

## **Antrag**

**der Abg. Reinhold Pix u. a. GRÜNE**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums Ländlicher Raum,  
Ernährung und Verbraucherschutz**

### **Herkunftszertifikate und Zertifizierungsregeln der EU im Lebensmittelsektor**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen,

I. zu berichten,

1. wie weit die Verhandlungen um die neue EU-Verbraucherinformationsverordnung gediehen sind und wann mit einem Beschluss in Ministerrat und Parlament zu rechnen ist (aktueller Stand);
2. welche Präzisierungen und Verschärfungen der Lebensmittelkennzeichnung im Entwurf der neuen Verbraucherinformationsverordnung vorgesehen sind;
3. welche Sanktionsbestimmungen bei Verstößen gegen die Kennzeichnungspflicht in der Verordnung vorgesehen sind;
4. wie sie das Versagen der Lebensmittelkontrolle im Fall der Breisgaumilch-Butter erklärt;
5. wie sie künftig Verbrauchertäuschung und Etikettenschwindel wie diese unterbinden will;
6. welche Position sie zur namentlichen Veröffentlichung von Überwachungsergebnissen und Verbrauchertäuschung vertritt;

II.

1. sich mit Nachdruck für einen raschen Beschluss der EU-Verbraucherinformationsverordnung einschließlich der Deklaration der Zutatenherkunft von Fertigprodukten einzusetzen;

2. sich dafür einzusetzen, dass Produktnormen und Qualitätsregelungen mit vollständigen Angaben zum Herkunfts- und Verarbeitungsort im Sinne eines anspruchsvollen Regionenmodells in einem Gesetz definiert werden;
3. ein funktionierendes Überwachungssystem mit Bündelung aller Reklamationsstellen im Ministerium für den Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz einzurichten;
4. einen Katalog wirksamer Sanktionen zu erarbeiten, um das Verbrauchervertrauen wiederherzustellen;
5. Produkt-/Marken- und Unternehmensnamen zu veröffentlichen, wenn gegen Vorschriften im Anwendungsbereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches, die dem Schutz der Verbraucher und Verbraucherinnen vor Täuschung dienen, verstoßen wurde.

15.07.2010

Pix, Splett, Lehmann,  
Dr. Murschel, Sckerl GRÜNE

#### Begründung

Kunden kaufen Lebensmittel aus der Region, um die heimische Wirtschaft zu unterstützen und die Umwelt zu schützen. Sie möchten auf weite Transportwege verzichten, ihre Kulturlandschaft erhalten und sind bereit, mehr für die Waren zu zahlen. Diese Verbraucherhaltung nutzen viele Unternehmen der Lebensmittelherstellung und -verarbeitung für ihr Marketing. Sie werben verstärkt mit Regionalität, ohne allerdings immer die versprochene Ware zu liefern. So kann nach geltendem EU-Recht bspw. das Fleisch des Schwarzwälder Schinkens in Dänemark oder anderen EU-Staaten erzeugt worden sein.

In steter Regelmäßigkeit treten Skandale um Falschetikettierung und irreführende Werbung auf. So wurde im März 2008 die Handelsgesellschaft Edeka vom Landgericht Offenburg verurteilt, weil sie saarländischen Quark mit der Herkunftsangabe „aus unserer Region“ bis ins südliche Baden-Württemberg verkauft hatte. Das Unternehmen Rewe liefert mit dem Produkt „Faire Milch“ ein weiteres Beispiel: „Regionalität“ und „kurze Transportwege“ sind hier über 600 km weit gefasst (Wangen-Schlüchtern/Hessen-Stuttgart).

Unlängst wurde von der „Breisgaumilch“ im Allgäu erzeugte und zu Butter verarbeitete Milch als Schwarzwälder Originalprodukt beworben mit „Aus frischen Wiesenkräutern der Schwarzwälder Höhenlagen machen unsere Kühe die beste Schwarzwälder Milch, die wir schonend verarbeiten.“

Verbraucher erwarten verlässliche Informationen für ihre Kaufentscheidungen. Die Wirklichkeit sieht anders aus: für verarbeitete Produkte ist keine Herkunftsangabe erforderlich, Werbeaussagen verschleiern Sachverhalte, eine Schwemme lockerer, uneinheitlich definierter Zertifizierungsregeln und Siegel verunsichert die Kunden. Vertrauensverlust auf Kundenseite ist die Folge. Der Verbraucherschutz muss in der EU-Verbraucherinformationsverordnung neu ausgerichtet werden. Grundlage inhaltlicher Festlegungen der EU-Qualitäts- und Herkunftssiegel „Geschützte geografische Angabe“, „geschützte Ursprungsbezeichnung“ und „Traditionelle spezielle Herstellung“ muss das Informationsbedürfnis der Verbraucher sein.

## Stellungnahme

Mit Schreiben vom 5. August 2010 Nr. Z(36)-0141.5/429F nimmt das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*I. 1. wie weit die Verhandlungen um die neue EU-Verbraucherinformationsverordnung gediehen sind und wann mit einem Beschluss in Ministerrat und Parlament zu rechnen ist (aktueller Stand);*

Zu I. 1.:

Am 30. Januar 2008 hat die Europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag vorgelegt, der die europaweiten Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel (RL 2000/13/EG bzw. RL 90/496/EWG) vor allem zur Nährwertdeklaration aktualisieren soll.

Der Verordnungsvorschlag wurde in den Jahren 2008 bis 2010 von der zuständigen Ratsarbeitsgruppe beraten.

Der Ministerrat befasste sich am 22. Juni 2009, am 4. Dezember 2009 und am 7. Juni 2010 mit dem Vorschlag. Im Europäischen Parlament wurde am 21. Juli 2009 die Abgeordnete für das Ruhrgebiet Frau Renate Sommer MdEP (EVP), zur Berichterstatterin für das Dossier bestimmt. Aufgrund der Komplexität der vorgeschlagenen Regelungen bedurfte der Vorschlag der weiteren vertieften Prüfung auf Expertenebene und einer ausführlichen Befassung in den Ausschüssen. Die erste Lesung im Plenum des Europäischen Parlaments hat am 16. Juni 2010 stattgefunden:

Mit 559 Ja-Stimmen, 54 Nein-Stimmen und 32 Enthaltungen haben die Abgeordneten des Europäischen Parlaments den Bericht des Ausschusses angenommen.

Die Abgeordneten stimmen mit der EU-Kommission dahin gehend überein, dass Schlüsselinformationen zum Nährwert, wie der Gehalt an Energie, Fetten, gesättigten Fettsäuren, Zucker und Salz im „Hauptblickfeld der Verpackung“ angegeben werden müssen. Weiter sei es unbedingt erforderlich, die Energie- und Nährstoffmenge stets pro 100 g oder 100 ml anzugeben. Diese Kennzeichnung soll auch für Proteine, Kohlenhydrate und Transfette gelten.

Um die Lesbarkeit der Informationen zu gewährleisten, sollen nach Forderung der Abgeordneten dabei auch Kriterien wie Schriftgröße und Abhebung vom Hintergrund berücksichtigt werden.

Der Vorschlag zur Einführung des „Ampel“-Systems ist mit klarer Mehrheit abgelehnt worden. Ein „Ampel“-System hätte vorgesehen, rote, gelbe und grüne Farben zu verwenden, um den hohen, mittleren und geringen Gehalt von Salz, Zucker und Fett in verarbeiteten Lebensmitteln anzugeben.

Die Position des Rates wird in einer politischen Einigung (der Mitgliedstaaten) für den 6. Dezember 2010 im Ministerrat erwartet.

Nach der Verabschiedung hat die Lebensmittelwirtschaft drei Jahre Zeit, die Regeln umzusetzen. Für kleinere Unternehmen, die am Tag des Inkrafttretens weniger als 100 Beschäftigte haben und deren Jahresumsatz 5 Millionen EUR nicht überschreitet, gelten die neuen Regeln fünf Jahre nach Inkrafttreten.

*I. 2. welche Präzisierungen und Verschärfungen der Lebensmittelkennzeichnung im Entwurf der neuen Verbraucherinformationsverordnung vorgesehen sind;*

Zu I. 2.:

Angaben zum Herkunftsland sind für bestimmte Lebensmittel wie Rindfleisch, Honig, frisches Obst und Gemüse und Olivenöl bereits verpflichtend. Die Abgeordneten unterstützen die Ausweitung einer entsprechenden Kennzeichnung auf Fleisch, Geflügel, Molkereiprodukte und andere Erzeugnisse aus einer Zutat. Darunter fallen auch Fleisch, Geflügel und Fisch, wenn diese als Zutat in verarbeiteten Lebensmitteln vorhanden sind.

Die Herkunftskennzeichnung von Fleisch solle auf den Geburts-, Haltungs- und Schlachtungsort hinweisen, fordern die Abgeordneten. Fleisch aus Schlachtung ohne Betäubung (im Hinblick auf bestimmte religiöse Traditionen) soll ebenfalls als solches gekennzeichnet sein.

Offen abgegebene Lebensmittel, wie Fleisch vom Metzger, sollen nach Ansicht der Abgeordneten von den Regeln der Nährwertkennzeichnung ausgenommen werden. Von Kleinstunternehmen und von Landwirten handwerklich hergestellte Erzeugnisse sollen ebenfalls nicht weiter reglementiert werden.

Die Verbraucher sollen künftig durch die Darstellung der Lebensmittelverpackung nicht mehr getäuscht werden können. Lebensmittel sollen nicht mehr so gekennzeichnet werden dürfen, dass der Eindruck entsteht, es würde sich um ein anderes Lebensmittel handeln, z. B. Angabe „mit Meeresfrüchten“ obwohl es sich um Surimi handelt. Ersetzte Zutaten sollen klar auf der Kennzeichnung angegeben sein, z. B. wenn Käse nur teilweise durch ein Imitat ersetzt wurde.

Es ist vorgesehen, reine Imitate künftig deutlich als solche zu kennzeichnen. Bei Fleischerzeugnissen, bei denen der Eindruck erweckt wird, dass es sich um gewachsenes Fleisch handelt, obwohl das Produkt aus zusammengesetzten Fleischstücken besteht, soll der Hinweis „Formfleisch“ auf der Schauseite der Verpackung erscheinen.

Produkte, die Nanomaterial enthalten, müssen eindeutig im Verzeichnis der Zutaten mit dem Zusatz „Nano“ als solche gekennzeichnet werden.

Alkoholische Getränke sollen von den Regeln der Nährwertkennzeichnung ebenfalls ausgenommen werden. Wegen ihres Alkoholgehalts sollen insbesondere Mixgetränke oder „Alcopops“ strengen Kennzeichnungsvorschriften unterliegen und in Geschäften von alkoholfreien Getränken eindeutig getrennt positioniert sein.

*I. 3. welche Sanktionsbestimmungen bei Verstößen gegen die Kennzeichnungspflicht in der Verordnung vorgesehen sind;*

Zu I. 3.:

Bei der geplanten Umsetzung handelt es sich um eine EU-Verordnung, die in allen Mitgliedsstaaten unmittelbar Gültigkeit besitzen wird. Sanktionen gegen Verstöße müssen daher im entsprechenden nationalen Recht umgesetzt werden.

Den zuständigen Behörden bleibt aber auch ohne nationale Rechtsetzung die Handhabe, das neu geschaffene Recht mit Mitteln des Verwaltungsrechts (Anordnungen ggf. mit Zwangsgeldandrohung) durchzusetzen.

*I. 4. wie sie das Versagen der Lebensmittelkontrolle im Fall der Breisgaumilch-Butter erklärt;*

Zu I. 4.:

Wird bei der Aufmachung und Kennzeichnung von Lebensmitteln ein regionaler Bezug hergestellt, ohne dass diese Lebensmittel dort tatsächlich hergestellt werden oder zumindest die Ausgangserzeugnisse aus der bezeichneten Region stammen, handelt es sich bei Vorsatz um eine strafbewehrte Irreführung der Verbraucher im Sinne der lebensmittelrechtlichen Vorschriften.

Die Breisgaumilch GmbH hatte derartige irreführende Angaben für verschiedene Erzeugnisse unter der Produktmarke „Schwarzwälder“ verwendet. Nachdem Hinweise vorlagen, dass das besagte Produkt nicht im Schwarzwald sondern im Allgäu hergestellt wurde, ermittelten die zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden den Sachverhalt. Als Folge der behördlichen Ermittlungen wurden die betreffenden Produkte aus dem Sortiment genommen. Der Vorgang wurde an die Staatsanwaltschaft abgegeben.

Die Breisgaumilch GmbH versicherte in der mit den zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden abgestimmten Presseerklärung, künftig nur noch Produkte zu verarbeiten und unter ihrem Namen zu verkaufen, die ausnahmslos mit Milch der „heimischen“ Milcherzeuger produziert wurden.

Insofern hat die Lebensmittelkontrolle nicht versagt, sondern schnell und erfolgreich gehandelt.

*I. 5. wie sie künftig Verbrauchertäuschung und Etikettenschwindel wie diese unterbinden will;*

Zu I. 5.:

Beim risikoorientierten Ansatz in der amtlichen Lebensmittelüberwachung wird gezielt darauf geachtet, Rechtsverstöße aufzudecken. Die zuständige Behörde überprüft daher bei ihren Routinekontrollen verstärkt auch die Kennzeichnung der Produkte hinsichtlich ihres Täuschungspotenzials.

*I. 6. welche Position sie zur namentlichen Veröffentlichung von Überwachungsergebnissen und Verbrauchertäuschung vertritt;*

Zu I. 6.:

Das Verbraucherinformationsgesetz hat die Informationskultur vorangebracht und für wachsende Transparenz bei Unternehmen und Behörden gesorgt. Die Behörden beantworten nicht nur Anfragen nach dem Verbraucherinformationsgesetz, sondern informieren in geeigneten Fällen auch die Öffentlichkeit über Überwachungsergebnisse, ohne dass ein Antrag vorliegt.

Eine generelle Veröffentlichung von Überwachungsergebnissen, wie beim dänischen Smiley-Modell<sup>1</sup>, wird skeptisch gesehen, weil der behördliche Aufwand für die Regelung sehr hoch ist. Die beurteilten Unternehmen müssten zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen in sehr kurzen Abständen kontrolliert werden. Voraussetzung für die Veröffentlichungsergebnisse ist eine rechtliche Grundlage, die im geltenden Recht in der erforderlichen Tiefe nicht vorhanden ist. Die Umsetzung sollte im Sinne des Verbrauchers national einheitlich erfolgen.

*II. 1. sich mit Nachdruck für einen raschen Beschluss der EU-Verbraucherinformationsverordnung einschließlich der Deklaration der Zutatenherkunft von Fertigprodukten einzusetzen;*

Zu II. 1.:

Neben den Beratungen zu der EU-Verbraucherinformationsverordnung werden u. a. die zukünftigen Anforderungen an Zertifizierungssysteme und die Weiterentwicklung der Instrumente geschützte Ursprungsangaben (g. U.), geschützte geografische Angaben (g. g. A.) und garantiert traditionelle Spezialität (g. t. S.) im Rahmen der EU-Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel diskutiert (Details zu den Kennzeichnungselementen s. II. 2.). Voraussichtlich Ende 2010 ist mit entsprechenden ersten Legislativvorschlägen der Kommission dazu zu rechnen. Daher gilt es sicherzustellen, dass in diesen beiden Bereichen Gleichklang hergestellt wird.

Eine obligatorische vollständige Deklaration der Zutatenherkunft von Fertigprodukten wird wegen der unüberschaubaren Komplexität abgelehnt. Die Aufgabe des Staates sollte darauf beschränkt bleiben zu überwachen, dass ggf. durch die freiwillige Auslobung des Ursprungs der Zutaten und der Herkunft der Endprodukte keine Verbrauchertäuschung stattfindet.

<sup>1</sup> In Dänemark sind die Lebensmittelunternehmen verpflichtet, die Ergebnisse der letzten amtlichen Überprüfungen in ihrem Betrieb gut sichtbar auszuhängen. Das Ergebnis wird je nach Bewertung in ein Piktogramm mit lachendem oder traurigem Gesichtsausdruck übertragen. Zusätzlich werden die Ergebnisse im Internet veröffentlicht.

In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass das Instrument der g. g. A die geografische Herkunft des entsprechenden (Fertig-)Produkts und das Instrument g. U. auch den geografischen Ursprung des oder der Rohstoffe absichert, während das Instrument g. t. S. mindestens die Einhaltung der traditionellen Rezeptur der jeweiligen Produkte garantiert.

*II. 2. sich dafür einzusetzen, dass Produktnormen und Qualitätsregelungen mit vollständigen Angaben zum Herkunfts- und Verarbeitungsort im Sinne eines anspruchsvollen Regionenmodells in einem Gesetz definiert werden;*

Zu II. 2.:

Auf europäischer Ebene gibt es den Schutz geographischer Herkunftsangaben auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 510/2006. Diese Verordnung gilt für Lebensmittel und Agrarerzeugnisse und unterscheidet zwischen geschützten Ursprungsbezeichnungen (g. U.) und geschützten geographischen (Herkunfts-)Angaben (g. g. A.).

Die geschützte Ursprungsbezeichnung (g. U.) besagt, dass Erzeugung, Verarbeitung und Herstellung eines Erzeugnisses in einem bestimmten geografischen Gebiet nach einem anerkannten und festgelegten Verfahren erfolgen müssen.

Bei der geschützten geografischen Angabe (g. g. A.) besteht eine Verbindung zwischen mindestens einer der Produktionsstufen, der Erzeugung, Verarbeitung oder Herstellung, und dem Herkunftsgebiet oder es kann sich um ein Erzeugnis mit besonderem Renommee handeln.

Die geschützten Bezeichnungen g. U. und g. g. A. werden nach mit dem Nationalstaat abgestimmten Abgrenzungskriterien von der Europäischen Kommission festgelegt. Sie werden auf Antrag in das dort geführte Register eingetragen und sind über eine frei verfügbare Datenbank über das Internet abrufbar und damit allgemein für die Öffentlichkeit einsehbar.

Hiervon zu unterscheiden sind die sogenannten einfachen (nichtgeschützten) Herkunftsangaben. Hier fehlt es an vorab festgelegten, dokumentierten und für die Allgemeinheit einsehbaren Abgrenzungen des Herkunftsgebietes. Ein Verstoß im Zusammenhang mit einer Herkunftsangabe ist im Einzelfall zu bewerten und beurteilt sich danach, wie ein durchschnittlich informierter, aufmerksamer und verständiger Verbraucher eine Aussage oder Aufmachung wahrscheinlich auffassen wird, und ob bei ihm der Eindruck entsteht, dass das Produkt in Anbetracht seiner Aufmachung die betreffenden Eigenschaften haben müsse<sup>2</sup>.

Die Vorgabe einer gesetzlichen und somit obligatorischen Definition eines anspruchsvollen Regionenmodells mit definierten Produktnormen und Qualitätsregelungen ist nicht angemessen und in der erforderlichen Breite und Flexibilität nicht praktikabel. Dies würde u. a. zur obligatorischen Einführung zertifizierbarer Qualitätssicherungssysteme führen, vergleichbar wie bei g. g. A oder g. U. Dort wird aber im Gegensatz dazu eine Nutzung der geschützten Angaben nur von der jeweiligen Unternehmensstrategie bestimmt und somit ist die Unterwerfung unter diese Rechtsnorm freiwillig.

Unabhängig von diesen Instrumenten sollte es der Wirtschaft selbst überlassen bleiben, sich bei dem Ursprung und der Verarbeitung der Rohstoffe auf ggf. selbstdefinierte Regionen und Regelungen und Normen zu beschränken bzw. festzulegen, wenn ein solches Vorgehen bzw. eine solche Strategie ökonomische Vorteile verspricht und der Verbraucherschutzaspekt dabei berücksichtigt wird. Dabei müsste aber im unternehmerischen Eigeninteresse ein entsprechend zertifiziertes Qualitätssicherungssystem die Grundlage sein, um die Transparenz und die entsprechende Authentizität eines solchen Marketingkonzepts absichern zu können, wie es beispielsweise das System des Qualitätszeichens Baden-Württemberg bietet.

<sup>2</sup> (vgl. VGH BW, Az: 9 S 3331/08, vom 11. Februar 2010 Rn. 30 ff, EuGH, Urteil vom 15. November 2007 – C-319/05 –, Slg. 2007, I-9811, Rn. 46; BVerwG, Urteil vom 26. Mai 2009 – 3 C 5/09 –, NVwZ 2009, 1038)

*II. 3. ein funktionierendes Überwachungssystem mit Bündelung aller Reklamationsstellen im Ministerium für den Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz einzurichten;*

Zu II. 3.:

Primärer Ansprechpartner für Beschwerden von Bürgern ist die für den Bürger bzw. Betrieb zuständige untere Lebensmittelüberwachungsbehörde beim entsprechenden Landratsamt oder Bürgermeisteramt (bei kreisfreien Städten). Anlaufstellen und das Verfahren sind im Internet unter [www.service-bw.de](http://www.service-bw.de), Stichwort: „Lebensmittelüberwachung“ beschrieben.

Gehen Beschwerden bei anderen Stellen ein (z. B. beim Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz, beim Internetportal des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit oder bei den Verbraucherzentralen) werden diese unmittelbar an die zuständige untere Lebensmittelüberwachungsbehörde weitergeleitet. Die Belange der Bürger werden folglich mit den bestehenden Strukturen ausreichend berücksichtigt.

*II. 4. einen Katalog wirksamer Sanktionen zu erarbeiten, um das Verbrauchervertrauen wiederherzustellen;*

Zu II. 4.:

Die Lebensmittelüberwachungsbehörden haben die Aufgabe, das Lebensmittelrecht durchzusetzen. Dafür sieht das Recht u. a. Sanktionen vor, die geeignet, verhältnismäßig und generalpräventiv sein sollen. Die rechtlichen Voraussetzungen hierfür sind ausreichend. Um in Baden-Württemberg einen möglichst einheitlichen und wirkungsvollen Vollzug der Lebensmittelüberwachung zu gewährleisten, hat das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz einen Bußgeldrahmen erarbeitet und den unteren Lebensmittelüberwachungsbehörden Anfang 2008 zur Anwendung empfohlen.

*II. 5. Produkt-/Marken- und Unternehmensnamen zu veröffentlichen, wenn gegen Vorschriften im Anwendungsbereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzes, die dem Schutz der Verbraucher und Verbraucherinnen vor Täuschung dienen, verstoßen wurde.*

Zu II. 5.:

Siehe Antwort zu Ziffer I. 6.

Köberle

Minister für Ländlichen Raum,  
Ernährung und Verbraucherschutz