qualifizierte, effizient arbeitende sowie gut ausgestattete amtliche Lebensmittelüberwachung und ein EU- bzw. bundesweit möglichst einheitlicher Vollzug des Lebensmittelrechts ist ebenso wie eine einheitliche Rechtsauslegung in ganz Deutschland sowohl für die Verbraucher als auch die Lebensmittelwirtschaft von hoher Bedeutung. Zudem ist der beträchtliche Kontrollaufwand der Lebensmittelwirtschaft durch betriebliche Eigenkontrollen sowie Zweitkontrollen durch privatwirtschaftliche Auditoren anzuerkennen. Die Finanzierung der amtlichen Regelkontrollen durch die Lebensmittelwirtschaft ergänzend zu den ihr ohnehin obliegenden Kontrollkosten stellt eine nicht akzeptable Zusatzbelastung für die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft dar.
- Behördliche Nennungen von Unternehmensnamen in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit dem Vorwurf von Verstößen gegen das Lebensmittelrecht müssen zwingend rechtsstaatlichen Grundsätzen, insbesondere der Unschuldsvermutung genügen, solange die entsprechenden Verfahren noch andauern. Angesichts der mit Namensveröffentlichungen im Internet verbundenen wirtschaftlichen Folgen für die betroffenen Unternehmen und der Unmöglichkeit, solche Informationen im Falle ihrer später festgestellten Fehlerhaftigkeit zurückzunehmen, steht die staatliche Seite hier in einer besonderen Verantwortung im Hinblick auf die Rechtsetzung und den Vollzug.
- Auch die (be-)wertende Veröffentlichung von Überwachungsergebnissen im Internet („Kontrollbarometer/Hygieneampel“) beinhaltet eine fortdauernde prangerähnliche Wirkung, insbesondere wenn Mängel unverzüglich beseitigt worden sind. Schon wegen des damit verbundenen intensiven Eingriffs in die Rechte der betroffenen Unternehmen müssen an die Ausgestaltung eines Kontrollbarometers hohe rechtsstaatliche Anforderungen gestellt werden. Dazu zählt neben objektiven, einheitlichen und transparenten Kriterien für die Einstufung und Veröffentlichung vor allem die Gewährleistung einer zeitnahen weiteren Routinekontrolle nach Beseitigung festgestellter Mängel mit einer anschließenden Neubewertung. Die Chance zu einer zeitnahen, öffentlichen Rehabilitierung ist zwingende Folge der durch die Veröffentlichung ausgelösten wirtschaftlichen Folgen des behördlichen Eingriffs in den Wettbewerb.

Unabhängig von der Frage der tatsächlichen Berücksichtigung der vorstehenden Kernpunkte durch die neue Bundesregierung wird das Thema „Ernährung und Lebensmittel“ auch künftig ein beliebter Gegenstand der politischen und medialen Diskussionen bleiben.

Rechtsanwalt *Dr. Marcus Girnau*, Berlin