



Stockmeyer Stiftung

## **Workshop**

### ***DAS VERORDNETE LEBENSMITTEL***

Eine Veranstaltung  
am 20. Oktober 2004  
in Bonn

**Werkstattbericht 10  
der Stockmeyer Stiftung**

## **VORWORT**

Zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und zum Schutz der Verbraucher sind auf nationaler und europäischer Ebene zahlreiche gesetzliche Bestimmungen und Regelungen erlassen und in Kraft gesetzt worden. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Empfehlungen und Hinweisen der unterschiedlichsten Ratgeber zur Produktion gesunder und qualitativ hochwertiger Lebensmittel und zur „richtigen“ Ernährung. Wie sollen sich die Hersteller von Lebensmitteln und besonders auch die Verbraucher in dieser Situation noch zurecht finden? Wie sieht es mit der Mündigkeit der Bürger in dieser Hinsicht aus? Wie setzt sich die Entwicklung der Gesetzgebung, der Normen und der Verordnungen im Lebensmittelbereich für die absehbare Zeit fort?

Diese und ähnliche Fragen waren Gegenstand der Erörterung im Rahmen des nunmehr zehnten Workshops der Stockmeyer Stiftung unter dem Thema „Das verordnete Lebensmittel“. Wiederum konnten renommierte, erfahrene Wissenschaftler und Praktiker als Referenten gewonnen werden. Sie betrachteten das Workshop-Thema aus unterschiedlichen Perspektiven.

Mit diesem Werkstattbericht möchte die Stockmeyer Stiftung die Referate einer weiteren (Fach-)Öffentlichkeit zugänglich machen.

Im Februar 2005

Bad Rothenfelde

Kuratorium der  
Stockmeyer Stiftung

## **INHALT**

	Seite
Vorwort	2
<i>Professor Dr. Volker Pudel</i>	4
Was bestimmt den Verbraucher: Emotion oder Vernunft?	
<i>Professor Dr. Norbert Brieskorn S.J.</i>	16
Verordnetes Lebensmittel. Bewahren vor dem Schädlichen – Verordnen des Helfenden: Ein alter Konflikt	
<i>Professor Dr. Thomas von Danwitz</i>	27
Binnenmarkt und Verbraucherschutz: Ist die Regulierungsdichte gerechtfertigt?	
<i>Professor Dr. Edda Müller</i>	47
Über-, Unter- oder Fehlregulierung von Lebensmitteln?	
<i>Susanne Langguth</i>	56
Wie viel Staat braucht der Verbraucherschutz?	
Referenten	58
Ziele und Aufgaben der Stockmeyer Stiftung	59
Bisherige Werkstattberichte	60

### **Was bestimmt den Verbraucher: Emotion oder Vernunft?**

Das Einkaufsverhalten des deutschen Verbrauchers ist häufig schwer zu verstehen und insbesondere für Marketingplanung nur unsicher kalkulierbar. Da zeigen repräsentative Verbraucherbefragungen übereinstimmend, dass die weitaus überwiegende Mehrheit der Verbraucher für Bio-Lebensmittel, aber auch für Eier von „freilaufenden Hennen“ mehr Geld ausgeben würde. Doch die Realität am Markt beweist, dass diese Aussagen das tatsächliche Einkaufsverhalten nicht bestimmen. Der Verbraucher wählt preisgünstige Ware und widerspricht damit seinen eigenen Vorhersagen. Für diesen Sachverhalt lassen sich zahllose Beispiele finden.

Ist der Verbraucher nun irrational? Gibt er unsinnige Antworten, wenn Interviewer ihn nach seinem eigenen Verhalten befragen? Fehlt es ihm an zureichender Information? Ist der Verbraucher wirklich das „Rätsel mit den sieben Siegeln“, das keiner auflösen kann? Weiß der Verbraucher unter Umständen selbst nicht, was er wirklich will? Welche Rolle spielen Emotion und Vernunft für das Verständnis des Verbraucherverhaltens?

### **Ist Verbraucherverhalten inkonsistent?**

Aus psychologischer Sicht erscheint das Verbraucherverhalten in sich konsistent und durchaus vorhersagbar. Es lässt sich aber nicht mit den Prinzipien der Logik verstehen, die strenge Rationalität und kognitive Vernunft voraussetzen. Das menschliche Verhalten wird durch die individuelle Lerngeschichte, durch Erfahrungen, durch Bedürfnisse und Befürchtungen sowie Einstellungen und Bewertungen gesteuert. Damit ist bereits klar, dass nicht strenge Rationalität der Maßstab menschlichen Verhaltens sein kann.

Es stellt sich zugleich die Frage, ob es überhaupt ein Motiv per se gibt, sich vernünftig zu verhalten. Es ist eher davon auszugehen, dass es ein soziales Motiv gibt, sich so zu verhalten, dass das eigene Verhalten von anderen als vernünftig beurteilt wird. Damit kommt diesem sekundären Motiv für vernünftiges Verhalten bereits eine gute Portion subjektiver Bewertung zu, denn es muss antizipiert werden, welches Verhalten die Umwelt für vernünftig halten würde. Diese Bewertung hängt insbesondere auch von der Zielgruppe und der Situation ab, in der sich ein Mensch befindet.

So besteht in der veröffentlichten Meinung durchaus Konsens, dass es angebracht ist, Bio-Lebensmittel oder Eier von freilaufenden Hennen zu kaufen. Folgerichtig wird der befragte Verbraucher seine Antwort dem Interviewer gegenüber daran orientieren, weil er ein Motiv hat, vernünftig zu erscheinen. Im Supermarkt wiederum agiert der Verbraucher ebenfalls vernünftig, wenn er die preiswerteren Produkte in seinen Wagen legt, weil er aus gleich aussehenden Lebensmitteln nicht jene wählt, die teurer sind. In diesem Fall reagiert der Verbraucher durchaus angemessen, wenn berücksichtigt wird, dass der Bezugsrahmen für seine Antwort bzw. seine Handlung jeweils ein anderer ist.

### **Was ist eigentlich „Vernunft“?**

Allerdings macht es Schwierigkeiten, derart inkonsistente Reaktionen gleichermaßen als „vernünftig“ zu bezeichnen. Der Sprachgebrauch des Begriffes „vernünftig“ basiert auf konsistenten Reaktionen, die rational nachvollzogen werden können. Ein vernünftiges Verhalten wird durch Argumente begründet, die in gewisser Weise einer allgemein gültigen, auch naturwissenschaftlichen Betrachtung genügen. Verhaltensweisen, die aufgrund subjektiver Bewertungen oder Einstellungen vorgenommen werden, sind nicht deshalb bereits vernünftig – obschon sie für den Einzelfall sinnvoll oder zweckmäßig sein können. Es muss auch zugelassen sein, dass unvernünftige Verhaltensweisen für das Erleben eines Individuums günstig wirken.

Als Gegensatz zur Vernunft wird üblicherweise die Emotion ausgefasst. Emotionale Reaktionen eines Menschen basieren auf seiner individuellen Lebensgeschichte, seinen persönlichen Erfahrungen und Bewertungen. Emotionales Verhalten reflektiert die individuelle Bedürfnis- und Gefühlslage, ohne sich an den Kriterien der Vernunft zu orientieren. Gleichwohl soll durch emotionales wie durch vernünftiges Verhalten erreicht werden, dass sich eine positive Erlebnisbilanz einstellt. Wer ein Auto emotional wählt möchte ebenso wie der rationale Käufer einen Pkw haben, der möglichst optimal die an ihn gestellten Voraussetzungen erfüllt. Das kann mit der emotionalen Wahl eines Porsche genauso gut erreicht werden wie mit der Wahl eines preisgünstigen Vans, in dem die ganze Familie Platz hat.

### **Autokauf ist emotional**

Vernunft und Emotion sind also keine Widersprüche oder Gegensätze, sondern nur unterschiedliche Plattformen, die zu einer Entscheidungsfindung herausgezogen werden. Das Ziel der Entscheidungsfindung ist gleich, nämlich Optimierung der in die Entscheidung gestellten Erwartungen. Es bleibt nun zu erörtern, welche Plattform – Vernunft oder Emotion – der

Verbraucher für die Steuerung seines Verhaltens bevorzugt. Am Beispiel des Autokaufs wird bereits deutlich, wie schwierig eine rationale Auswahl wird, denn alle Autos fahren und bieten zumeist für vier Personen Platz. Innerhalb einer Klasse sind Leistung und Kosten wenig unterschiedlich. Eine rationale Entscheidung fällt schwer. Daher wird gerne eine emotionale Entscheidung vorgenommen, in die die persönliche Bewertung des Designs, das Image des Herstellers und die besonderen Qualitäten des betreffenden Typs berücksichtigt, die insbesondere durch die Werbung kommuniziert werden.

### **Rationales Denken ist selten**

Menschen sind primär emotionale Wesen, deren Zugang zur Welt gefühlsmäßig geprägt ist. Rothacker prägte darum einmal den Satz „*Der Mensch denkt nur hie und da rational*“. Grundlage des menschlichen Verhaltens sind demnach Emotionen, die sich in materiellen und sozialen Bedürfnissen, Wünschen, Ängsten, Sympathie und Antipathie, Sicherheit oder Unsicherheit, Freude oder Ärger äußern. Menschen versuchen ständig, ihre emotionale Erlebnissbilanz zu optimieren. Daraus entwickelt sich auch die Strategie ihres Verhaltens.

Der Motivationspsychologe Heinz Heckhausen hat gezeigt, dass Menschen sich in drei Motivations Schwerpunkten unterscheiden. So kann das „Anschlussmotiv“, das „Leitungsmotiv“ oder das „Machtmotiv“ dominieren, die aber am konkreten Verhalten nicht zu erkennen sind. Das dominante Motiv charakterisiert lediglich die Absicht, die erklärt, warum ein Mensch sich so verhält, wie er sich verhält. Eine Beschwerde beim Kellner kann den Hintergrund haben, mit seinen Tischfreunden näher in Kontakt zu kommen oder aber auch den „Kenner guten Essens“ unter Beweis zu stellen sowie die Machtposition des Tischgastes zu dokumentieren.

### **Antworten auf „Warum-Fragen“**

Vergleichbar ist jedoch bei allen Menschen, dass sie versuchen, Unsicherheit zu vermeiden. Die Theorie der kognitiven Dissonanz beschreibt, über welche Abwehrmechanismen es gelingt, Unsicherheit abzuwenden und Konsonanz, also Sicherheit, zu erreichen. Zu dieser Sicherheit zählt auch das „Kausalitätsbedürfnis“ des Menschen, das fordert, auf jede „Warum-Frage“ eine Antwort bereit zu haben. „Ich weiß nicht“ stellt nämlich bereits eine Verunsicherung dar. Jürgen von Manger, der „Ruhrpottkumpel“, hat einmal psychologisch sehr einfühlend formuliert: „*Was der Mensch nicht weiß, das muss er sich selbst erklären.*“ Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Frage „*Warum springt Toast aus dem Toaster?*“ in einer repräsentativen Erhebung von 80% beantwortet wurde: „*Weil er fertig ist!*“

Gerade der Themenbereich „Ernährung“ ist ein gutes Beispiel für permanentes Unsicherheitserleben. 90% der deutschen Verbraucher kritisieren die Ernährungsinformation, allein 70% beklagen die Widersprüchlichkeit der Information. In einer bevölkerungsrepräsentativen Erhebung konnten wir zeigen, wie die Verbraucher ihr Problem mit der Unsicherheit in Ernährungsfragen „gelöst“ haben – nämlich durch eine semantische Umbewertung von *Ernährung* und *Essen*.

### **Essen ist viel mehr als nur Ernährung**

Die Frage „Worauf legen Sie bei Ihrer *Ernährung* besonderen Wert?“ wurde ebenso wie die zweite, ganz ähnliche Frage „Worauf legen Sie bei Ihrem *Essen* besonderen Wert?“ in zwei Stichproben gestellt. Die freien Antworten der Befragten zeigten, dass *Ernährung* und *Essen* keine Synonyme sind. Der Begriff *Ernährung* führt zu kognitiv-rationalen Antworten (Vitamine, Kalorien, Fett, nicht dick werden), während der emotional besetzte Begriff *Essen* an Geschmack, Ambiente oder Sattwerden denken lässt.

70% der deutschen Verbraucher halten sich, was das Essen angeht, für „einen Genießer“. Auch diese Einschätzung zeigt, wie emotional positiv das Essen bewertet wird. Noch deutlicher zeigt dies die Berechnung einer Lustbilanz. Die Befragten hatten 20 Tätigkeiten im systematischen Paarvergleich danach zu bewerten, welche Tätigkeit ihnen lieber sei. Aus den Angaben wurde die deutsche Lustbilanz erstellt. Nach „Urlaub“ auf Platz 1, „Familie“ und „Sex/Liebe“ auf Plätzen 2 und 3 erreicht „gut Essen“ den vierten Rangplatz – unabhängig von Geschlecht und Region (Ost oder West), allerdings abhängig vom Lebensalter: ab 33 Jahren wechseln Plätze 3 und 4 ihre Position.

Das Essverhalten dient offenbar dem emotionalen Erlebnis, dann verwundert es auch nicht, dass das Essverhalten emotional gesteuert ist. Die Diskussionen über „Ernährung“ bleiben im kognitiven Raum, können allerdings durchaus – wie bei BSE – zu emotionalen Reaktionen führen. Der „BSE-Skandal“ hat eine heftige emotionale Reaktion ausgelöst, als die Tagesschau am 24.11.2000 meldete: „Deutschland hat BSE“ – entgegen der ständigen Versicherung des Bundesministers Funke „Deutschland ist BSE-frei“. Die Wirkung dieser Dissonanz war deutlich: Das Vertrauen ging verloren.

### **Lebensrisiken werden subjektiv bewertet**

Die Bewertung von Lebensrisiken nimmt der Verbraucher sehr subjektiv vor. So aktivieren „bekannte Risiken“ kaum Angstpotenzial – wie Autofahren, Skilaufen, Rauchen, Tauchen

oder Salmonellen. Unabschätzbare Risiken dagegen werden erheblich überschätzt, wie bei AIDS, Gentechnik oder BSE. So hält der Verbraucher „Ernährung“ auch für gefährlich, gut Essen allerdings ist ein Genuss. Der Fußweg zum Metzger ist sicher riskanter als der Verzehr eines Rindersteaks, doch solche objektive Abwägung der Risiken nimmt der Verbraucher ebenso wenig vor wie der Lottospieler, der nicht akzeptieren wird, dass die ‚Chance‘, ermordet zu werden, siebenfach höher ist als ein 6er-Tipp im Lotto.

So sind es nicht die Tatsachen selbst, die menschliches Verhalten entscheiden, es sind vielmehr die Meinungen, die sich Menschen über die Tatsachen bilden. Ein Paradoxon besteht auch in der Bewertung der Lebensmittelsicherheit. Aus rationaler Sicht besteht eine hohe Lebensmittelsicherheit, während hingegen die emotionale Verbrauchereinschätzung die Lebensmittelsicherheit als gering bewertet. Hier muss auch an den Stellenwert der veröffentlichten Meinung gedacht werden, der die Bewertung der Tatsachen beeinflusst.

### Ascorbinsäure in Zitronen?

Die verbreitete Unsicherheit zum Thema „Ernährung“ führt zu Unbehagen und motiviert,



Sicherheit zu gewinnen. Diese Sicherheit unterstützen Glaubenssätze, die eindeutig sind, erheblich nachhaltiger als wissenschaftliche Argumentation, die auf Beweisen beruht. Wer Sicherheit durch Glaubenssätze vermittelt, wird nicht nach Beweisen gefragt. Wissenschaftliche Beweise jedoch geben niemals absolute Sicherheit. Allein die einfache Schlagzeile „Jetzt auch in deutschen Zitronen Ascorbinsäure festgestellt“ erzeugt Sicherheit und führt im Verhalten zu einer Vermeidungsreaktion, wenn nicht verstanden wird, dass Ascorbinsäure Vitamin C ist.

Wie nahezu aussichtslos es ist, kognitive Informationen an den Verbraucher zu bringen, zeigte eine repräsentative Erhebung an haushaltsführenden Personen in Deutschland zum Informationsnutzen der Lebensmittelkennzeichnung. Allgemein übliche und seit Jahrzehnten auf Lebensmittelpackungen angegebene Kennzeichnungen wurden dahingehend überprüft, ob die haushaltsführenden Personen deren Inhalt zutreffend verstehen. Trotz der immensen

Aufklärungsmaßnahmen in allen Medien werden die Kennzeichnungen mehrheitlich falsch entschlüsselt. Über 50% bewerten das „Mindesthaltbarkeitsdatum“ als Verfallsdatum. Über 80% sehen im „Fruchtnektar“ die höchste Qualitätsstufe, ebenso viele meinen, dass „Diätmargarine“ zur Gewichtsabnahme geeignet sei. Die Angabe „Fett i.Tr.“ wird zwar noch zutreffend als „Trockenmasse“ entschlüsselt, doch inhaltlich wird der Fettgehalt i.Tr. als Volumenprozent verstanden. Ähnliche Fehleinschätzen wurden bei den E-Nummern oder der Zutatenliste festgestellt.

### **Kennzeichnung fördert Irreführung**

Allerdings konnte auch erfragt werden, dass ca. 75% der haushaltsführenden Personen die Lebensmittelkennzeichnung für „wichtig“, „vertrauenswürdig“ und „informativ“ hält. Damit sind die Angaben auf der Lebensmittelpackung für die große Mehrheit der Verbraucher verhaltensrelevante Angaben – auch wenn sie überwiegend falsch verstanden werden. So kann geschlossen werden, dass der Informationsgehalt der Lebensmittelkennzeichnung nicht nur gering ist, er erfüllt eher den Tatbestand der Irreführung – auch wenn das natürlich nicht die Absicht des Gesetzgebers war.

### **Bedarf – Bedürfnis**

Die biologische Funktion der Nahrungsaufnahme ist auf eine ausgeglichene Energie- und Nährstoffaufnahme ausgerichtet. Das Essverhalten des Menschen wird allerdings über unterschiedlichste Bedürfnisse reguliert, die im Überfluss realisiert werden können und wenig durch die Bedarfparameter bestimmt sind. Mangel-, Fehl-, Unter- und Überernährung sind das Ergebnis einer Diskrepanz zwischen Bedarf und Bedürfnis. Dadurch erklärt sich auch, dass rationale Informationen über den Bedarf die Ernährungsprobleme der Verbraucher nicht lösen, denn es müsste eine Veränderung der Essbedürfnisse erfolgen, um die Diskrepanz zu verringern. Eine Übersicht über die möglichen Essmotive lässt schnell erkennen, wie emotional diese Bedürfnisse verankert sind.

## **Motive für die Lebensmittelwahl**

### **Geschmacksanspruch**

*(Erdbeeren mit Schlagsahne sind der höchste Genuss)*

### **Hungergefühl**

*(ich habe einfach Hunger/ich muss das jetzt essen)*

### **ökonomische Bedingungen**

*(das ist im Sonderangebot, das kaufe ich)*

**kulturelle Einflüsse**

*(morgens Brötchen mit Kaffee)*

**traditionelle Einflüsse**

*(Oma`s Plätzchen zu Weihnachten)*

**habituelle Bedingungen**

*(Ich esse immer eine Suppe vor der Mahlzeit)*

**emotionale Wirkung**

*(ein Stück Kuchen in der Stress-Situation)*

**soziale Gründe**

*(bei Fondue lässt sich gut unterhalten)*

**soziale Statusbedingung**

*(die Schulzes laden wir zu Hummer ein)*

**Angebotslage**

*(man isst das Mensaessen, weil es dies gerade gibt)*

**Fitnessüberlegungen**

*(soll gut für's Joggen sein)*

**Schönheitsansprüche**

*(halte Diät, um schlank zu bleiben)*

**Verträglichkeit**

*(Grünkohl esse ich nicht, vertrage ich nicht)*

**Neugier**

*(mal sehen, wie das schmeckt)*

**Angst vor Schaden**

*(esse ich nicht mehr, weil da Schadstoffe drin sind)*

**pädagogische Gründe**

*(wenn Du Schularbeiten machst, bekommst Du ein Bonbon)*

**Magische Zuweisungen**

*(Sellerie esse ich für die Potenz)*

**Pseudowissenschaftlich**

*(10 harte Eier zum Abnehmen)*

**Krankheitserfordernisse**

*(Zucker darf ich nicht essen, wegen meines Diabetes)*

**Gesundheitsüberlegungen**

*(soll gesund sein, also esse ich das)*

Gesundheitsüberlegungen sind kein dominantes Motiv für das menschliche Essverhalten – es sei denn, der Mensch leidet erheblich unter einer Krankheit. Natürlich möchte jeder Verbraucher „gut“ und „gesund“ essen – im Zweifel aber eher „gut“. Das Essverhalten wird permanent subjektiv und emotional optimiert, so dass eine möglichst positive Lustbilanz resultiert. Allerdings führt diese subjektive Optimierung nicht unbedingt auch zu einem objektiv optimalen Ergebnis. Dieser Widerspruch kann verstanden werden, wenn gesehen wird, dass subjektive und objektive Optimierung zwei unterschiedlichen Zeitspannen unterstehen. Ein Mensch optimiert seine Lebensqualität eher über „heute“ als über „morgen“, während die Wissenschaft große Bevölkerungskollektive über Jahrzehnte betrachtet und daraus ihre Erkenntnisse zieht.

### **„Heute“ ist wichtiger als „Morgen“**

Der Satiriker Gabriel Laub hat das in einem Satz prägnant formuliert: *„Was soll ich zwanzig Jahre lang Möhrchen und Quark essen, wenn mich dann, wenn ich vierzig bin, ein betrunkenen Autofahrer totfährt“*. Es sind die Kontingenzverhältnisse, also die Wichtigkeit eines Ereignisses und der Zeitpunkt des Eintreffens, die menschliches Verhalten entscheiden. Objektiv optimiert ein Kind seine Knochenfestigkeit durch ausreichenden Verzehr von Milch und Milchprodukten. Doch wenn die Mutter sagt: *„Kind, Du musst unbedingt Milch trinken, damit Du – wenn Du so alt bist wie Oma – keine Osteoporose bekommst!“* wird sie kaum die subjektive Optimierung ihres Kindes verändern.

Verhaltenskonsequenzen, die in der Zukunft liegen, haben weniger Einfluss auf die Verhaltenssteuerung als Konsequenzen, die zeitnah erlebt werden. Darum gelingt auch ein „Belohnungsaufschub“ nicht wirklich, wenn eher unangenehme Verhaltenskonsequenzen aktuell in Kauf genommen werden sollen, um eine Belohnung in der Zukunft wahrscheinlich zu machen (sicher ist sie ohnehin nicht!).

Diese Konstellation betont nochmals die Wichtigkeit der emotionalen Basis für die Verhaltenssteuerung. Eine repräsentative Untersuchung bei 2900 Familien mit mindestens einem Kind zwischen vier und 16 Jahren zeigte sogar, dass kognitive Inhalte zu entgegengesetzten Bedürfnissen führen können. Alle Kinder wurden gebeten, aus 52 Karten, auf denen jeweils ein Lebensmittel abgebildet war, diejenigen herauszusuchen, die „stark machen“ und „gesund“ sind. Die Schnittmenge größter Übereinstimmung bei deutschen Kindern bildeten: Vollkornbrot, Wurst, Tomate, Käse, Kotelett, Nudelsuppe, Kartoffeln, Graubrot.

## **Ungesundes wird gemocht**

Als in einem weiteren Sortiervorgang jene Lebensmittel gewählt werden sollten, die das Kind nicht mag, ergab sich die gleiche Liste. Zu den Lebensmittel, die „nicht stark machen“ und „ungesund“ sind, zählen für die Kinder: Pudding, Bonbons, Hamburger, Cola, Schokoriegel, Konfitüre, Schokolade, Salzgebäck. Diese Liste allerdings wird auch gewählt, wenn Lebensmittel aussortiert werden, die gemocht werden.

Es steht zu vermuten, dass die Aufforderung „Das sollst Du essen. Das ist gesund. Das macht stark.“ keine Präferenzen fördert – im Gegenteil. Verknappung und Verbote dagegen erhöhen offenbar die Attraktivität und bilden Präferenzen. Erwachsene Verbraucher unterliegen keinen Verboten, doch hohe Preise zwingen auch zu einer relativen Verknappung – und steigern ebenfalls die Präferenzen, wie an Champagner, Austern oder Hummer zu erkennen ist.

Der vollendete Essgenuss bildet sich als geglückte Mischung aus dosierter Verknappung und dosierter Wiederholung. Ein bedarfsgerechtes Nahrungsangebot wird zwar die ernährungsphysiologischen Empfehlungen erfüllen, nicht aber zum Essgenuss beitragen, der im Wesentlichen auf Erfüllung der unterschiedlichen Essbedürfnisse beruht. Diese aber versucht jeder Verbraucher täglich zu optimieren, darum geht es beim Verbraucherverhalten um emotionale Motive und nicht um rationale Argumente, die allerdings – wie oben ausgeführt – in einer rationalen Gesellschaft sekundär „nachgeliefert“ werden.

## **Soziales Marketing: Die PfundsKur**

Präventionskampagnen nach dem Prinzip des *sozialen Marketings* berücksichtigen die emotionale Basis des Verbraucherverhaltens und arbeiten darum nicht primär mit kognitiven, rationalen Argumenten. Analog zu den Mix-Faktoren des kommerziellen Marketings werden die vier Mix-Faktoren sorgfältig geplant. Am Beispiel der „PfundsKur“, einer großen Gesundheitskampagne in den Ländern Baden-Württemberg und Sachsen, soll dies kurz erläutert werden.

### **1. Mix-Faktor: Das Produkt**

Das Produkt ist im sozialen Marketing kein Objekt, sondern ein immaterielles Produkt, wie z.B. Gesundheit, Fitness, Wohlbefinden. Das Produkt muss den Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen. „Gesunde Ernährung“ erfüllt diese Bedingung nicht. Daher bietet

die PfundsKur das Produkt „Lust auf Leben“ an und konkretisiert: „Die dicke Chance für die schlanke Linie“.

## **2. Mix-Faktor: Preis**

Der Preis ist nicht monetär zu verstehen. Ein hoher Preis verursacht hohe Verhaltenskosten, die durch Verhaltensänderungen und Verzicht entstehen. Um den Preis akzeptabel zu gestalten kommuniziert die PfundsKur, sie arbeite ohne Ge- und Verbote. Explizit heißt es: es ist verboten, sich ein Lebensmittel zu verbieten.

## **3. Mix-Faktor: Public Relations**

Über Produkt und Preis, vor allem über die günstige Kosten-Nutzen-Relation muss die Zielgruppe informiert und motiviert werden. Das übernahmen bei der PfundsKur die AOK und der Landessender (SWR bzw. MDR) über Hörfunk und Fernsehen. Jeweils 20 große Informationsveranstaltungen mit Schwerpunkt auf Infotainment motivierten ca. 20 bis 30.000 Bürger in jedem Bundesland.

## **4. Mix-Faktor: Distribution**

Das Produkt muss für die Zielgruppe auch erreichbar sein. So berichteten zahlreiche Tageszeitungen über die PfundsKur-Inhalte, die AOK organisierte vor Ort geleitete Gruppen, weitere Aktionspartner wie Metzger, Bäcker, Lebensmittelhandel, Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung boten PfundsKur-Produkte an bzw. deklarierten den Fettgehalt auf der Speisekarte. Zudem gab es Trainingsbücher und Kochbücher im Buchhandel.

Die Resonanz der PfundsKur war fünfmal in Baden-Württemberg und zweimal in Sachsen landesweit durchdringend mit Bekanntheitsgraden um mehr als 80%. Bei der letzten PfundsKur in Baden-Württemberg wurden über 400.000 aktive Teilnehmer gezählt.

So beweist der Ansatz der PfundsKur über das Prinzip des sozialen Marketings, dass Verbraucher durchaus motiviert werden können, ihr Ess- und Bewegungsverhalten in einem 10-wöchigen Training zu verändern, wenn bedürfnisgerechte, emotional akzeptierte Ziele angeboten werden. Was das rationale Produkt „gesunde Ernährung“ nicht leistet, gelingt dagegen dem emotionalen Produkt „Lust auf Leben“.

## Fazit

Der Mensch denkt nur hie und da rational. Das Verhalten, insbesondere auch das Essverhalten, ist ganz wesentlich emotional reguliert. Selbst ein auf den ersten Blick rational-ökonomisch basiertes Verhalten entpuppt sich als emotional, wenn ein Lebensmittel in einem Supermarkt in 20 Kilometer Entfernung eingekauft wird, weil es 20 Cent preiswerter ist. Der von Media-Markt propagierte Slogan „Ich bin doch nicht blöd!“ zielt genau auf das emotionale Motiv, sich als kluger Mensch nicht „über den Tisch ziehen zu lassen“ – auch wenn die Gesamtkosten höher ausfallen und damit betriebswirtschaftlich unsinnig sind. Die kommerzielle Werbung für Lebensmittel (aber auch für andere Konsumgüter) spricht grundsätzlich emotionale Motive an, auch wenn es dabei vordergründig kognitiv-rational zugeht.

Das Kausalitätsbedürfnis des Menschen, aber auch die hohe Wertschätzung der Gesellschaft des „vernünftigen Verhaltens“ führen dazu, dass jeweils rationale Begründungen für eigenes Verhalten gesucht (und gefunden) werden, die mit der primär emotionalen Entscheidung keinen Sinnzusammenhang bilden. Dem Interviewer zu sagen, man gebe mehr Geld für Biokost aus, ist ebenso „vernünftig“ wie der preiswerte Einkauf von normalen Produkten „vernünftig“ ist. Beide Entscheidungen sind emotional, nur in Abhängigkeit der unterschiedlichen Situationen auf „vernünftigen Eindruck“ getrimmt.

Menschen haben kein Motiv für „vernünftiges Verhalten“, allerdings aktivieren sie häufig das soziale Motiv nach Anerkennung, sich nämlich so zu verhalten, dass ihr Verhalten von anderen als vernünftig beurteilt wird. Dazu dienen auch die „nachgeschobenen“ Rationalisierungen für primär emotional fundiertes Verhalten.

Der Lebensmittelhandel, der über Discountpreise jahrzehntelang das emotionale Motiv „Ich bin doch nicht blöd!“ gepflegt hat, hat die Kommunikation über Lebensmittelqualität vergessen. Nur der kleine Sektor der Premiumprodukte hat es verstanden, das emotionale Motiv „Ich tue mir etwas Gutes!“ zu bedienen und dabei höhere Preise zu erzielen. *„Es war schon immer etwas teurer, einen guten Geschmack zu haben“*, hieß es einmal in der Werbung. Dieses Argument ist aber nun wirklich weder rational noch vernünftig, aber es spricht den Verbraucher emotional an.

Emotionales Verhalten ist kein „Fehler“, sondern Normalität im Verhaltensalltag. Der Rationalitätsdruck fördert sekundär kognitive Argumente, die häufig auch erschweren, das gegenseitige Verhalten zu verstehen, weil sie nicht wirklich die Ursache für die Entscheidung

reflektieren. Wenn der Politiker der Partei A zum Kollegen von der Partei B sagt: „Nun bleiben Sie bitte einmal sachlich, Herr Kollege“, dann werden sich diese beiden Kollegen nie einigen. Die Differenzen zwischen politischen Parteien haben auch ihren Ursprung in unterschiedlichen Emotionen, die man nur verstehen kann, wenn mit einander gesprochen, nicht aber „sachlich“ diskutiert wird.

### **Literatur**

Pudel, V., Westenhöfer, J.: Ernährungspsychologie. Eine Einführung. 3. Auflage, Hogrefe Göttingen 2004

Pudel, V., Schlicht, W.: Die PfundsKur. Das Trainingsbuch. HamppVerlag Stuttgart 2003

Pudel, V.: Multimodale Prävention. In: Petermann, F., Pudal, V.: Übergewicht und Adipositas. Hogrefe Göttingen 2003

**Verordnetes Lebensmittel. Bewahren vor dem Schädlichen – Verordnen des Helfenden: Ein alter Konflikt?**

**Einleitung**

Ich danke Ihnen für die Einladung, vor Ihnen sprechen zu dürfen. Den verstorbenen Herrn Dr. Hans-Dieter Weger, dessen wir eben gedacht haben, habe ich im Vorfeld dieses Workshops als einen temperamentvollen und helfenden Menschen kennen lernen dürfen. Ich will ihn nicht vergessen.

Sie haben sich das Thema gestellt: „Das verordnete Lebensmittel“. Lassen Sie mich dieses Thema ideengeschichtlich, ethisch und rechtsphilosophisch angehen.

**A. Ideengeschichtlich**

1. Wie wir täglich erleben, können Nahrungs- und Genussmittel verordnet und vorgeschrieben werden, und weil wir das, was wir können, auch so gerne tun, verordnen und greifen wir ordnend ein. Daher werden also geregelt: Was die Menschen zu sich nehmen dürfen und was nicht, in welchem Maße und welcher Dosierung, vielleicht auch wann und wann nicht, oder es wird geregelt, was eventuell als Ersatz in Frage kommt. Und dies nicht erst heute: Die Ethnologen, meisterhaft unter ihnen etwa Claude Lévi-Strauss, aber auch andere Forscher weisen nach, dass sich bei allen Völkern Zubereitungs- und Essensregeln, aber auch Essensverbote finden, Regeln, welche die Stämme oder Völker festlegen.

**Regelungen gab es immer. Aufgestellt hat sie die Gesellschaft, heute erlässt sie zunehmend, wenn auch nicht ausschließlich, der Staat.**

Sie erinnern sich aus Ihrer Schulzeit, dass den Spartanern vorgeschrieben war, gemeinsam zu essen, man wird es nicht speisen nennen brauchen, und gemeinsam ihre Blutsuppe zu schlürfen. Sie wurden neben anderen Gründen auch dadurch zu tapferen Soldaten, ein Ziel, das uns heute zumindest nicht gut zu verordnen dünkt. Wir haben also ein Ziel, nämlich für Sparta fähige, widerstandsfähige, ausdauernde Militärs zu produzieren, das gemeinsame Essen eines einfachen Gerichts schien ihnen das geeignete Mittel dazu.

Anders die Germanen! Tacitus berichtet, dass sie gerne und viel tranken, was ihnen niemand verordnet hatte und auch nicht musste, und dazu in Gemeinschaft, was von ihnen

auch nicht verlangt worden war, sondern was sie sehr gerne taten, denn nur so gab es Trinkwettbewerbe und einigermaßen ergiebige Beratungen. Eine staatliche Verordnung war unnötig, der soziale Druck reichte. So ganz überließ man es nie dem persönlichen Geschmack oder Zufällen, was man aß oder trank. Dazu waren Essen und Trinken zu sehr zentral und immer auch verbindend.

**Es war immer verlockend und brachte Macht ein, andere vor Schädlichem zu bewahren. Der Wandel besteht darin, dass die europäischen Gesellschaften bis in die Neuzeit hinein vorrangig um das geistige Wohl der Menschen besorgt waren, und dass in der späten Neuzeit und Moderne die Sorge um das körperliche Wohl die um das geistige ablöste, ja verdrängte.**

Es ging noch in den Auseinandersetzungen des 18. Jahrhunderts um das Wohl des Menschen. Aber um sein geistiges Wohl. Die sei nur an zwei Antipoden gezeigt.

#### **Pierre Bayle gegen Vitus Pichler**

Pierre Bayle (1647 - 1706) polemisierte noch in seinem Werk mit dem langen Titel "Commentaire philosophique sur l'Évangile selon S. Luc, ch. XIV, vers 23: 'Et le maître dit au Serviteur, va par les chemins et par les haies, et contrains-les d'entrer, afin que ma Maison soit remplie'" von 1686, das ab 1717 den Untertitel trug: "Tolérance universelle" gegen Zensur, Meinungsterror und Vorherrschaft der Kirchen. Es geht in dieser Schrift um das rechte Verständnis des Wortes: "Contrains-les d'entrer", also um das "Compelle intrare", bzw. das "Zwingen sie einzutreten", in die Glaubensgemeinschaft, dies ist gemeint, ein Wort, an welchem sich im 18. Jahrhundert in Europa jegliche Toleranzdebatte entzündete.

Festzustellen, was wahr ist, überfordere uns Menschen, so Bayle; wir haben als Menschheit keine solche geistige, kraftvolle, in sich sichere Ausstattung, dass wir in den Grundfragen aller einer Meinung wären und uns über sie und ihre Auslegung nie streiten müssten. Im Gegenteil! Wir suchen, wir tasten, wir probieren, wir lernen ständig dazu, wir verwerfen und lösen uns von Ansichten, und stellen fest, dass wir in elementaren Anfragen ziemlich unterschiedlicher Ansicht sind.

Bayle war zudem der festen Überzeugung, dass uns Menschen ein Standpunkt verwehrt ist, von dem aus Religion sich bewerten und vergleichen ließe. Jede Religion erschien ihm eher hinderlich, die Menschheit aus ihrer Zerrissenheit zusammenzuführen; Religionen würden

Unfrieden zwischen den Menschen säen; darüber hinaus aber haften einer jeden Religion, mindestens sobald sie dogmatisch werde, der Geruch des Falschen an; sie überziehe gleichsam ihr Konto.

Also habe der Staat auf eine Religions- und Kirchengesetzgebung zu verzichten, Toleranz zu üben, unter den Menschenrechten besonders das auf Religions- und Kultfreiheit zu gewährleisten und einen weltanschaulich neutralen Standpunkt einzunehmen.

Dagegen kann man einen Moraltheologen stellen, Vitus Pichler SJ (1670 - 1736), der sich wie viele Theologen des 17. und 18. Jahrhunderts auch zu dem "Compelle intrare!" äußerte. In seiner "Summa Iurisprudentiae" von 1741 unter der Randnummer 243, Nr. 13 zu dem Titel, welcher die Juden, die Sarazenen und ihre Sklaven betrifft, stellte Pichler klar und hart dem Bayleschen Konzept der Gewissensfreiheit den Gewissenszwang gegenüber. Gegen solche, die vom Glauben abgefallen waren, gegen Häretiker also, war physischer Zwang erlaubt. Was nicht-Getaufte anging, so verwarf Pichler zwar eindeutig den direkten physischen Zwang, bejahte aber den indirekten Zwang, wie gezielte Beengungen des Lebensraumes, hohe Steuern, und die Drohung mit Krieg, der immer dann erlaubt sei, wenn Gott durch Götzendienst oder Abkehr vom Naturrecht verletzt und verunehrt werde. Auch dürfen unmündige Kinder gegen den Willen der Eltern getauft werden. Natürlich sei, so Pichler, der indirekte Zwang auch ein Zwang, aber ein heilbringender Zwang. "Glückselige Notwendigkeit, welche zum höheren Ziel hin zwingt!" - "Felix necessitas, quae ad meliora compellit!" Ein indirekter Zwang auf die Menschen ist dann und immer dann gerechtfertigt, wenn sich dadurch für die Menschen ein Gewinn erzielen lasse. Der unbezweifelbarste Gewinn sei aber der Glaube. Also dürfe zu ihm - wenn auch nur indirekt - gezwungen werden. Natürlich sei die Gewissensfreiheit auch ein Gut, doch sei sie missbrauchbar, sie erlaube es, abstruse Glaubensmeinungen auszusprechen oder führe gar zur Abkehr vom wahren Glauben. Menschen könnten sich unter Hinweis auf die Freiheit des Gewissens dem Glauben verweigern oder seine Annahme so lange hinauszögern, bis es zu spät sei. In beiden Fällen aber würden sie eines unersetzbaren Gutes und des höchsten Geschenkes nicht teilhaftig. Dies aber unter Berufung auf die Gewissensfreiheit den Menschen gleichsam vorzuenthalten, könne sich keine Regierung erlauben. Sie mache sich massiv an der Verbreitung von Unwahrheiten und Irrtum mitschuldig. Zu einer Zeit, in welcher Bayle sein völlig anderes Konzept entwickelt hat, das der Gewissensfreiheit, ist die Kirche vom vorbehaltlosen Ja zur Religions- und Gewissensfreiheit noch weit entfernt.

## Vom Geist zum Körper

Nach Abschaffung der Zensur und der Inquisition, mit Wissenschaftsfreiheit, Pressefreiheit, Meinungsfreiheit ging den staatlichen Institutionen ein ganzer Arbeitsbereich verloren. Ein bisschen Jugendschutz, ein Presse- und Rundfunkrat reichen der modernen Gesellschaft. Die Werte verlagerten sich. Wohin? Wo der Geist keine Regelungen mehr vertrug, richtete sich der Blick fast automatisch auf den Körper. Ein anderer Bereich verlangte nach Regelungen und bot staatlichem Handeln einen Platz: das Gesundheitsrecht. Vom Geist zum Körper! Es entstand ein neues Rechtsgebiet: der Schutz von Leib und Leben, der Gesundheit und der Ernährung.

Doch Vorsicht! Platon zählte in der "Apologie" (30ab) drei Güter auf, denen sich alle Werte zuordnen lassen: Das ewige Wohl, das bürgerlich-politische Wohl und das leibliche Wohl. Für Immanuel Kant lautet im "Der Streit der Fakultäten" (1798) die Trias dann das ewige Wohl, das bürgerlich-politische Wohl und das Leibeswohl (Akad. Ausgabe VII, 21). Wie steht es um den zweiten Wert, das bürgerlich-politische Wohl? Es ist eine Erfahrung, dass es niemandem in dieser Welt ausschließlich um den anderen, sondern immer auch um sich selbst geht. Staatliches Handeln wird nie völlig uneigennützig um die Bevölkerung, es wird nie allein nur um deren Gesundheit besorgt sein, vielmehr wird dem Staat in allen seinen Äußerungen immer an ihm selbst, immer auch an seinem Überleben gelegen sein.

## B. Ethisch

**Eine zusammenhängende, auf Vollständigkeit bedachte und in sich stimmige (konsistente) Theorie ist zur Klärung und Beantwortung der politischen Fragen hilfreicher als ein gefühlsmäßiges oder nur aus Traditionsbeständen schöpfendes Argumentieren.** Eine solche Theorie ist allerdings für sich allein - abgesehen von ihrem Inhalt also - noch keine Garantie für ein gutes und gerechtes Zusammenleben.

1. Die Beurteilung kann aus einer **Theorie der Hierarchie der Werte** heraus geschehen: Ganz zuoberst steht ihr zufolge der Wert des **Gemeinwohls**.

Ich greife eine der Gemeinwohltheorien heraus – es gibt auch andere! –, welche einen sehr starken Begriff vom Gemeinwohl haben. Es vermittelt die unterstellte Mündigkeit des Verbrauchers mit dem Gesundheitsschutz auf *die* Weise, dass der Schutz der Gesundheit, die gesunde Ernährung oder auch das Vermeiden von Lebensrisiken **vor der Freiheit des Einzelnen** rangieren. Ziele, an welchen der Gemeinschaft liegt, haben den Vorrang vor Zie-

len, welche sich der einzelne setzt. Hier würde also der Staat unbekümmert um Einzelansichten und um ein Verlangen nach Subsidiarität oder Regelungsverzicht tätig werden. Er müsste seine Politik nur mit dem Gemeinwohl begründen.

**Dazu** ist zu sagen:

- a) Solche Hierarchien müssen in einer rechtsstaatlichen Demokratie von der Mehrheit des Staatsvolks bejaht werden. Auch kann das Staatsvolk seine Bevollmächtigung zurücknehmen, mit der es den Staat anwies und ermächtigte, bestimmte Aufgaben zu erledigen.
  
- b) Kommt das Anliegen der Menschenrechte, denen am Schutz des mündigen Bürgers liegt, zugunsten staatlicher selbstgewählter oder übertragener Aufgaben zu kurz? Daraufhin wird man die einzelnen staatlichen Strukturen überprüfen müssen, die föderale Struktur der Bundesrepublik ebenso wie die staatlichen Untersuchungsämter. Abzuwägen wäre z. B., ob die Gentechnik eingeführt werden soll: Einerseits ist sie angesichts der Ernährungslage im eigenen Land aber auch in den Ländern der so genannten Dritten Welt zu begrüßen, weil diese Technik zu überleben verhilft, ökonomisch gesehen Gewinn verheißt und wissenschaftlich interessant ist, andererseits sind die Auswirkungen auf die Gesundheit und die Pflanzen- und Tierwelt nicht umfassend genug erforscht. Was in keinem Fall erlaubt ist, weil es die Menschenrechte völlig untersagen, ist eine Lebensmittelpolitik, welche den Staat ermächtigt, heimlich den Lebensmitteln etwas beizumischen, um die ihm anvertrauten Menschen auf ein bestimmtes politisches Ziel hin zu trimmen.

Eine andere Position in dieser Rubrik wäre jene, welche unter dem Wert des Gemeinwohls eine Reihe von Abwägungen durchführt. In Betracht kommen insbesondere sieben solcher Abwägungen:

- 1) Die *Gesundheitsverträglichkeit* des Lebensmittels: führt es zu Allergien oder Vergiftungen oder nicht?;
- 2) die *Human- und Sozialverträglichkeit*: erweitert das Lebensmittel die Wahlfreiheit des Verbrauchers? Verletzt seine Einführung die Gleichheit?;
- 3) die *ökologische Verträglichkeit*: hilft es z. B. Energie zu sparen?;
- 4) die *normativ-wertethische Verträglichkeit*; demnach wäre das Lebensmittel abzulehnen, weil seine Produktion Tieren einen vermeidbaren Schmerz zufügt, etwa durch erzwungenes schnelles Wachstum;

- 5) die *ökonomische Verträglichkeit*; das Lebensmittel muss erstehbar sein und darf die Firmen nicht in den Ruin treiben;
- 6) die *internationale Verträglichkeit*; kann das Lebensmittel über die nationalen Grenzen hinaus Menschen angeboten werden?;
- 7) die *technische Verträglichkeit*: ist die Art seiner Herstellung mit der derzeitigen Technik zu machen?

2. Die Beurteilung kann aus einer **deontologischen Position** heraus erfolgen. Das Handeln bestimmt sich ihr zufolge nicht vordergründig - denn im Hintergrund steht immer eine nicht mehr abwägbare Position - von der Abwägung von Verträglichkeiten oder sonstigen Folgebewertungen her. Vielmehr wird von Prinzipien, Werten, Normen ausgegangen, welche oberster Bewertungsmaßstab sind und nicht entkräftet oder hintangestellt werden können und dürfen.

**Dazu:**

Was oder wer kommt als solch letzter Wert in Betracht? Etwa der vernunftbegabte Mensch oder auch die Natur. Im ersten Fall kommt den Tieren und Pflanzen nur ein relativer Eigenwert, nämlich in Relation, in Beziehung auf den Menschen, zu. Die nichtmenschliche Natur würde damit nur so weit geschont oder ausgebeutet werden, wie es um des Menschen willen angemessen ist.

Im zweiten Fall, dem der Natur als oberstem Wert, ist es untersagt, sie auszubeuten, zu kommerzialisieren und zu instrumentalisieren. Sie ist zu pflegen. Konflikte sind vorprogrammiert, wenn in einem Konfliktfall Natur gegen Natur steht; wenn nur das Töten eines Tieres das Überleben von Menschen garantiert, oder das Abtöten eines Virus das einzige Mittel ist, um Menschenleben zu heilen. Abstufungen oder Werthierarchien sind also unausweichlich, ein Virus müsste wertmäßig schon unterhalb eines differenziert aufgebauten Haustieres zu stehen kommen.

3. Die Beurteilung kann aus einer **utilitaristischen Position** heraus geschehen. Sie besagt, dass alle **Handlungen** und Handlungsregelungen aber auch nur jene **moralisch gut sind, welche der größten Zahl der Betroffenen nützen**. Eine Politik nützt, wenn sie Interessen, wahre oder vermeintliche, erfüllt. Interessenerfüllung wiederum schafft und verschafft Glück.

Für die Verordnung von Lebensmitteln bedeutet dies: Moralisch gut ist also eine Verordnung oder ein Gebot oder eine schrankenlose Erlaubnis, wenn dadurch das größte Glück der größten Zahl herbeigeführt wird, wobei der Akzent auf "der größten Zahl" liegt.

**Dazu:**

- a) Eine Schwierigkeit besteht gegenüber den Interessen: Was sind wahre oder vermeintliche Interessen? Und wer stellt sie fest?
- b) Die klassische utilitaristische Position ist eine Opfertheorie: Eine Minderheit, die eben nicht zur "größten Zahl" gehört, wird vernachlässigt oder muss Nachteile auf sich nehmen. Wer hat unter einer solchen Politik besondere Nachteile auf sich zu nehmen? Teile der Industrie? Bestimmte Forschungsinstitute, andere nicht?

4. Die Beurteilung kann aus einer **demokratischen Position** heraus geschehen. Der sich an den staatlichen Gesetzgeber richtende Handlungsauftrag lässt sich so formulieren: **"Du sollst das tun, was du tun musst, um die Unterstützung der Mehrheit zu bekommen"** (Jasay 1995, 15).

**Dazu:**

- a) "Auf demokratischem Wege erzielte Entscheidungen tendieren nicht weniger dazu, im Ergebnis individuelle Optionen zu dominieren und die Macht der Kollektiventscheidungen auszudehnen", welche nichts anderes sind als die 'Willkür' der Mehrheit, also eines Diktators (Fliszar in: Jasay 1995, 7). Haben wir es mit einer aufgeklärten oder mit einer stark manipulierbaren Mehrheit zu tun?
- b) Gibt es irgendwelche Kriterien, welche es erlauben, die Entscheidungen der Mehrheit zu werten und zu würdigen?

5. Die Beurteilung kann aus einer **liberalen Position** heraus erfolgen. **"Dem Staat ist kein Eingriff in die Freiheit des einzelnen erlaubt, außer dann, wenn er einen Dritten schädigt."** Die Ausübung von Zwang auf eine Person durch Anordnungen ist dann und nur dann legitim, wenn sie zur Verhütung einer Schädigung Dritter erforderlich ist. Sein eigenes Wohl, das leibliche wie das sittliche, ist kein ausreichender Grund für staatliche Verordnungspolitik. Der Staat würde demnach nicht einmal bei Verbrechen ohne Opfer oder massiven Selbstschädigungen ohne soziale Folgen tätig werden dürfen.

Für das Lebensmittelrecht hätte eine solche Position die Auswirkung: Der Staat würde nur verbietend auftreten dürfen, wenn die Herstellung und der Genuss von Lebensmitteln eine Schädigung anderer Personen oder der Allgemeinheit unmittelbar nach sich ziehen würde.

Ich will diese Position nun etwas stark machen, und komme damit zum letzten, dem rechtsphilosophischen Teil.

### C. Rechtsphilosophisch

- 1) Es ist richtig, dass die **Selbstbeschränkung** des Staates die Selbstverantwortung der Bürger stärken kann. Den Verbrauchern die Freiheit der Wahl zu lassen, fordert auf lange Sicht die Verantwortung für sich selbst heraus. Das Informationsbedürfnis sowie die Fähigkeit, Informationen immerhin auf einem wichtigen Gebiet zu verarbeiten und abzuwägen, wird wachsen. Jede Bevormundung wird hingegen diese Verantwortung in gefährlicher Weise schwächen.
- 2) Es stimmt, dass jeder Regelungsverzicht den Staat entlastet. Die **Selbstbeschränkung** des Staates erlaubt es ihm auch, sich auf die eigentlichen, nämlich grundlegenden Aufgaben zu konzentrieren und sich vor Verzettelung und Verausgabung zu bewahren.
- 3) **Selbstbeschränkung** lässt den Staat auch dem in ihn gesetzten Vertrauen gerecht werden; da Staatshandeln immer noch größtenteils vom Vertrauen in seine Richtigkeit begleitet ist, erzeugt sein Verordnen Vertrauen; der Staat weckt mit jedem Eingriff in das Lebensmittelrecht ein Vertrauen in die Richtigkeit der Anordnung, z. B. der Gesundheit des Lebensmittels. Je mehr jemand jedoch verspricht, desto weniger vermag er vom Versprochenen einzuhalten. Diesem Vertrauen könnte er angesichts der naturwissenschaftlichen und technischen Entwicklung schnell nicht mehr entsprechen. Sie würde ihn überfordern. Gegen eine Verordnung spricht also, dass die Verbraucher annehmen würden, alles, was auf den Markt komme, sei geprüft und für zuträglich erkannt worden. Die Verordnung würde die Fähigkeit zum Selbstschutz unterminieren. Man delegierte ja gleichsam die eigene Sorgfaltspflicht für sich selbst an eine andere Instanz, an den Staat. Der solle für einen selbst handeln. Diese Delegation würde eine sorglose Einstellung begünstigen.
- 4) Die Zurückhaltung des Staates schützt ihn auch vor Ausgaben. Weniger Verordnungen erfordern auch weniger Kosten für Untersuchung und Verwaltung. Damit würden aber je-

denfalls aus diesem Grund auch die Steuern nicht steigen müssen und Kaufkraft bliebe erhalten.

- 5) Geboten ist es zudem dem modernen rechtsstaatlichen Gemeinwesen, welches für eine plurale Gesellschaft zu sorgen hat, unparteilich zu sein, im Lebensmittelrecht keine religiöse oder weltanschaulich festgelegte Gruppe zu bevor- oder zu benachteiligen.

***Andererseits ist zu betonen :***

- 1) Es ist völlig unökonomisch, die einzelnen Menschen immer wieder dieselben Erfahrungen machen zu lassen und nicht Erfahrungen in verbindlicher, fester und nachprüfbarer Form weiter an die jüngeren Mitglieder der Gesellschaft und an die folgenden Generationen zu vermitteln. Die Form, in welcher eine solche Weitergabe geschieht, hat sich an Werten wie der Selbstbestimmung des mündigen Bürgers auszurichten.  
Jedes Nahrungsmittel ist potentiell Exkrement. Aber auf die Verarbeitung im Körper kommt es an. Auch wenn diese Sorge nie perfekt sein kann, ist sie doch Menschen und auch fehlbaren Institutionen anvertraut.
- 2) Die politische Gesamtheit kommt in der Regel für eine ganze Palette von Krankheiten, Pflege und Rehabilitierung auf; auch für Krankheiten, welche auf ungesunde Lebensführung zurückzuführen sind. In dieser Heilungsaufgabe zeigen fast alle Gesellschaften ihre Solidarität. Doch ist diese Solidarität nicht unbegrenzt belastbar. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass wenn eine Verordnung tatsächlich den Verzehr gesunder Lebensmittel fördern hilft, sich die Kosten für die Heilung von Krankheiten senken werden. Ein rein finanzielles Argument! Dann ist nicht damit zu rechnen, dass die Beitragszahler der Verminderung ihrer Lebensqualität durch sich erhöhende Abgaben für die Kranken resignierend und tatenlos zusehen werden. Sie dürfen sich wehren. Eines der Mittel wäre es, Lebensmittel zu verordnen und damit allerdings die freie Entfaltung der Bürger und zwar für alle einzuschränken.
- 3) Nach diesen zwei "ökonomischen" Argumenten nun zwei, welche vom Mangel an Aufgeklärtheit und Freiheit her argumentieren. Für eine Verordnung und damit dafür, die Verbraucher zu bevormunden und zu gängeln spricht, dass viele, wenn nicht die Mehrheit, überfordert sind, das ihnen zuträgliche Lebensmittel auszuwählen. Ihnen sind all zu viele Optionen nicht zuzumuten und komplizierte lebensmittelchemische Zusammenhänge stellen sich ihnen als undurchschaubar dar. Sie vermögen somit nicht aus ihrer Abhän-

gigkeit von Experten, Werbung und Meinungen herauszugehen. Diese Menschen dürfen nicht grob verunsichert werden. Ein Argument ist aber auch leichter zu hinterfragen als ein Schmorbraten auf seine Ingredienzien hin untersucht. Wo wir es mit Lebensmittel-Süchtigen oder Suchtkranken zu tun, helfen Appelle an die Vernunft sowieso wenig weiter. Ist es nicht verantwortbar, ihnen die Wahl abzunehmen und Alternativen regelrecht vorzuenthalten?

- 4) Der Schutz der Verbraucher ist ein so hohes Gut, dass sein Schutz nicht von dem möglichen, aber eher unwahrscheinlichen vernünftigen Gebrauch der Freiheit abhängig gemacht werden dürfe. Der Staat habe vorzusorgen und Schädigungen von den ihm Anvertrauten fernzuhalten, nur so komme er der ihm verfassungsgemäß auferlegten Fürsorgepflicht nach. Das Menschenrecht ist im Grundgesetz Art. 2 Abs. 2, Satz 1 festgehalten. Wiederum ist zwischen dem Fernhalten von Schädigungen und der aktiven Gesundheitspolitik zu unterscheiden, welche bestimmte Zwecke hat und die Menschen zu Werkzeugen im Dienst ihrer Erfüllung macht. Eine Einengung der Freiheit und eine Verminderung ihrer Wahlmöglichkeiten sei deshalb gerechtfertigt. Die Alternativen für das Handeln dürfen immer dann verkürzt werden auf eine einzige nur mögliche Möglichkeit - von Wahl lässt sich nicht mehr sprechen - , wenn ein höheres Gut dadurch und nur dadurch erreicht werden würde.

Vielleicht sind solche Abwägungspunkte ein wenig hilfreich. Bekannt sind sie ja allemal. Konflikte werden jedenfalls die Lebensmittelpolitik weiterhin begleiten, aber vielleicht werden sie erkennbarer und lösbarer werden.

### **Literatur**

Beutel, Martin (Hrsg.): Diagnose: Sucht (Schriften Bd. 4). Geesthacht: buss / Neuland 2000.

Biernnoth, Gerhard / Steinhart, Hans: Lebensmittel, gentechnisch veränderte, Problemstand, in: Wilhelm Korff (Hrsg.): Lexikon der Bioethik, 2. Bd., Gütersloh: Gütersloher Verlagsanstalt 1998, Sp. 554 - 555.

Fässler, Benjamin: Droge zur Herrschaft und Herrlichkeit. Solothurn: Nachtschatten Verlag 1997.

Jasay, Anthony de: Liberalismus, neu gefasst. Für eine entpolitisierte Gesellschaft. Vorwort von N. Fliszar. Aus dem Englischen von Monika Streissler. Berlin: Propyläen 1995

Kress, Hartmut: Lebensmittel, gentechnisch veränderte. Ethisch, in: Wilhelm Korff (Hrsg.): Lexikon der Bioethik, 2. Bd., Gütersloh: Gütersloher Verlagsanstalt 1998, Sp. 557 - 558.

- Mertens, Gerhard: Ehrfurcht vor Natur und Leben, in: Wilhelm Korff (Hrsg.): Lexikon der Bioethik  
1. Bd., Gütersloh: Gütersloher Verlagsanstalt 1998, Sp. 529 - 533.
- Mill, John Stuart: Über die Freiheit. Ph. Reclam jun.: Stuttgart 1955
- Nissen, Gerhardt (Hrsg.): Abhängigkeit und Sucht. Prävention und Therapie (Würzburger therapeutische Gespräche, Bd. 2). Bern u. a.: Hans Huber 1994.
- Streinz, Rudolf: Lebensmittel, Lebensmittelrecht, in: Wilhelm Korff (Hrsg.): Lexikon der Bioethik,  
2. Bd., Gütersloh: Gütersloher Verlagsanstalt 1998, Sp. 558 - 563.
- Tretter, Felix: Ökologie der Sucht. Das Beziehungsgefüge Mensch - Umwelt - Droge. Göttingen u. a.:  
Hogrefe 1998.

## **Binnenmarkt und Verbraucherschutz: Ist die Regulierungsdichte gerechtfertigt?**

Wer die Entwicklung der Wirtschaftsregulierung in Europa in den letzten Jahren mit Aufmerksamkeit verfolgt hat, kommt an einer Feststellung nicht vorbei: Mitgliedstaaten und Gemeinschaft werden schon lange nicht mehr nur zur Bekämpfung von „echten“ Gefahren für die öffentliche Gesundheit tätig. Vielmehr zielt Wirtschaftsregulierung zunehmend darauf ab, den Bürger vor seinem eigenen, vermeintlich unvernünftigen Verhalten zu schützen. Neben Tabak- und Alkoholkonsum stehen dabei insbesondere die Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung im Focus der Wirtschaftsregulierung – und wer wollte auch Einwände erheben, wenn sich die Verbraucherschutzpolitik einem so sympathischen Ziel wie der gesunden Ernährung annimmt?

Gleichsam vorab ist jedoch auf einen grundlegenden Unterschied zwischen der gemeinschaftlichen und der mitgliedstaatlichen Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Verbraucherschutzes hinzuweisen, der meiner Themenstellung zugleich ihre besondere Bedeutung verleiht. Der Stellenwert des Verbraucherschutzes in der innerstaatlichen Rechtsordnung wird maßgeblich durch außerrechtliche Faktoren bestimmt. Vor allem Tradition, Schutzbedürfnisse und Erwartungshaltungen in der Gesellschaft sowie das Vertrauen in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb prägen Art und Umfang der staatlichen Regulierung zum Zweck des Verbraucherschutzes. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben bilden gegenüber diesen ordnungspolitischen Faktoren nur einen äußeren Rahmen, den es jedoch zu beachten gilt.

In der Europäischen Union ist hingegen von einer grundlegend verschiedenen Ausgangslage auszugehen. Stellenwert und spezifische Aufgaben des Verbraucherschutzes werden nicht primär durch ein ordnungspolitisches Vorverständnis festgelegt. Bereits kompetenzrechtlich nimmt der Verbraucherschutz lediglich eine komplementäre Funktion gegenüber der Verwirklichung des Binnenmarktes wahr. So bestimmt Art. 153 Abs. 1 EG, dass die Gemeinschaft nur „einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher“ leistet. Dazu erlässt die Gemeinschaft Maßnahmen im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes nach Art. 95 EG sowie weitere Maßnahmen „zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten“. Diese Beschränkung des europäischen Verbraucherschutzes auf eine Ergänzung der mitgliedstaatlich verfolgten Politik wird vor allem aber inhaltlich durch die grundlegende Festlegung der europäischen

Rechtsetzung auf die Verwirklichung des Binnenmarktes bestimmt. Maßstab setzend wirkt hier v. a. die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 EG, deren Einschränkung nach Art. 30 EG lediglich in vergleichsweise eng gesteckten Grenzen zulässig ist. Aus diesen grundlegenden Vertragsbestimmungen ergibt sich ein spezifischer Vorrang der Binnenmarktverwirklichung vor den nachrangigen Zielen des Verbraucherschutzes. Diese grundlegende Wertentscheidung der europäischen Verträge ist in ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ausgeformt worden und steht daher sekundärrechtlich nicht zur Disposition. Wie sich namentlich aus der jüngsten Rechtsprechung ergibt, werden Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit aus Gründen des Verbraucher- und des Gesundheitsschutzes auch weiterhin einer strengen Überprüfung durch den Gerichtshof unterzogen, da sie in aller Regel geeignet sind, den Marktzugang für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten stärker zu behindern als für inländische Erzeugnisse, mit denen der Verbraucher besser vertraut ist.<sup>1</sup>

Bedenken gegen diese neue Form der Wirtschaftsregulierung ergeben sich aber v.a. daraus, dass es vielfach nicht um eine Veränderung der Lebens- und Essgewohnheiten hin zu einer maßvollen und bewussten Ernährung geht, wie sie durch eine Aufklärung der Verbraucher erreicht werden könnte. Vielmehr werden einzelne Lebensmittel als „schlecht“, andere als „gut“ eingestuft, und diese Einstufung wird zur Grundlage hoheitlicher Regulierung gemacht. Diese Vorgehensweise steht in einem diametralen Gegensatz zu den Erkenntnissen der Ernährungswissenschaftler, denn nach diesen gibt es gerade keine prinzipiell „guten“ oder „schlechten“ Lebensmittel. Eine langfristig ausgewogene Ernährung kann vielmehr bedenkenfrei alle Lebensmittel in angemessener Häufigkeit und Menge enthalten.<sup>2</sup>

Jenseits der wissenschaftlich fundierten Zweifel an der Sinnhaftigkeit solcher Regulierungen, die von Produktempfehlungen für „gute“ Lebensmittel<sup>3</sup> über Vorgaben für die Etikettierung und Werbeverbote<sup>4</sup> bis hin zu Produktionsbeschränkungen für „schlechte“ Produkte reichen, ist aber auch bereits fraglich, ob überhaupt Anlass für eine hoheitliche Beeinflussung der

---

<sup>1</sup> EuGH, Slg. 2001 I-1795, Rn. 21 – Gourmet International Products; sowie Urteil vom 15.07.2004 in der Rs. C-239/02 Rn. 53 – Douwe Egberts NV.

<sup>2</sup> So auch die Begründung zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel vom 16. Juli 2003, KOM (2003) 424 endg. – 2003/0165 (COD), Rdnr. 14.

<sup>3</sup> Dazu *Thomas von Danwitz*, Verfassungsfragen staatlicher Produktempfehlungen, 2003; *ders.*, Umweltzeichen in der EG und in Deutschland, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum Europäischen und Deutschen Umweltrecht, 2. Auflage 2002, § 40; *Fritz Ossenbühl/ders.*, Umweltpflege durch hoheitliche Produktkennzeichnung, 1995.

<sup>4</sup> Siehe den instruktiven Überblick bei *Petra Marwitz*, Werberegulierung durch EU-Gesetzgebung, K & R 2004, 209 ff.

Ernährungsgewohnheiten besteht. Denn die zur Rechtfertigung solcher Maßnahmen angeführten Zahlen etwa über das Auftreten von Adipositas im Kindes- und Jugendalter halten vielfach einer kritischen Prüfung nicht stand.<sup>5</sup> Außerdem ist wohl unbestritten, dass eine „falsche“ Ernährung nur eine von vielen möglichen Ursachen für Fettleibigkeit ist und Bewegungsmangel eine mindestens ebenso so große Rolle spielt.

Diese Überlegungen führen mich unmittelbar zu einer verfassungs- bzw. staatsrechtlichen Kernfrage, die ich hier allerdings nur ansprechen, nicht aber vertiefen kann. Diese in der aktuellen Diskussion noch viel zu wenig beachtete Frage lautet: Gibt es ein politisches Mandat für die hoheitliche Regulierung der persönlichen Ernährungsgewohnheiten? Woher beziehen solche Regelungen ihre Legitimität zur Einflussnahme und Konsumlenkung in solch elementaren Freiräumen der individuellen Lebensgestaltung wie der persönlichen Ernährungsgewohnheiten?

Mit der Grundkonzeption eines freiheitlichen Gemeinwesens ist es jedenfalls nicht vereinbar, wenn der Staat von der Verwendung bestimmter Produkte abrät, nicht etwa, weil sie „gefährlich“ sind, sondern weil die Verwendung eines anderen Produktes für „vernünftiger“ erachtet wird.<sup>6</sup> Insbesondere treffen diese generellen Zweifel auch für die geplante europäische Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel zu. Diese soll zutreffende Angaben über die Zusammensetzung und Eigenschaften von Produkten verbieten, nur weil nicht auszuschließen ist, dass diese Angaben den Verbraucher – ich zitiere – „zu Entscheidungen veranlassen, die den Anteil einzelner Nährstoffe oder anderer Substanzen an seiner Gesamternährung unmittelbar in einer Weise beeinflussen, die nicht den einschlägigen wissenschaftlichen Empfehlungen entspricht.“<sup>7</sup> In dieser Hinsicht unterscheidet sich dieser Vorschlag sehr deutlich von bisherigen Regulierungsmaßnahmen.

Derartige gleichsam „erzieherische“ Maßnahmen können allzu leicht zu einem Staatsverständnis führen, das in Deutschland mit dem schönen, aber vor allem beschönigenden Wort vom „Wohlfahrtsstaat“ gekennzeichnet wurde: Gemeint ist der Wohlfahrtsstaat des 17. und 18. Jahrhunderts, der in Wirklichkeit ein Polizeistaat war, in dem es nicht um die Abwehr von

---

<sup>5</sup> Siehe dazu *Richard Friebe/Gerd Knoll*, Eine Katastrophe weniger – Die Fettleibigkeits-Epidemie bei Kindern in Deutschland gibt es nicht, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* Nr. 26 vom 27. Juni 2004, S. 55.

<sup>6</sup> Dazu weiterführend von *Danwitz* (o. Fußn. 3), *Verfassungsfragen*, S. 57 ff.

<sup>7</sup> Erwägungsgrund 6 Satz 2 des Verordnungsvorschlags (o. Fußn. 2).

Gefahren, sondern um die Bevormundung der Gesellschaft ging.<sup>8</sup> Es handelte sich um ein zutiefst unfreiheitliches Konzept, das schon von der Aufklärung bekämpft wurde, aber erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts überwunden werden konnte. Wir sollten uns davor hüten, einem solch überwundenen Staatsverständnis leichtfertig eine Hintertür zu öffnen.

#### **A. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel**

Indes verfolgt die Kommission mit ihrem soeben schon erwähnten Vorschlag für eine Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel<sup>9</sup> nicht nur ein verfassungsrechtlich und ernährungswissenschaftlich fragwürdiges Ziel. Dieser Vorschlag verstößt auch in mehrfacher Hinsicht gegen das Gemeinschaftsvertragsrecht. Es bleibt daher abzuwarten, ob die neu nominierte Kommission diese Absichten weiterverfolgen wird. Wegen der grundlegend neuartigen und gemeinschaftsrechtlich wie politisch problematischen Zielrichtung bleibt dieser Vorschlag Gegenstand meiner nachfolgenden Ausführungen. An diesem Negativbeispiel lässt sich m.E. gut veranschaulichen, welchen Irrweg der europäische Verbraucherschutz eingeschlagen hat. Ihr Inhalt dürfte in diesem Kreis bekannt sein, aber Sie finden die relevanten Artikel auch in meinem Hand-out. Ich beschränke mich daher darauf, Ihnen die aus meiner Sicht besonders problematischen Bestimmungen in Erinnerung zu rufen.

Dazu gehört zunächst Art. 4 der vorgeschlagenen Verordnung, der Bedingungen für die Verwendung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben normiert. Danach legt die Kommission spezifische Nährwertprofile fest, die Lebensmittel oder bestimmte Lebensmittelkategorien aufweisen müssen, um nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben tragen zu dürfen. Für Produkte mit „negativen“ Nährwertprofilen bleiben solche Angaben hingegen untersagt.

Während nach dem ursprünglichen Verordnungsvorschlag nur vorgesehen war, dass sich die Nährwertprofile insbesondere auf den Gehalt von Fett, Zucker und Salz bzw. Natrium zu beziehen hatten, enthält Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 nach dem derzeitigen Stand der Beratungen

---

<sup>8</sup> Siehe *Bodo Pieroth/Bernhard Schlink/Michael Kniesel*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 2. Auflage 2004; § 1 Rdnr. 2 ff.

<sup>9</sup> COM (2003) 424 final – 2003/0165 (COD).

eine differenzierte Regelung,<sup>10</sup> die auch die Bedeutung von bestimmten Nahrungsmitteln für die Ernährung der Bevölkerung und bestimmter Risikogruppen berücksichtigt sowie die gesamte Zusammensetzung der Ernährung.

Bislang unverändert geblieben sind demgegenüber die in Art. 4 Abs. 3 und 4 vorgesehenen Regelungen. Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 % Volumenprozent dürfen danach keine gesundheitsbezogenen und auch keine nährwertbezogenen Angaben tragen, mit Ausnahme solcher, die sich auf die Reduzierung des Alkohol- und Energiegehalts beziehen. Art. 4 Abs. 4 sieht schließlich vor, dass auch für andere Lebensmittel die Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben eingeschränkt oder verboten werden kann.

Entgegen dem Vorschlag der Kommission hat sich die Bundesregierung dagegen ausgesprochen, die Verwendung von nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben nur für solche Lebensmittel zuzulassen, die ein bestimmtes Nährwertprofil aufweisen. Die Bundesregierung befürwortet stattdessen – in systematisch und konzeptionell nicht überzeugender Weise –, die Verwendung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben einzuschränken, die sich ausschließlich oder hauptsächlich an Kinder wenden. Bei Lebensmitteln, die für Kinder bestimmt sind, soll die Verwendung solcher Angaben nach Vorstellung der Bundesregierung unzulässig sein.<sup>11</sup>

Weitergehende Vorschriften enthält die vorgeschlagene Verordnung zu den *gesundheitsbezogenen* Angaben. Deren Verwendung ist nach Art. 10 des Vorschlags verboten, es sein denn, sie sind Bestandteil der Liste allgemein anerkannter Angaben nach Art. 12 oder im Verfahren nach den Art. 13 ff. zugelassen worden. In diesem Verfahren obliegt der Kommission die Vorbereitung der abschließenden Zulassungsentscheidung. Dazu erarbeitet sie einen Entwurf auf der Grundlage eines von der Europäischen Lebensmittelbehörde für jede einzelne gesundheitsbezogene Angabe erarbeiteten Gutachtens. Überdies berücksichtigt sie alle einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und andere für den jeweils zu prüfenden Sachverhalt relevanten Faktoren.

---

<sup>10</sup> Siehe dazu das Ratsdokument 11028/04 vom 30. Juni 2004, DENLEG 40, SAN 116, CODEC 867 – unofficial, S. 14 f.

<sup>11</sup> Ratsdokument 11028/4 (o. Fußn. 10), S. 15 m. Fn. 25.

## **B. Gemeinschaftsrechtliche Bewertung der vorgeschlagenen Regelung**

Die vorgeschlagenen Regelungen verstoßen in mehrfacher Hinsicht gegen das Gemeinschaftsvertragsrecht.<sup>12</sup> So fehlt der Gemeinschaft schon die Kompetenz für den Erlass der vorgeschlagenen Verordnung. Inhaltlich stehen ihre Regelungen weder mit der Warenverkehrsfreiheit noch mit den Gemeinschaftsgrundrechten in Einklang. Schließlich missachten diese Regelungen rechtsstaatliche Prinzipien, namentlich den Bestimmtheitsgrundsatz.

### **I. Kompetenzrechtliche Geltungszweifel**

Der vorgelegte Verordnungsvorschlag ist auf die Rechtsgrundlage der Gemeinschaftszuständigkeit für die Verwirklichung des Binnenmarktes nach Art. 95 EG gestützt. Auf der Grundlage dieser Gemeinschaftszuständigkeit können fraglos Vorschriften über die Aufmachung und Bewerbung von Lebensmitteln erlassen werden, wenn und soweit sie dazu dienen, den Freiverkehr dieser Lebensmittel auf dem Binnenmarkt zu gewährleisten.<sup>13</sup> Zentrales Anliegen der vorgeschlagenen Regelungen ist indes nicht die Beseitigung von Handelshemmnissen, sondern der Verbraucherschutz. Weil sich die Wahl der Rechtsgrundlage aufgrund ständiger Rechtsprechung aber nach dem Hauptziel der Regulierung richtet, bietet Art. 95 EG demgemäß keine Kompetenzgrundlage für die vorgeschlagene Verordnung.

### **2. Die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes**

Ganz unabhängig von der Frage, ob die Gemeinschaft über eine Kompetenz zum Erlass der vorgeschlagenen Regelungen verfügt, ist zu berücksichtigen, dass ihre Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 3 EG nicht über das für die Erreichung der Ziele des EG-Vertrages erforderliche Maß hinausgehen dürfen. Der gemeinschaftsvertragsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wirkt insoweit (auch) als Kompetenzausübungsschranke.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Eingehend dazu bereits *Thomas von Danwitz*, Die Freiheit von Lebensmittelkennzeichnung und –werbung in der Europäischen Union, Rechtsgutachten über die Vereinbarkeit der Vorschläge der Kommission für eine Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel sowie für eine Verordnung über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln mit den Vorgaben des EG-Vertragsrechts und des deutschen Grundgesetzes, 2004; *ders.*, Werbung und Kennzeichnung sog. Kinderlebensmittel mit Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben in der Europäischen Union, 2004.

<sup>13</sup> *EuGH*, Slg. 2000, I-8419 (8627 f.; Rn. 98) – Tabakwerbung.

<sup>14</sup> Dazu umfassend *Thomas von Danwitz*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht, EWS 2003, 393 ff.

### **a) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Kompetenzausübungsschranke**

Die vorgeschlagene Verordnung dürfte deshalb nur erlassen werden, wenn die damit verbundene Inanspruchnahme von Regelungsbefugnissen der Gemeinschaft durch Belange getragen wird, die nach Art und Umfang hinreichend gewichtig sind, um eine Ausschöpfung der EG-Kompetenzen zulasten der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten rechtfertigen zu können. Das ist – um das Ergebnis gleich vorweg zu nehmen – im vorliegenden Zusammenhang nicht der Fall.

So lassen sich die vorgeschlagenen Verbots- bzw. Zulassungsregelungen für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben von vornherein nicht aus Gründen der Verwirklichung des Binnenmarktes rechtfertigen. Sie fördern den freien Warenverkehr nicht, sondern schränken ihn ein. Das hat der *Gerichtshof* bereits in gleich gelagerten Fällen entschieden.

Aber auch die von der Kommission in den Mittelpunkt ihrer Erwägungen gestellten Gründe des Verbraucherschutzes können eine Inanspruchnahme der gemeinschaftlichen Regelungskompetenzen nicht rechtfertigen. Insoweit ist zunächst daran zu erinnern, dass der Verbraucherschutz bei der Inanspruchnahme der Binnenmarktzuständigkeit aus Art. 95 EG nur als Sekundärziel verfolgt werden darf. Verbraucherschutzaspekte sind schon von daher nicht in der Lage, eine auf diese Norm gestützte Gemeinschaftsregelung aus sich heraus zu legitimieren und insgesamt zu rechtfertigen. Des Weiteren ist, wie Art. 153 EG verdeutlicht, zu berücksichtigen, dass der Verbraucherschutz nur in beschränktem Maße ein Vertragsziel der Gemeinschaft darstellt. Deshalb fällt es im Rahmen des vorzunehmenden Kosten-Nutzen-Vergleichs besonders ins Gewicht, dass die Gemeinschaft mit den vorgeschlagenen Bestimmungen über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben eine Vollregelung anstrebt, die für die Verwirklichung einer autonomen Verbraucherschutzpolitik der Mitgliedstaaten in diesem Bereich keinen Raum mehr lässt. Es ist aber kein Grund ersichtlich, der gewichtig genug wäre, um einen derart weitgehenden Übergriff in die nach dem Vertrag prinzipiell den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Zuständigkeit für den Verbraucherschutz rechtfertigen zu können.

### **b) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Gebot der Rechtsformenwahl**

Nur ergänzend möchte ich Sie noch darauf hinweisen, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch die Wahl der Rechtsform gemeinschaftlicher Harmonisierungsmaßnahmen bestimmt. Es ist daher im Grundsatz diejenige Rechtsetzungsform vorrangig zu wählen, die den Umsetzungs- und Ausgestaltungsbefugnissen der Mitgliedstaaten einen möglichst brei-

ten Raum belässt. Vor diesem Hintergrund ist es mehr als irritierend, dass der Kommissionsvorschlag keine konkreten Gründe für die Wahl der Rechtsform einer Verordnung nennt, die – anders als eine mögliche Richtlinie – unmittelbar gilt und den Mitgliedstaaten keinerlei Umsetzungs- bzw. Ausgestaltungsbefugnisse belässt. Da auch sonst keine Gründe offensichtlich sind, die eine Gemeinschaftsverordnung erforderlich machen könnten, die Gemeinschaft vielmehr Regelungen mit vergleichbarem Gehalt bislang stets als Richtlinie erlassen hat<sup>15</sup>, verstößt der Verordnungsvorschlag auch insoweit gegen den gemeinschaftsvertraglichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

## II. Anforderungen der Warenverkehrsfreiheit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zieht den Regelungsbefugnissen der Gemeinschaft indes nicht nur in formaler Hinsicht, sondern auch in materieller Hinsicht Ausübungsschranken. Eingriffe in die grundfreiheitlich und grundrechtlich geschützten Belange müssen in Übereinstimmung mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip stehen. Vorrangig geht es mir zunächst um die Frage, ob sich die vorgeschlagenen Regelungen mit der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 EG in Einklang befinden.

### a) Die Bindung der Gemeinschaft an die Warenverkehrsfreiheit

Dass Vorschriften über die Aufmachung und Etikettierung von Lebensmitteln eine Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 28 EG darstellen können, ist in der Rechtsprechung des *Gerichtshofs* seit langem anerkannt.<sup>16</sup> Deshalb unterliegt es im Ergebnis auch keinem Zweifel, dass die Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben, die in gleicher Weise die Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln auf dem gemeinsamen Markt regeln, eine handelsbeeinträchtigende Wirkung im Sinne der bekannten Dassonville-Formel des *Gerichtshofs*<sup>17</sup> entfalten. Allerdings betrafen die Präjudizien des *Gerichtshofs* bisher nur mitgliedstaatliche Vorschriften.<sup>18</sup> Dass die Vorschriften über den freien Warenverkehr nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Gemeinschaftsinstitutionen selbst binden, ist in gefestigter Rechtsprechung bereits anerkannt. Der *Gerichtshof* geht dementsprechend zutreffend in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass

---

<sup>15</sup> Siehe etwa die Richtlinie 2000/13/EG über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür, ABl. EG Nr. L 109 vom 6. Mai 2000, S. 29 ff.; Richtlinie 90/496/EWG über die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln, ABl. EG Nr. L 276 vom 6.10.1990, S. 40 ff.

<sup>16</sup> *EuGH*, Slg. 1995, I-3599 (3627; Rn. 29) – „Sauce Hollandaise“; Slg. 1995, I-2955 (2977; Rn. 16 f.) – Piageme; Slg. 1991, 2971 (2985; Rn. 16) – Piageme.

<sup>17</sup> *EuGH*, Slg. 1974, 837 (852; Rn. 5) – Dassonville.

<sup>18</sup> *EuGH*, Slg. 1979, 649 (662; Rn. 8) – Cassis de Dijon; Slg. 1990, 3697 (3708; Rn. 16) – Regelungen über den Mindestfettgehalt; Slg. 1999, I-731 (759; Rn. 19, 24) – van der Laan.

das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen sowie von Maßnahmen gleicher Wirkung nicht nur für nationale Maßnahmen, sondern auch für Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane gilt.<sup>19</sup> Der *Gerichtshof* beschränkt sich dabei nicht nur darauf, eine formale Bindung der Gemeinschaftsorgane an die Warenverkehrsfreiheit anzunehmen. Vielmehr hat er auf der Grundlage dieser Bindung Regelungen des Gemeinschaftsgesetzgebers in gleicher Weise dem strikten Anforderungsprofil des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterworfen, das er für Überprüfungen von mitgliedstaatlichen Beschränkungen des freien Warenverkehrs entwickelt hat.<sup>20</sup>

#### b) Rechtfertigung durch zwingende Erfordernisse?

Entscheidend für den rechtlichen Bestand der vorgeschlagenen Regelungen ist mithin, ob sie durch *zwingende Erfordernisse* gerechtfertigt werden können. Dass der Verbraucherschutz, auf den der Verordnungsvorschlag vorrangig, wenn nicht ausschließlich zielt<sup>21</sup>, als Gemeinwohlbelang prinzipiell über die Kraft verfügt, Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit zu rechtfertigen, ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannt.<sup>22</sup> Ebenso anerkannt ist freilich, dass eine solche Rechtfertigung nur in Betracht kommt, wenn und soweit der Schutz der angeordneten Beschränkungen im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht durch Maßnahmen erreicht werden kann, die den innergemeinschaftlichen Handel weniger beeinträchtigen.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> *EuGH*, Slg. 1984, 2171 (2184; Rn. 15) – Denkvit Nederland; Slg. 1998, I-4355 (4380; Rn. 61) – Bettati; aus der Literatur bspw. *Rolf-Oliver Schwemer*, Die Bindung des Gemeinschaftsgesetzgebers an die Grundfreiheiten, 1995; *Urban Scheffer*, Die Marktfreiheiten des EG-Vertrages als Ermessensgrenzen des Gemeinschaftsgesetzgebers, 1997.

<sup>20</sup> Zur Überprüfung mitgliedstaatlicher Maßnahmen siehe *EuGH*, Slg. 1982, 3961 (3972 ff.; Rn. 12-19) – Rau; Slg. 1981, 3277 (3291; Rn. 14-16) – Biologische Producten; Slg. 1986, 419 (436 f.; Rn. 16-21) – Holzbearbeitungsmaschinen; Slg. 1989, 1105 (1129 f.; Rn. 18-20) – Wurmser; Slg. 1996, I-3159 (3177; Rn. 12) – Brandsma; Slg. 1997, I-2971 (3013; Rn. 34) – Celestini; Slg. 1998, I-5121 (5137; Rn. 34 f.) – Harpegnies; zur Überprüfung gemeinschaftlicher Maßnahmen siehe *EuGH*, Slg. 1994, I-3879 (3899 ff.; Rn. 14-21) – Meyhui.

<sup>21</sup> Der Gesundheitsschutz spielt demgegenüber nur im Hintergrund eine Rolle. Siehe namentlich die Erwägungsgründe 1, 3, 5 und 9 des Verordnungsvorschlags (o. Fußn. 2).

<sup>22</sup> Statt vieler siehe nur *EuGH*, Slg. 2000, I-117 (146; Rn. 25) – Estée Lauder; Slg. 1999, I-731 (760; Rn. 22 f.) – van der Laan; Slg. 1995, I-1923 (1941 f.; Rn. 15) – Mars; Slg. 1994, I-317 (336; Rn. 15) – Clinique; Slg. 1993, 2361 (2388 f.; Rn. 12) – Yves Rocher; Slg. 1990, I-4827 (4848; Rn. 12) – Pall; dazu nur *Ulrich Becker*, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 30 Rn. 44 ff.

<sup>23</sup> Dazu *EuGH*, Slg. 2000, I-117 (146; Rn. 26) – Estée Lauder; Slg. 1999, I-731 (760; Rn. 24) – van der Laan; Slg. 1995, I-1923 (1941 f.; Rn. 15) – Mars; Slg. 1993, 2361 (2388 f.; Rn. 12) – Yves Rocher; Slg. 1990, I-4827 (4848; Rn. 12) – Pall für den Verbraucherschutz und *EuGH*, Urteil vom 23.9.2003 in der Rs. C-192/01, Rn. 45 – Verkehrsverbot für angereicherte Lebensmittel Slg. 1999, I-431 (479; Rn. 27 f.) – Unilever; Slg. 1998, 5121 (5137; Rn. 34) – Harpegnies; Slg. 1990, 4863 (4882 f.; Rn. 14) – Bellon; *EFTA-Gerichtshof*, EuZW 2000, S. 573, Rn. 28) – Anreicherung von Cornflakes für den Gesundheitsschutz.

## aa) Das Verbraucherleitbild des Gerichtshofs

Zentraler Bezugspunkt der diesbezüglichen Rechtsprechung ist ein bestimmtes, normatives Verbraucherleitbild, von dem der *Gerichtshof* bei seiner Entscheidungsfindung ausgeht. Während der deutsche *Bundesgerichtshof*, insbesondere in seinen älteren Entscheidungen, regelmäßig auf den „flüchtigen“ Verbraucher abstellte, hat der Gerichtshof entschieden, dass „bei der Beurteilung, ob eine Bezeichnung, Marke oder Werbeaussage irreführend ist, auf die mutmaßliche Erwartung eines durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers abzustellen ist.“<sup>24</sup> Vor dem Hintergrund dieses Verbraucherleitbildes ist es nicht verwunderlich, wenn der *Gerichtshof* bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von einem klaren Vorrang von Maßnahmen der Information und Aufklärung gegenüber Beschränkungs- und Verbotsmaßnahmen sowie behördlichen Zulassungserfordernissen für bestimmte Werbeaussagen ausgeht, die den Warenverkehr in aller Regel erheblich stärker einschränken, als dies durch Informationspflichten der Fall ist.<sup>25</sup>

Von diesen Grundsätzen geht der *Gerichtshof* in einer Reihe von jüngeren Entscheidungen und insbesondere in der Rs. C-221/00 aus.<sup>26</sup> In dieser Entscheidung erklärt der *Gerichtshof* eine Regelung des österreichischen Rechts, in der eine generelle Zulassungspflicht für gesundheitsbezogene Angaben vorgesehen war, aus den genannten Gründen wegen eines nicht erforderlichen Eingriffs in die Warenverkehrsfreiheit und des daraus resultierenden Verstoßes gegen Art. 28 EG für gemeinschaftsrechtswidrig. Auch in der Rechtssache C-239/02, in der bestimmte Arten der Etikettierung und Werbung für Lebensmittel durch eine Bestimmung des niederländischen Rechts verboten wurden, befand der Gerichtshof, dass die Vereinbarkeit dieser mitgliedstaatlichen Bestimmung, die dem Verbraucher- und Umweltschutz diene, „von ihrer Begründung und der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit abhängt.“<sup>27</sup> Diesen Anforderungen genügte auch die niederländische Vorschrift nicht.

---

<sup>24</sup> *EuGH*, Slg. 2000, I-117 (146; Rn. 27) – Estée Lauder; Slg. 1998, I-4657 (4691; Rn. 31) – Gut Springheide; ferner Stefan Niemöller, Das Verbraucherleitbild in der deutschen und europäischen Rechtsprechung, 1999; Henning Piper, in: Köhler/Piper, UWG, Kommentar, 3. Auflage 2002, § 3 Rdnr. 126; auch *EuGH*, C- 239/02 Douwe Egberts Rn. 46.

<sup>25</sup> Siehe *EuGH*, Slg. 2003, I-2587 (2619; Rn. 35) – Müller; Slg. 2003, I-1007 (1061; Rn. 49) – Generelle Zulassungspflicht gesundheitsbezogener Angaben auf Lebensmitteln; Slg. 1999, I-731 (760; Rn. 24) – Van der Laan; Slg. 1990, I-4169 (4181; Rn. 15) – Bonfait.

<sup>26</sup> *EuGH*, Slg. 2003, I-1007 ff. – Generelle Zulassungspflicht für gesundheitsbezogene Lebensmittelangaben; vgl. auch *EuGH*, C- 239/02 (Douwe Egberts) Rn. 40 ff.

<sup>27</sup> *EuGH*, C- 239/02 (Rn. 40, 55).

## **bb) Folgerungen**

Diese und vergleichbare Ausführungen des *Gerichtshofs* sind für die gemeinschaftsrechtliche Beurteilung der vorgeschlagenen Regelungen von ausschlaggebender Bedeutung. Denn der Verordnungsvorschlag enthält ein zwingendes, ex-ante eingreifendes Zulassungssystem für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, das in seiner Eingriffsintensität noch über die vom *Gerichtshof* verworfenen Regelungen des österreichischen Rechts hinausgeht. Dieser Aspekt ist besonders entscheidend für die Fähigkeit der Nahrungsmittelindustrie, neue Produkte auf den Markt zu bringen. Denn durch das geplante Zulassungsverfahren wäre es nicht mehr in erster Linie die Sache des Marktes und der Konsumenten, über den Erfolg eines neuen Produktes zu entscheiden. Vielmehr würden die Marktchancen für ein neues Produkt entscheidend von der (Nicht-)Zulassung der begehrten Nährwertangabe durch die Kommission beeinflusst.

Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Zulassungssystem für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel stellt daher eine unverhältnismäßige Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit auf dem europäischen Binnenmarkt nach Art. 28 EG dar. Dieser Befund ist v.a. vor dem Hintergrund der Erkenntnis zu sehen, dass solche Verbote geeignet sind, den Marktzugang für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten stärker zu behindern als für inländische Erzeugnisse, mit denen der Verbraucher besser vertraut ist.

Das gilt in gleicher Weise auch für die vorgeschlagenen Verbotregelungen von Lebensmittelangaben, die an Kinder gerichtet sind. Die Verwendung solcher Angaben ist nur sinnvoll, wenn Kinder sie verstehen können. Kinder, die dazu aber in der Lage sind, verfügen auch bereits über hinreichende intellektuelle Fähigkeiten, sich durch Angaben und Produktinformationen, wenn sie nach Art, Größe und Aufmachung kindgerecht gestaltet sind, aufklären zu lassen. Auch mit Blick auf Kinder erweisen sich Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen daher als milderes, weniger einschneidendes Mittel als Verbote. Insbesondere erreichen sie Ziele des Verbraucherschutzes gleichermaßen. Im Übrigen bleibt angesichts der eindeutigen Feststellungen, die der *Gerichtshof* in seiner jüngsten Rechtsprechung getroffen hat, auch politisch unverständlich, warum die Kommission Vorschriften vorschlägt, deren nationales Äquivalent vom *Gerichtshof* bereits als vertragswidrig beanstandet worden ist.

### III. Vereinbarkeit mit dem Schutz der Gemeinschaftsgrundrechte?

Nach ständiger Rechtsprechung des *Gerichtshofs* gehören auch die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts, an denen das Sekundärrecht der Gemeinschaft zu messen ist.<sup>28</sup> Der Verfassungsvertrag für die Europäische Union enthält zudem in seinem zweiten Teil erstmals in der Geschichte der Integration einen geschriebenen Katalog von Grundrechtsverbürgungen. Die Bedeutung, die den Grundrechten im System des Gemeinschaftsrechts zukommt, wird durch diese Entwicklung nachdrücklich gestärkt.

#### 1. Der gemeinschaftsrechtliche Schutz der „freedom of commercial speech“

Die vorgeschlagenen Vorgaben und Verbote für die Verwendung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben schränken fraglos die gemeinschaftsgrundrechtlich geschützte unternehmerische Freiheit von Firmen ein, die solche Lebensmittel herstellen und vermarkten. Überdies beschränken die vorgeschlagenen Regelungen die Meinungsäußerungsfreiheit der Unternehmen und – damit korrespondierend – die Informationsfreiheit der Verbraucher.

##### a) Meinungsfreiheit und commercial speech

Der Schutzbereich der Meinungsäußerungsfreiheit umfasst auch kommerzielle Meinungsäußerungen. Anknüpfend an die Rechtsprechung des amerikanischen *Supreme Court* und des *EGMR* hat der *Gerichtshof* dies nunmehr auch für das Gemeinschaftsrecht ausdrücklich anerkannt.<sup>29</sup> Deshalb ist auch für das Gemeinschaftsrecht an die grundlegende Erkenntnis des *U.S. Supreme court* zum meinungsfreiheitlichen Schutz von Wirtschaftswerbung zu erinnern:

„The commercial marketplace, like other spheres of our social and cultural life, provides a forum where ideas and information flourish. Some of the ideas and information are vital, some are of slight worth. *But the general rule is that the speaker and the audience, not the government assess the value of the infor-*

<sup>28</sup> Zur Entwicklung *EuGH*, Slg. 1969, 419 (425; Rn. 7) – Stauder; Slg. 1974, 491 (507; Rn. 13) – Nold; Slg. 1996, 1759 (1789; Rn. 34 – 36) – EMRK-Beitritt; siehe die Gesamtdarstellungen von *Hans-Werner Rengeling*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1992 und *Ellen Chwolik-Lanfermann*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Union, 1994.

<sup>29</sup> Siehe *EGMR*, Case of *Casado Coca v. Spain*, Judgement of 24.2.1994, *EGMR* Série A Nr. 285, § 25; markt intern, Série A Nr. 165, § 33; *Jacobowski*, Série A 291, § 26; *Stambuk*, *EuGRZ* 2002, S. 589 ff.; *CarTV – Demuth v. Schweiz*, *EuGRZ* 2003, s. 488 ff.; *EuGH*, Slg. 2001, I-1611 (1675 f.; Rn. 39) – *Connolly*; Urteil vom 25. März 2004 in der Rs. C-71/02 – *Herbert Karner*, Rn. 51 (noch nicht in amtlicher Sammlung), sowie *U.S. Supreme Court*, *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia citizens consumer Council*, 425 U.S. 748, 761 ff. (1976); *44 Liquormart Inc v. Rhode Island*, 116 Ct 1495, 1501 (1996); *Lorillard tobacco Co. v. Reilly*, 533 U.S. 525 (2001).

*mation presented*. Thus, even a communication that does no more than propose a commercial transaction is entitled to the coverage of the First Amendment<sup>30</sup>.

#### **b) Meinungsfreiheitliche Rechtfertigungslasten**

Im Hinblick auf die Kennzeichnungs- und Werbeverbote der vorgeschlagenen Verordnung bedeutet dieser Befund, dass sie nur dann im Einklang mit dem Grundrecht der Meinungs- und Informationsfreiheit stehen, wenn sie dazu dienen, ein wesentliches Ziel der Gemeinschaftsverträge zu verwirklichen, diese Zielsetzung tatsächlich fördern und dabei nicht über das erforderliche Maß hinausgehen. Diesen Anforderungen werden die vorgeschlagenen Regelungen nicht gerecht.

Dabei lassen die beabsichtigten Verbote schon keine tatsächliche Förderung des Verbraucherschutzes erkennen. Sie führen vielmehr dazu, dass den Verbrauchern wahrheitsgemäße und nicht irreführende Informationen vorenthalten werden. Damit stehen die Verbotsregelungen in einem diametralen Gegensatz zum Leitbild eines durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers, wie es der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung aus den gemeinschaftsrechtlichen Wertungen der Art. 28 und 30 EG entwickelt hat. Auch das Gemeinschaftsziel des Gesundheitsschutzes wird durch die vorgeschlagenen Einschränkungen nicht tatsächlich gefördert. Insoweit gibt die Kommission bereits keine hinreichend substantiierte Erklärung zu möglichen Gesundheitsgefahren aufgrund nährwertbezogener Angaben.

Die vorgeschlagenen Beschränkungen der commercial speech gehen zudem über das Maß des Erforderlichen weit hinaus. Angesichts der überragenden Bedeutung der Meinungs- und Informationsfreiheit kommen Einschränkungen dieser elementaren Gemeinschaftsgrundrechte überhaupt nur als *ultima ratio* in Betracht. Es müssen also Umstände vorliegen, die eine Unterdrückung der freien Meinungskundgabe sowie der damit korrespondierenden Informationsfreiheit als unerlässlich erscheinen lassen. Alle anderen Mittel müssen sich mithin als untauglich erwiesen haben, um den Schutz der Verbraucher bzw. der Volksgesundheit erreichen zu können. In dieser Hinsicht fehlt es jedoch nicht nur an einer entsprechenden Begründung des Verordnungsvorschlags der Kommission, die angesichts der eingangs erwähnten ernährungswissenschaftlichen Erkenntnisse keineswegs offensichtlich ist. Vielmehr

---

<sup>30</sup> *Edenfield v. Fane*, 507 U.S. 761, 763 (1993) – Hervorhebung hinzugefügt.

hat der *Gerichtshof* zu Art. 28, 30 EG bereits entschieden, dass etwaige Restrisiken für die Volksgesundheit durch entsprechende Etikettierungen ausgeräumt werden können und weitergehende Verbote daher als unverhältnismäßig zu beurteilen sind. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass nur Informations- und Aufklärungspflichten die privatautonome Willensbildung der Verbraucher gewährleisten können.<sup>31</sup>

### **3. Ergebnis**

Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass die Verbotstatbestände der vorgeschlagenen Verordnung einen nicht gerechtfertigten oder jedenfalls unverhältnismäßigen Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit der commercial speech darstellen.

## **IV. Unvereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz**

Ich muss die Liste meiner Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit des Verordnungsvorschlags aber noch um einen gewichtigen Punkt ergänzen, um den Bestimmtheitsgrundsatz. Einige der vorgeschlagenen Regelungen, und zwar insbesondere die Art. 4 und 16 Abs. 1 des Vorschlags verletzen in schon eindeutiger Weise den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz.

### **1. Der Bestimmtheitsgrundsatz als Maßstab für das sekundäre Gemeinschaftsrecht**

Bei dem Bestimmtheitsgrundsatz handelt es sich um eine der wesentlichen Ausprägungen des Grundsatzes der Rechtssicherheit, die ihrerseits ein fundamentales rechtsstaatliches Prinzip des Gemeinschaftsvertragsrechts darstellt, dem alle Regelungen des abgeleiteten Rechts genügen müssen.<sup>32</sup> Insbesondere ist der Bestimmtheitsgrundsatz bei der Delegation von Durchführungsbefugnissen an die Kommission zu berücksichtigen, wie sie in Art. 202, 3. Spiegelstrich EG vorgesehen ist. In dieser spezifisch delegationsrechtlichen Ausprägung

---

<sup>31</sup> Zutreffend *Cordula Stumpf*, Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Marktfreiheit und staatlicher Inpflichtnahme – Die europarechtliche Perspektive, in: Blaurock/Schwarze (Hrsg.), Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Marktfreiheit und staatlicher Inpflichtnahme, Europarecht, Beiheft 2/2004, S. 7, 12.

<sup>32</sup> *EuGH*, Slg. 1981, 1931 (1942; Rn. 17) – Gondrand Frères; Slg. 1984, 1075 (1086; Rn. 11) – Kloppeburg; Slg. 1987, 5225 (5248) – Dänemark/Kommission; Slg. 1997, I-4559 (4611; Rn. 57) – National Farmers' Union; vgl. für Deutschland *Michael Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage 2003, Art. 20 Rdnr. 122 m. zahlreichen Nachweisen; für Frankreich *René Chapus*, Droit administratif général, Band 1, 15. Auflage 2001, Rn. 87 (S. 65 f.), Rn. 135 (S. 105 f.); *Jürgen Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht, Band II, S. 844 ff.

verlangt der Bestimmtheitsgrundsatz, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie selbst festlegt.<sup>33</sup>

## 2. Zur fehlenden Bestimmtheit von Art. 16 Abs. 1 des Verordnungsvorschlags

Infolge des gemeinschaftsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes müssen die Rechtsakte der Gemeinschaft einen eindeutigen Regelungsgehalt aufweisen und in ihrer Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar sein.<sup>34</sup> Den Adressaten einer Regelung muss vor allem ermöglicht werden, den Umfang der ihnen auferlegten Verpflichtungen genau abzuschätzen.<sup>35</sup> Sie müssen in der Lage sein, ihre Rechte und Pflichten eindeutig zu erkennen und dementsprechende Vorkehrungen treffen zu können.<sup>36</sup>

Davon kann insbesondere bei Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der vorgeschlagenen Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben keine Rede sein. Wenn sich danach die Kommission bei ihrem Entscheidungsvorschlag für die Zulassung einer gesundheitsbezogenen Angabe auf „alle für den jeweils zu prüfenden Sachverhalt relevanten Faktoren“ stützen kann, wird das Handeln der Kommission durch diesen vagen Hinweis in der Verordnung nicht ausreichend inhaltlich vorbestimmt und belässt der Kommission einen nicht vorhersehbaren Beurteilungsspielraum. Dieses Zulassungskriterium stellt daher einen besonders schwerwiegenden Eingriff in das Recht zur Herstellung und Vermarktung von Lebensmitteln dar. Der Regelungsgehalt der Vorschrift ist alles andere als eindeutig. Insbesondere können betroffene Unternehmen nicht vorhersehen, unter welchen Voraussetzungen sie mit der Zulassung einer gesundheitsbezogenen Angabe rechnen können.

---

<sup>33</sup> *EuGH*, Slg. 1970, 1161 (1172; Rn. 6) – Köster; Slg. 1979, 2749 (2765; Rn. 7) – Eridania; Slg. 1988, 2671 (2685 f.; Rn. 16) – Romkes; Slg. 1992, I-5073 (5147 f.; Rn. 14) – Portugal u. Spanien/Rat; Slg. 1995, I-1185 (1219; Rn. 30) – Parlament/Rat; Slg. 1995, I-2019 (2047; Rn. 18) – Parlament/Kommission; Slg. 1999, I-6983 (7036; Rn. 76) – Atlanta; zur „Wesentlichkeits“-Rechtsprechung des *EuGH* siehe auch *Thomas von Danwitz*, *Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration*, S. 228 ff.; *Simone Knemeyer*, *Das Europäische Parlament und die gemeinschaftsrechtliche Durchführungsrechtsetzung*, 2003, S. 190 ff.

<sup>34</sup> Siehe dazu die Nachweise in Fn. 32.

<sup>35</sup> So zuletzt *EuGH*, Urteil vom 20. Mai 2003 in der Rs. C-108/01, Rn. 89 - Prosciutto di Parma, *EuZW* 2003, 558 (noch nicht in amtl. Sammlung); vgl. ferner *EuGH*, Slg. 1998, I-5655 (5690 f.; Rn. 35) – Vereinigtes Königreich/Kommission; Slg. 1987, 5225 (5248; Rn. 19) – Dänemark/Kommission.

<sup>36</sup> *EuGH*, Slg. 1989, 405 (443; Rn. 22) – Kommission/Frankreich und Vereinigtes Königreich; Slg. 1997, I-4559 (4611; Rn. 57) – National Farmers' Union; Slg. 1997, I-5659 (5681; Rn. 27) – Banque Indosuez.

### **3. Gemeinschaftsrechtswidrigkeit von Art. 4 des Verordnungsvorschlags**

Ebenso eindeutig fällt das Urteil über die in Art. 4 vorgeschlagenen Regelungen aus. Für Art. 4 Abs. 4 ist dies sogar offensichtlich.

Von der dort geregelten Aufstellung der so genannten „Nährwertprofile“ wird die faktische Tragweite und damit die grundsätzliche Ausrichtung der Gemeinschaftspolitik für den Umgang mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben abhängen. Die Nährwertprofile gehören daher fraglos zu den wesentlichen Aspekten der vorliegenden Materie. Trotz deren Wichtigkeit darf der Rat die Erarbeitung der Nährwertprofile zwar nach Art. 202, 3. Spiegelstrich EG grundsätzlich der Kommission überlassen. In der Verordnung muss aber wesentlich genauer, als bislang vorgesehen, geregelt werden, welche Anforderungen insoweit zu beachten sind.

Die jüngsten Änderungen, die gerade Art. 4 der vorgeschlagenen Verordnung erfahren hat, vermögen demgegenüber den Vorwurf der fehlenden Bestimmtheit nicht zu entkräften. Zwar ist anzuerkennen, dass die neu eingeführte Verpflichtung zur Berücksichtigung der Rolle der einzelnen Lebensmittel im Kontext der gesamten Ernährung und der Gesamtzusammensetzung von Erzeugnissen eine Verbesserung gegenüber dem sehr begrenzten ersten Vorschlag ist, der sich nur auf negativ bewertete Nahrungsmittel konzentrierte. Dennoch verzichtet der Kommissionsvorschlag nach wie vor darauf, wesentliche Aspekte der Materie selbst zu regeln. So bleibt namentlich offen, welche Nährstoffe bei der Erarbeitung von Nährwertprofilen konkret zu berücksichtigen sind. Stattdessen werden – wie im Ursprungsentwurf – die Nährstoffe Fett, gesättigte Fettsäuren, Transfettsäuren, Zucker und Salz/Natrium lediglich beispielhaft genannt. Es bleibt also der Kommission überlassen, weitere Nährstoffe einzubeziehen.

Des Weiteren fällt schon auf den ersten Blick auf, dass der Verordnungsvorschlag noch nicht einmal andeutungsweise zu erkennen gibt, welche Nährwertprofile Lebensmittel oder Lebensmittelkategorien aufweisen müssen, damit sie mit gesundheits- oder nährwertbezogenen Angaben gekennzeichnet oder beworben werden dürfen. Selbst wenn sich entsprechende Kenngrößen nur gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse und erst nach Konsultationen mit der Lebensmittelindustrie und den Verbraucherverbänden ermitteln lassen, ändert dies nichts daran, dass solche Kenngrößen oder Richtwerte im vorliegenden Zusammenhang wesentlich sind und daher ausdrücklich in den Text der Verordnung aufgenommen werden müssen. Demgegenüber regelt der vorliegende Entwurf im Grunde nur, dass Nähr-

wertprofile aufzustellen sind, begnügt sich im Übrigen aber mit vagen Andeutungen. Dies fällt insbesondere bei Art. 4 Absatz 4 der Verordnung auf. Die Verordnung verfehlt damit die Anforderungen, die an die Bestimmtheit von Regelungen in einem Basisrechtsakt zu stellen sind, durch den Rechtsetzungsbefugnisse an die Kommission delegiert werden.

Die Regelungen in Art. 4 Abs. 1, UAbs. 2 lit b) und c) des Verordnungsvorschlags weisen insgesamt eine derartige Häufung von unbestimmten Rechtsbegriffen auf, dass sie der Vorschrift nicht zu einer größeren Bestimmtheit verhelfen können. Die Bestimmungen über die Festlegung von Nährwertprofilen verstoßen also auch in dieser Neufassung gegen den gemeinschaftsvertragsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz.

## **V. Regulierungsdichte und Überregulierung**

Gestatten Sie mir, auf dieser Grundlage einige allgemeine Bemerkungen zur fehlenden Kohärenz der europäischen Rechtsetzung zum Verbraucherschutz zu machen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat bislang keinen konzeptionell schlüssigen und kohärenten Ansatz für eine Regulierung des Werberechts aus Gründen des Verbraucherschutzes zu entwickeln vermocht. Stattdessen konzentriert er sich zunehmend auf vereinzelte, punktuelle Regulierungen in verschiedenen Wirtschaftssektoren und verliert dabei das Augenmaß für die angebrachte Regulierungsdichte. Jedoch geht es mir mehr um einen Beitrag zur Reorientierung der Politik in diesem Bereich als um eine Kritik an den bisherigen Versuchen. Denn es ist zu bedenken, dass die Rechtsetzung der Mitgliedstaaten in diesem Bereich denkbar heterogen und auch in ihren Zielsetzungen verwirrend vielfältig ist. Eine radikale Vereinfachung auf der Grundlage der Binnenmarktidee, die einseitig an einer möglichst einschränkungslosen Verwirklichung der Warenverkehrsfreiheit orientiert ist, wäre nicht nur ein politisch aussichtsloses Unterfangen. Solche Vorstellungen würden auch berechnete Verbraucherschutzwartungen außer Acht lassen. Da diese in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft jedoch denkbar unterschiedlich ausgeprägt sind, fällt es so schwer, eine gemeinsame Grundhaltung zu entwickeln. Zwar steht mit dem vom Gerichtshof zur Warenverkehrsfreiheit entfaltetem Leitbild des aufgeklärten Verbrauchers eine überzeugende konzeptionelle Grundlage für den Verbraucherschutz auf dem Binnenmarkt zur Verfügung, jedoch findet diese Erkenntnis politisch noch keine hinreichende Unterstützung.

Betrachtet man die Regulierung der Werbung in der Union, so ist daher nicht verwunderlich, dass sich insgesamt ein widersprüchliches Bild ergibt: Während der Gemeinschaftsgesetzgeber in einigen Bereichen Werbeverbote abschafft, wie im Bereich der freien Berufe, führt

er in anderen Bereichen Totalwerbverbote, wie namentlich für Tabakerzeugnisse, ein. Ein ebenso widersprüchliches Bild ergibt sich auch für Zulassungsverfahren in der Werbung: Im Bereich der Finanzdienstleistungen werden sie geduldet, für die Warenverkehrsfreiheit bekämpft, in der vorgeschlagenen Verordnung für Lebensmittel neu eingeführt.<sup>37</sup> Demgegenüber bleibt unverständlich, warum die Werbung für Kosmetika keinem Genehmigungsverfahren unterliegt. Insoweit beschränkt sich die gemeinschaftliche Regulierung darauf, Vorsorge gegen Gesundheitsbeeinträchtigungen zu treffen.<sup>38</sup> Auch sind die Nachweiserfordernisse für die Wirksamkeit kosmetischer Mittel erheblich geringer ausgeprägt.<sup>39</sup> Gleiches gilt sogar für die Anforderungen, die an den Nachweis der therapeutischen Wirksamkeit von Arzneimitteln gestellt werden, die keineswegs durchgängig mit den vorgeschlagenen Nachweispflichten für gesundheitsbezogene Angaben vergleichbar sind. Das gilt namentlich für homöopathische Arzneimittel.<sup>40</sup>

Auch im Lebensmittelsektor selbst herrschen Unstimmigkeiten vor, die den Verbraucher schwerlich befriedigen können. So gilt bspw. keine allgemeine Verpflichtung, Nährwertangaben vorzusehen.<sup>41</sup> Auch unterscheiden sich die Angaben nach Inhalt und Zielsetzung mitunter derart, dass sie den Verbraucher eigentlich nur verwirren können (Fettgehalt in der Trockenmasse).<sup>42</sup>

Insgesamt sollten die hoheitlichen Regelungen binnenmarkt- und wettbewerbskonform ausgerichtet werden. Daher sind Werbeverbote ebenso wenig tolerabel wie schwerfällige administrative Zulassungsverfahren. Sie entfalten cum grano salis eine wettbewerbshemmende Wirkung und führen zur Verfestigung bestehender Marktstrukturen. Als Beispiel für eine abzulehnende Regulierungsdichte kann erneut das geplante Zulassungsverfahren für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben dienen.

Aufgrund seiner detaillierten Anforderungen an die zu erbringenden wissenschaftlichen Nachweise werden diese Zulassungsverfahren in der Praxis dazu führen, dass insbesondere

---

<sup>37</sup> *Petra Marwitz*, Kommunikation & Recht 2004, 209 (216) mit einem Überblick über Werberegulierung der EU.

<sup>38</sup> Vgl. S. 5 u. S. 13 der Begründung und Art. 7 Abs. 3, Art. 12 Abs. 1 S.1 der Richtlinie 76/768/EWG sowie Art. 1 Nr. 2 der Richtlinie 93/35/EWG.

<sup>39</sup> Siehe Art. 7a der Richtlinie 76/768/EWG, eingefügt durch Art. 1 Nr. 12 der Richtlinie 93/35/EWG.

<sup>40</sup> Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2001/83/EG.

<sup>41</sup> Nährwertkennzeichnung soll nur zwingend vorgeschrieben sein für Lebensmittel, die nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben aufweisen, vgl. KOM (2003) 424 endg., S. 6 Nr. 16 der Begründung.

<sup>42</sup> *Klaus Drawer*, RFL (9) 2004, 203 (205).

kleinen und mittelständischen Unternehmen die Markteinführung innovativer Produkte erheblich erschwert wird.<sup>43</sup> Demgegenüber werden marktstarke Großunternehmen im Lebensmittelsektor von kostenintensiven Zulassungsverfahren nicht nennenswert betroffen sein. Die gewählte Überregulierung führt damit nicht zu mehr Wettbewerb und mehr Auswahlmöglichkeiten für den Verbraucher, sondern könnte eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsbedingungen für kleine und mittelständische Unternehmen bewirken.

## **VI. Schlusswort**

Ich bin am Ende meiner Überlegungen angelangt, die Ihnen am Beispiel des Verordnungsvorschlags zu Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel zeigen sollten, dass das Vertragsrecht der Gemeinschaft einer ausufernden Regulierung auch unter dem Signum des Verbraucherschutzes entgegensteht, solange die verfolgten Ziele mit markt- und wettbewerbskonformen Mitteln verwirklicht werden können. Die Grundsatzfrage besteht darin, von welchem Leitbild des Verbrauchers – oder besser – des Bürgers die staatliche oder die gemeinschaftliche Wirtschaftsregulierung ausgehen darf?

Haben wir den Verbraucher als Schutzbefohlenen zu betrachten, der zu eigenverantwortlichen Entscheidungen nicht im Stande ist und der grundsätzlich des hoheitlichen Schutzes und der Anleitung bedarf? Oder ist nicht vielmehr das Leitbild eines durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Verbrauchers vorzuziehen, der selbst am besten weiß, was für ihn gut ist?

Ich meine, das Menschenbild des Grundgesetzes wie der Unionsverfassung verlangt das Letztere. Wenn wir von den Bürgern erwarten können und müssen, in Wahlen und Abstimmungen über Fragen von grundsätzlicher Bedeutung wie der zukünftigen Unionsverfassung zu entscheiden, können und müssen wir auch darauf vertrauen dürfen, dass sie auf der Grundlage von zutreffenden Informationen verantwortliche Kaufentscheidungen treffen werden. Oder sollen wir demnächst Wahlwerbesendungen mit Hinweisen zum Wahrheitsgehalt und den Irreführungsgefahren der parteipolitischen Aussagen verbinden? Diese könnten mitunter mehr Zeit in Anspruch nehmen als die Wahlwerbung selbst.

Es sollte schließlich nicht vergessen werden, dass Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben nicht nur ein Marketinginstrument sind. Sie leisten vielmehr einen Beitrag zur Verbes-

---

<sup>43</sup> *Dietrich Gorny*, ZLR (3) 2003, 253 (263); *Andreas Meisterernst*, ZLR (5) 2002, 569 (580).

serung des Informationsstandes bei den Verbrauchern, wenn – und dies muss besonders betont werden – sie nicht irreführend sind. Es gibt keinen gemeinschaftsrechtlich legitimen Grund, derartige nicht irreführende Angaben über Lebensmittel zu verbieten. Eine Ergänzung des bestehenden Irreführungsverbotes um eine entsprechende Nachweispflicht für solche Angaben und ihre wirksame Durchsetzung dürfte dem legitimen Verbraucherschutz daher vollauf Rechnung tragen.

**PROFESSOR DR. EDDA MÜLLER**

## **Über-, Unter- oder Fehlregulierung von Lebensmitteln?**

Sehr geehrter Herr Risken,  
sehr geehrter Herr Professor Bertling,  
meine sehr geehrten Damen und Herren,

für die Einladung zum diesjährigen Workshop der Stockmeyer Stiftung möchte ich sehr herzlich danken. Die Beiträge und Diskussionen zum Thema Ihrer Tagung „Das verordnete Lebensmittel“ versprechen einige Brisanz und fordern eine Positionsbestimmung der Verbraucherverbände geradezu heraus. Dieser Herausforderung stelle ich mich gerne.

Das **Themenspektrum**, mit dem sich der Verbraucherzentrale Bundesverband – als Dachorganisation der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände in Deutschland – zu befassen hat, ist enorm **breit und vielfältig**. Hierzu nur einige wenige Stichworte: Ganz oben auf unserer Agenda steht derzeit die wirksame **Regulierung des liberalisierten Strom- und Gasmarktes**. Die Bedeutung dieses Themas geht über den individuellen Verbraucherschutz weit hinaus. Es geht hier auch um die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der unzureichenden Regulierung der Leitungsnetzmonopole, um den Einfluss überhöhter Netzentgelte auf die **Binnennachfrage**, die Kaufkraft der Verbraucher und damit den Zustand der Binnenkonjunktur und die Arbeitsmarktsituation. Von einer ähnlich grundsätzlichen Bedeutung sind die **Reformen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme** sowie **technologische Entwicklungen etwa im Bereich der Telekommunikation**. Die Wahl der richtigen Altersvorsorgestrategie, Verpflichtungen zur gesundheitlichen privaten Zusatzversicherung, die Entwicklungen im Bereich der Pflegeversicherung, des Angebots ambulanter und stationärer Pflege im Alter oder auch das verwirrende Angebot von Telekommunikationsdienstleistungen sind heute vorrangige Themen, mit denen ratsuchende Verbraucher in die Beratungsstellen unserer Mitgliedsorganisationen kommen. Demgegenüber sind Fragen zur Ernährung und zur Lebensmittelsicherheit in der konkreten Beratungspraxis quantitativ eher von nachrangiger Bedeutung.

**Dennoch** – meine sehr geehrten Damen und Herren – **prägen die Debatten zur Regulierung im Bereich der Lebensmittel das Bild vom Verbraucherschutz und von der Verbraucherpolitik in Deutschland und in der Europäischen Union ganz entscheidend.**

Von Dirigismus ist hier die Rede, von Bevormundung und Gängelung der Verbraucher und von Nachteilen, die dies für die Wirtschaftsakteure in der Landwirtschaft, der Ernährungsindustrie und im Handel mit sich brächte.

Ich werde im Folgenden ein differenziertes Bild beschreiben und der Frage nachgehen, ob wir im Bereich der Lebensmittel **Über-, Unter- oder Fehlregulierungen** haben, und wie diese zu korrigieren sind.

Meine **1. These** lautet:

**Wir haben auf dem Lebensmittelmarkt Fehlentwicklungen, die in unterschiedlicher Weise zu Problemen bei allen Akteuren der Nahrungsmittelkette führen und für deren Bewältigung die Verbraucherpolitik bisher wirksame Konzepte und Instrumente schuldig geblieben ist.**

Leidtragende von Fehlentwicklungen des Marktes sind bei weitem nicht nur die Verbraucher. Zum Teil profitieren die Verbraucher sogar von manchen Entwicklungen. Die hohe Konzentration und der Preiskampf im Lebensmittelhandel haben den Verbrauchern extrem niedrige Lebensmittelpreise beschert. Der deutschen Landwirtschaft und der Ernährungsindustrie macht diese Entwicklung dagegen erheblich zu schaffen. In der Ernährungsindustrie ist der Innovationsdruck hoch. Die dritte Generation der industriellen Nahrungsmittelproduktion drängt in den Markt. Sie verspricht den Verbrauchern Lebensmittel mit einem gesundheitlichen Zusatznutzen. Wie lässt sich sicherstellen, dass den von der Ernährungsindustrie erwarteten höheren Umsätzen und Gewinnmargen auch wirklich ein höherer Nutzen bei den Verbrauchern gegenübersteht?

Das Ernährungsverhalten vieler Verbraucher – hierzu hat heute Morgen sicherlich Professor Pudsel das Notwendige gesagt – führt zunehmend nicht nur zu individuellen Gesundheitsproblemen, sondern auch zu gesellschaftlichen Folgekosten im öffentlichen Gesundheitswesen. Frau Künast wird nicht müde auf die Problematik der wachsenden Zahl fehlernährter, übergewichtiger Kinder hinzuweisen. Die Gründe für unvernünftiges und falsches Ernährungserhalten sind vielschichtig. Wir sind weit davon entfernt, die Schuldigen allein in der Ernährungsindustrie zu suchen. Veränderungen in den privaten Haushalten und im Familienalltag, Bewegungsmangel, Defizite im Bildungswesen spielen hier eine Rolle. Hinzukommen aber auch die Einflüsse von Werbung und Informationsdefizite, die es Verbrauchern schwer machen, die Folgen bestimmter Ernährungsweisen zu beurteilen.

Meine **2. These** lautet:

**Der undifferenzierte Ruf nach Deregulierung und nach weniger Bürokratie ist ein ebenso wenig probates Mittel, um Defizite zu beseitigen wie die einseitige Forderung nach mehr Staat und mehr Bürokratie.**

Generell stellt sich die Frage, mit welchen Instrumenten die externen Kosten reduziert und gesellschaftlich problematische Wirkungen eines reinen Wettbewerbsmodells in gesellschaftlich insgesamt wohlfahrtsstiftende Prozesse gelenkt werden können. Oder anders gefragt: **Wie viel „Ordnung“ braucht der Lebensmittelmarkt? Wer sollte für die notwendige „Ordnung“ sorgen? Und vor allem mit welcher Eingriffsintensität sollten „ordnende Instrumente“ ausgestattet werden?**

Mit großer Zustimmung haben wir in den letzten Wochen die Stellungnahmen des **BLL** zu den in der **Föderalismuskommission** diskutierten Plänen über eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen für die Lebensmittelsicherheit auf die Bundesländer vernommen. Mit dem BLL sind wir der Auffassung, dass wir im Bereich der Lebensmittelgesetzgebung keine „Kleinstaaterei“ brauchen. Unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern werden nicht nur für die Ernährungswirtschaft schädlich sein. Sie sind – wie wir meinen – auch nachteilig für den Verbraucherschutz. Es bleibt zu hoffen, dass unsere gemeinsame Warnung von der Politik gehört und ernst genommen wird.

Übereinstimmende Interessen bestehen zwischen Ernährungswirtschaft und Verbraucherschützern sicherlich auch hinsichtlich der **staatlichen Lebensmittelüberwachung**. Schon heute variiert die Qualität und Intensität der Lebensmittelüberwachung in den einzelnen Bundesländern erheblich. Uneinheitliche und zu laxen Kontrollen sind schlecht für die Unternehmen und für die Verbraucher.

Angesichts leerer öffentlicher Kassen sehen heute viele Bundesländer in der **Privatisierung der Aufgaben der Lebensmitteluntersuchungsämter** – im Übrigen auch des Mess- und Eichwesens – den Königsweg für eine Staatsentlastung. Vorschnell wird dabei nicht selten das Ziel der Privatisierung mit dem der Deregulierung gleichgesetzt. In Wirklichkeit sind dies aber zwei unterschiedliche Ziele. So zwingt die Aufgabenverlagerung der Lebensmitteluntersuchungsämter in private Hände staatliche Akteure zu einem erhöhten Kontrollaufwand, wenn sie ihrer Verantwortung für die rechtmäßige Wahrnehmung des Lebensmittelrechts

weiterhin gerecht werden wollen. Die erhoffte finanzielle Entlastung der Unternehmen dürfte damit mehr als fragwürdig sein.

Von der Beauftragung Privater mit der Überwachung der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften zu unterscheiden ist die **Selbstregulierung innerhalb der betroffenen Wirtschaftskreise**. Ein Beispiel hierfür sind QS-Systeme, die sowohl innerhalb einzelner Wirtschaftsunternehmen praktiziert werden, als auch von Vereinen, wie z.B. dem Verein für das QS-Siegel, nach bestimmten Regeln durchgeführt und überwacht werden. Wir stehen diesen Formen der Selbstregulierung grundsätzlich positiv gegenüber. Indem das Prüfzeichen QS z.B. die Einhaltung gesetzlicher Auflagen überprüft, leistet es einen wichtigen Beitrag zum Abbau staatlicher Vollzugsdefizite, die im Bereich der Landwirtschaft immer noch an der Tagesordnung zu sein scheinen. Hinsichtlich des Verhältnisses von Selbstregulierung der Wirtschaftsakteure und der Fremdregulierung durch den Staat sollte aus unserer Sicht das **Konzept der Qualitätstore** praktiziert werden. In einem abgestuften Verfahren sollten die Selbstkontrolle auf den einzelnen Stufen der Nahrungskette durch die Wirtschaftsakteure selbst sowie wirksame staatliche Kontrollen und Sanktionen beim Übergang von einer Stufe in die nächste in einander greifen.

Aus Sicht des Verbraucherschutzes gibt es im Übrigen noch Verbesserungsbedarf bei der Selbstkontrolle. Dies gilt insbesondere für die **Importeure von Obst, Gemüse und Meeresfrüchten**. Bei diesen Lebensmitteln liegen die Belastungen mit Pestizidrückständen nicht selten über den in Deutschland zulässigen Grenzwerten. Wirksame Abhilfe müssen hier die Importeure durch Kontrollen in den Herkunftsländern schaffen. Die Kontrollen der staatlichen Ordnungsämter kommen in der Regel zu spät, d.h. erst dann, wenn die Waren bereits im Handel und auf den Speiseplänen der Verbraucher gelandet sind.

Bei der Frage nach dem angemessenen Maß von „Ordnung“ wird m. E. die unterschiedliche **Eingriffsintensität von Instrumenten** zu wenig beachtet. Im „Handwerkskasten“ der Verbraucherpolitik finden sich Hammer und Zange ebenso wie flexible Feilen, Waagen und Vergrößerungsgläser. Verbote, Grenzwerte für Inhaltsstoffe und Auflagen für Be- und Verarbeitungsmethoden gehören nach diesem Bild zu Hammer und Zange. Zu den Instrumenten mit einer deutlich geringeren Eingriffsintensität zähle ich die Instrumente, die den Verbraucher in die Lage versetzen, eine eigenverantwortliche Kaufentscheidung zu treffen. Es sind **Verbraucherrechte auf Information und Wahlfreiheit**, d.h. Instrumente, die die Verbrau-

cher in die Lage versetzen, als gleichberechtigte, informierte Partner im Marktgeschehen aufzutreten.

Es gehört zu den **Merkwürdigkeiten der verbraucherpolitischen Auseinandersetzung**, dass gerade die Forderungen der Verbraucherverbände auf eine Verbesserung der Information von den Hütern des Wettbewerbs mit dem Vorwurf des Dirigismus und angeblich unerträglicher Bürokratie beantwortet werden. Zumeist werden diese „Argumente“ noch zusätzlich mit dem Vorwurf einer Gängelung und Bevormundung der Verbraucher verbunden. Gerne wird dann der „mündige“ Verbraucher beschworen, der selbst am besten wisse, was für ihn gut sei.

Gerade die Lebensmittelwirtschaft sollte wissen, dass der Preis nicht das alleinige Informationinstrument für die Verbraucher sein kann, um in einem Qualitätswettbewerb angemessene Kaufentscheidungen zu treffen. Um insbesondere die Prozessqualität von Lebensmitteln, z.B. besondere Aufwendungen bei der Herstellung, der Aufzucht von Tieren, der Fütterung beurteilen und honorieren zu können, brauchen Verbraucher zusätzliche verlässliche und glaubwürdige Informationen. Sie bekommen sie häufig nicht.

Lassen Sie mich diese Aussage illustrieren, indem ich Ihnen einige **Beispiele für Fehlregulierungen, für Unterregulierungen und für Überregulierungen** vorstelle. Sie betreffen alle mehr oder weniger das Verbraucherrecht auf Information und Wahlfreiheit.

Zunächst einige **Beispiele für Fehlregulierungen**:

- Zur Wirksamkeit des **UWG**: Das bestehende Wettbewerbsrecht reicht nicht aus, um eine „Irreführung“ der Verbraucher, beispielsweise bei der Werbung mit ländlicher Idylle, effektiv zu verhindern bzw. zu sanktionieren.
- Trotz detaillierter Regelungen, bspw. im Rahmen der **Rindfleischetikettierungsverordnung**, und großer organisatorischer und finanzieller Aufwendungen auf Ebene der Schlacht- und Zerlegungsbetriebe, ist nicht erreicht, dass Endverbraucher beim Einkauf in jedem Fall die auf den Vorstufen erfassten Informationen erhalten.
- Trotz detaillierter Leitsätze und häufig sehr guter Arbeit des **Deutschen Lebensmittelbuchs** hat sich eine Reihe von Verkehrsbezeichnungen etabliert, beispielsweise im Bereich von Fleisch- und Fleischerzeugnissen („Geflügelsalami“, in der neben Geflügelfleisch auch andere Fleischarten enthalten sind), die Verbraucher als Etiket-

tenschwindel ansehen. Eine Revision bestehender Leitsätze ist teilweise nötig, in anderen Fällen müssen noch nicht beschriebenen Produkte (wie z.B. Eistees oder Energiedrinks) bearbeitet werden.

- Auch bei sonstigen produktspezifischen Regelungen, z.B. der Vermarktung von „**Rohmilchkäse**“, oder aber bei **Olivenöl** ist „Etikettenschwindel“ trotz teilweise detaillierter gesetzlicher Regelungen an der Tagesordnung.
- Das **Handelsklassenrecht** regelt eine Fülle von Details, es bildet aber die Geschmacksqualität von Obst- und Gemüse nicht ausreichend ab.

### Beispiele für „Unterregulierung“:

- Der **Absatzfonds der deutschen Agrarwirtschaft** und seine Durchführungsgesellschaften: In der letzten Legislaturperiode wurde das Absatzfondsgesetz mit der Maßgabe geändert, dass künftig vermehrt Verbraucher-, Tier- und Umweltschutzaspekte bei der Arbeit des Absatzfonds berücksichtigt werden können. Konkrete Leitlinien zur Ausgestaltung müssen von den betroffenen Institutionen noch erarbeitet werden. Dabei sollte auch vereinbart werden, dass mindestens 10 Prozent der Mittel für Maßnahmen zur allgemeinen Ernährungsaufklärung aufgewendet werden. Eine Förderung der Ernährungsaufklärung und Ernährungsbildung käme allen Wirtschaftsakteuren in der Lebensmittelkette zu Gute.
- Die **Bewerbung von Lebensmitteln mit gesundheits- und nährwertbezogenen Angaben** sollte auf europäischer Ebene klar definiert werden. Für Produkte mit einem ungünstigen Nährwertprofil sollten Anreicherungsverbote sowie besondere Werbebeschränkungen gelten.
- Die **Kennzeichnung von loser Ware** sollte sich zukünftig auf alle Zutaten beziehen. Neben der Kennzeichnung auf Etiketten und an der Ladentheke sollten alternative Informationsquellen, wie z. B. Kladden eingesetzt werden.
- **Prozesskennzeichnung im Bereich der Tierhaltung**: EU-weit geltende Regeln für die Geflügelmast und im Bereich der Eierproduktion erlauben Verbrauchern, die jeweilige Haltungsform direkt am Produkt zu erkennen. Eine analoge Kennzeichnung für andere tierische Produkte würde dem Verbraucher helfen, besondere Haltungsformen von Nutztieren bei seiner Kaufentscheidung zu honorieren. Das Tierschutzgesetz enthält eine Verordnungsermächtigung zur Errichtung einer Prüfstelle für Tierhaltungssysteme. Der Erlass einer solchen Verordnung würde helfen, den Wettbewerb

im Bereich tiergerechter Haltungsformen zu fördern und entsprechende Vermarktungsformen dem Verbraucher glaubwürdig zu kommunizieren.

### Beispiele für „Überregulierung“:

- Die Befähigung zur Verarbeitung von Fleisch ist an die Eintragung eines Betriebes in die Handwerksrolle gebunden. Diese Regelung behindert landwirtschaftliche Betriebe bei der **Regionalvermarktung** ihrer Erzeugnisse. Die Fleischvermarktung – sofern sie auch die Fleischverarbeitung umfasst – ist in landwirtschaftlichen Betrieben nach geltendem Recht nicht möglich. Aus Sicht des Verbraucherschutzes ist es notwendig, dass auch in der Regionalvermarktung die Fleischhygienevorschriften eingehalten werden. Hierzu wären allerdings alternative Befähigungsnachweise zur Fleischermeisterprüfung, etwa der Nachweis einer entsprechenden Sachkunde ausreichend, um Landwirten die Fleischverarbeitung aus dem eigenen Betrieb zu ermöglichen.
- **Marmelade, Konfitüre:** Hier hat uns das EU-Recht eine erhebliche Verwirrung beschert. Bei Waren, die in Läden verkauft werden, darf die Bezeichnung Marmelade nur noch für Produkte aus Zitrusfrüchten und dann mit der Bezeichnung „Marmelade aus Zitrusfrüchten“ verkauft werden. Alle anderen „Marmeladen“ müssen die Bezeichnung „Konfitüre“ tragen. Zusätzlich gibt es noch die Bezeichnung „Fruchtaufstrich“ für Waren mit einem besonders hohen Fruchtanteil. Auf lokalen Bauern- und Wochenmärkten in Deutschland und Österreich ist dagegen die Bezeichnung Marmelade im traditionellen Sinne erlaubt. Wer blickt da noch durch?

Lassen Sie mich die zentrale Botschaft meines Vortrags wie folgt **zusammenfassen**:

Die häufig plakative und von Kampfparolen geprägte Debatte zwischen den Vertretern der Ernährungswirtschaft und dem Verbraucherschutz ist unserem gemeinsamen Anliegen nicht förderlich. Als Vertreterin der Verbraucherinteressen weiß ich, dass der gesundheitliche Verbraucherschutz und die generelle gesundheitliche Qualität der Lebensmittel in Deutschland ein hohes Niveau aufzuweisen haben. **Sorgen machen wir uns über drei Dinge:**

1. Wir sind besorgt über die **gesundheitliche Unbedenklichkeit importierter Lebensmittel**, nicht zuletzt aus den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Aufforderung zu einer verstärkten Deregulierung und zu einem Rückzug des Staates

aus der Kontrolle und Überwachung der Lebensmittelsicherheit halten wir daher auch im Interesse der deutschen Wirtschaft für gefährlich.

2. Wir machen uns Sorgen über die **Wettbewerbsfähigkeit der heimischen landwirtschaftlichen Betriebe und Unternehmen der Ernährungswirtschaft**, die versuchen, sich nicht nur mit gesundheitlich einwandfreien Produkten auf dem deutschen Markt zu behaupten, sondern Produkte verkaufen wollen, die sich durch eine höhere ökologische und Tierschutzqualität auszeichnen. Wir wissen, dass in Teilen Deutschlands und vielleicht bei der Mehrheit der deutschen Verbraucher die Esskultur und die Fähigkeit, qualitativ hochwertige Lebensmittel zu schätzen, nicht hoch entwickelt ist. Wir arbeiten daran, die Ernährungsaufklärung zu verbessern, die Verbraucher mit objektiven Informationen zur Einschätzung der Qualität von Lebensmitteln und zu einem angemessenen Preis- Leistungsverhältnis zu versehen. Wir treten deshalb ein für die Lauterkeit in der Werbung, für den Ausbau der Informationsrechte, z.B. durch ein Verbraucherinformationsgesetz im Hinblick auf den Zugang zu Behördendaten und Informationspflichten der Unternehmen und für eine Stärkung der unabhängigen Verbraucherinformation und Verbraucherberatung. Wir wollen die Verbraucher nicht bevormunden. Wir haben eine gesunde Skepsis gegenüber dirigistischen Ge- und Verboten, wenn es um Werthaltungen der Verbraucher geht.
3. Wir machen uns Sorgen über die **Konzentration im Lebensmittelhandel** und das Preisdiktat, das über die Nachfragemacht einiger weniger Handelsketten auf die Erzeuger und die Ernährungsindustrie ausgeübt wird. Wir befürchten, dass hierdurch nicht nur die Lebensqualität in unseren Städten, sondern auch die Kulturlandschaft in unseren ländlichen Räumen Schaden nehmen wird. Wir wollen diesem Trend die Marktmacht des gebildeten, aufgeklärten und informierten Verbrauchers entgegensetzen.

Wir sind auf der Seite all derjenigen Unternehmen, die ihre Energien zuvorderst in gute Produkte und entsprechende Vermarktungsstrategien setzen. Wir glauben, dass ein Ordnungsrahmen, der für Transparenz, für optimale Verbraucherinformation auch über die Prozessqualität von Lebensmitteln sorgt, diesen Unternehmen helfen wird, sich im Wettbewerb gegenüber Konkurrenten durchzusetzen, die in erster Linie auf kurzfristigen shareholder value and suggestive Werbestrategien setzen.

Das Lebensmittelrecht ist historisch gewachsen und hat sich in den letzten Jahrzehnten - zum Teil als Reaktion auf Skandale und massive Missstände – mit allen einschlägigen Nebenbestimmungen zu einem Wust von Vorschriften entwickelt. Ich brauche die Hilfe unserer Experten, um annähernd zu verstehen, welche Regelungen, welchen Zwecken und Zielen dienen. Ich verstehe deshalb, warum gerade im Lebensmittelbereich der Ruf nach Vereinfachung und nach klaren Botschaften so groß ist.

Unübersichtliche – zum Teil ärgerliche und unzureichende Vorschriften – sind die eine Seite, die andere Seite ist eine unvoreingenommene Einschätzung der Interessenlage. Hier wünsche ich mir von der Lebensmittelwirtschaft mehr Abstand von den Mühen der Ebene des täglichen Geschäfts und mehr Weitblick und Zukunftsorientierung. Nur gemeinsam, nicht in unproduktiver Konfrontation, können wir für eine Strategie des Lebensmittelrechts und Lebensmittelmarktes sorgen, die das Verbrauchervertrauen sichert und zugleich für einen Wettbewerb sorgt, der die „guten Unternehmen“ belohnt und unseriöse Unternehmen vom Markt fernhält.

## **Wie viel Staat braucht der Verbraucherschutz?**

Die Last der Vorschriften für Gewinnung, Herstellung und Vermarktung von Lebensmitteln (und Futtermitteln) liegt insgesamt schwer auf den Schultern von Unternehmen. Dies gilt insbesondere für eine nach wie vor mittelständisch geprägte Branche wie die deutsche Lebensmittelindustrie mit ihren über 5000 Unternehmen. Lebensmittel sind Mittel zum Leben, entsprechend hoch muss der Schutz des Verbrauchers insbesondere vor nicht sicheren Erzeugnissen sein. Verbraucherschutz hat eine lange Tradition, die Wiege für seinen heutigen Zuschnitt liegt im Erlass des Lebensmittelgesetzes und der Einrichtung von staatlichen Untersuchungsämtern Ende des 19. Jahrhunderts.

Bis heute stützt sich der Verbraucherschutz grundsätzlich auf drei Säulen: staatliche Regeln, die sowohl den gesundheitlichen Verbraucherschutz als auch den Täuschungsschutz betreffen; die Verantwortung der Lebensmittelwirtschaft, diese Vorgaben einzuhalten und nach guter Herstellungspraxis zu arbeiten; und die Verifizierung durch die amtliche Lebensmittelüberwachung an Verbraucher, die prüft, ob die Wirtschaft ordnungsgemäß gearbeitet hat. Vielfach kommt heutzutage noch eine vierte, eine verbraucherpolitische Kraft hinzu, die von einzelnen Interessengruppen ausgeht, deren Forderungen von den Medien verbreitet und von der weiteren Öffentlichkeit aufgegriffen werden, dass ggf. Handlungszwang bei Wirtschaft und Behörden entsteht. Weitere, den Verbraucherschutz fördernde Elemente ergeben sich durch Qualitätsmanagement-Systeme und den Wettbewerb. Grundsätzlich ist dieses System akzeptiert, niemand will es abschaffen - im Gegenteil: Die Lebensmittelwirtschaft steht z. B. auf dem Standpunkt, dass die Amtliche Lebensmittelüberwachung in staatlicher Verantwortung bleiben soll und nicht privatisiert werden darf. Die Unabhängigkeit des Staates wird als wesentlicher Faktor gesehen, die Restbastion an Verbrauchervertrauen im Lebensmittelbereich zu halten.

Im Einzelnen betrachtet, fällt die Beurteilung insbesondere der Gesetzgebung weit weniger positiv aus. Hier müssen die politische Ausrichtung von Vorschriften, ihr Umfang und ihre Rechtsqualität als zunehmend problematisch bewertet werden; die Eingriffe in die Vermarktungsfreiheit von Lebensmitteln werden immer größer. Dies ist umso bemerkenswerter als Handlungsbedarf im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes nur noch im Einzelfall gegeben ist; denn das Netz der Bestimmungen ist über die Zeit sehr engmaschig gewor-

den, wenn es um die Zulassungsbedürftigkeit von Stoffen und Verfahren, um zulässige Höchstmengen von Rückständen und Kontaminanten und um Hygienevorschriften geht. In den Bereichen, in denen die Gesundheit des Verbrauchers berührt sein kann und in denen weder das Unternehmen noch die Überwachungsbehörde eine Sicherheitsbeurteilung im Einzelfall vornehmen können, ist der Gesetzgeber gefordert, Vorschriften zum vorbeugenden Gesundheitsschutz am Erfordernis orientiert zu erlassen. Nicht mehr und nicht weniger; überzogene Anforderungen sind aber auch in diesem Bereich deutlich zu erkennen.

Aktuelle Gesetzesvorhaben zeichnen sich aus durch einen hohen Verwaltungsaufwand, durch weitere Anforderungen zur Kennzeichnung bis hin zu Einschränkungen der Vermarktungsfreiheit. Es ist zunehmend eine Politik erkennbar, die unter dem Stichwort Verbraucherschutz in unternehmerisches Handeln eingreift, ohne ausreichende Begründung und gleichzeitig die Wettbewerbschance europäischer Unternehmen in wichtigen Zukunftsfeldern mindernd. Die Grüne Gentechnik und der Bereich Functional Food sind stellvertretend zu nennen. Eine verantwortliche Verbraucherpolitik – dies zeigt sich zunehmend – muss auch das Interesse der Wirtschaft im Blick haben.

## **REFERENTEN**

*Professor Dr. Volker Pudel*

Leiter der ernährungspsychologischen Forschungsstelle, Zentrum für psychosoziale Medizin, Universität Göttingen

*Professor Dr. Norbert Brieskorn S.J.*

Rektor, Lehrstuhl für Rechts- und Sozialphilosophie und Sozialethik, Hochschule für Philosophie München

*Professor Dr. Thomas von Danwitz*

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Universität zu Köln

*Professor Dr. Edda Müller*

Vorstand, Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Berlin

*Susanne Langguth*

Direktorin, Südzucker AG, Mannheim/Ochsenfurt

## **ZIELE UND AUFGABEN**

Die Stockmeyer Stiftung wurde 1994 von der Unternehmensgruppe Stockmeyer als eine gemeinnützige Stiftung – Sitz in Bad Rothenfelde, Deutschland, – errichtet. Sie untersteht der staatlichen Stiftungsaufsicht.

Zweck der Stiftung ist die Förderung und Unterstützung der wissenschaftlichen Lebensmittelforschung jeglicher Art und angrenzender Forschungsgebiete, insbesondere die Erforschung und Untersuchung von Ursachenzusammenhängen in den Bereichen der Landwirtschaft, Rohstoffe und Umwelt, der Produktion, Transformation und Veredelung sowie der Verpackung, Logistik und Distribution. Darüber hinaus dient die Stiftung der Förderung der Bildung und Erziehung sowie des Verbraucherschutzes in den Bereichen Lebensmittel und Ernährung. Es ist ihr ein ausdrückliches Anliegen, die erzielten Ergebnisse einer möglichst breiten Öffentlichkeit und vor allem den direkt Beteiligten zugänglich zu machen.

Erklärte Aufgabe der Stiftung ist somit die systematisch-methodische Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und – damit einhergehend – die Stärkung des Verbrauchervertrauens in die Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln. Dieses Ziel will die Stiftung vor allem durch gezielte Unterstützung von Wissenschaft und Forschung sowie durch spezifische Bildungs- und Informationsaktivitäten erreichen. Es sollen Arbeiten gefördert und Veranstaltungen durchgeführt werden, deren Ergebnisse

- neue Einsichten in die Probleme der Landwirtschaft, Industrie und Handel zeitigen,
- die Notwendigkeit einer neuen Bewertung von Problemen offensichtlich machen und
- praktikable Lösungsansätze beinhalten.
- Diesem Ziel dienen in besonderer Weise der „Stockmeyer Wissenschaftspreis“ und ein internationaler Wissenschaftler-Austausch sowie Workshops zu wichtigen aktuellen Fragestellungen im Lebensmittel- und Ernährungsbereich.

Organe der Stiftung sind das Kuratorium und der Vorstand. Dem Kuratorium gehören Professor Dr. Lutz Bertling (Vorsitzender), Professor Dr. Dr. Manfred Gareis und Professor Dr. Erwin Märtlbauer an. Es entscheidet in allen Angelegenheiten der Stiftung von grundsätzlicher Bedeutung, insbesondere über die Fördertätigkeit innerhalb des zuvor mit dem Vorstand beschlossenen Projektrahmens. Es gestaltet das Programm von Veranstaltungen, setzt die thematische Ausrichtung des Preises fest und gibt den Gegenstand von Forschungsarbeiten vor. Das Kuratorium trägt somit die Verantwortung für die Ziele und die Konzeption der Fördertätigkeit der Stiftung. Heinrich W. Risken (Vorsitzender) und Ekkehard Risken (Geschäftsführung) bilden den Vorstand.

## **BISHERIGE WERKSTATTBERICHTE**

- ◆ Werkstattbericht 1, 1995  
**BSE (Bovine Spongiforme Enzephalopathie)**
- ◆ Werkstattbericht 2, 1996  
**Europäisches Lebensmittelrecht - Praxis, Erfahrungen, Perspektiven**
- ◆ Werkstattbericht 3, 1997  
**Im Wettlauf mit der Wahrheit - Lebensmittelsicherheit als Thema von Wissenschaft, Politik und Journalismus**
- ◆ Werkstattbericht 4, 1998  
**Neue Techniken - neue Risiken?  
- Lebensmittelsicherheit und Verbraucherverhalten**
- ◆ Werkstattbericht 5, 1999  
**Moderne Ernährung - Lifestyle**
- ◆ Werkstattbericht 6, 2000  
**Sichere Lebensmittel - gesunde Ernährung**
- ◆ Werkstattbericht 7, 2001  
**BSE - eine unendliche Geschichte?!**
- ◆ Werkstattbericht 8, 2002  
**Spurenanalytik: Sicherheit oder Verunsicherung des Verbrauchers?**
- ◆ Werkstattbericht 9, 2003  
**Nutztiere – Mittel zum Leben**
- ◆ Werkstattbericht 10, 2004  
**Das verordnete Lebensmittel**

**Weitere Exemplare des Werkstattberichtes können bezogen werden bei:**

Stockmeyer Stiftung  
Parkstraße 44 – 46

49214 Bad Rothenfelde

**Weitere Informationen zur Stockmeyer Stiftung erhalten Sie im Internet:**

<http://www.stockmeyer-stiftung.de>