

## ***LEBENSMITTEL IN EUROPA***

***Elemente einer  
zukunftsorientierten  
Agrar- und Lebensmittelpolitik  
aus Sicht der ArbeitnehmerInnen  
und VerbraucherInnen***



# **LEBENSMITTEL IN EUROPA**

## **Elemente einer zukunftsorientierten Agrar- und Lebensmittelpolitik**

### **Autoren:**

**Hanni Rützler  
Christian Nohel**

### **Unter Mitarbeit von:**

**Heinz Schöffl  
Gerhard Riess**

**PRO-GE**  
DIE PRODUKTIONSGEWERKSCHAFT

Gewerkschaft PRO-GE  
Johann-Böhm-Platz 1, 1020 Wien  
[www.proge.at/projekte](http://www.proge.at/projekte)

Gerhard Riess  
Tel.: 01/534 44-69 590  
Fax: 01/534 44-103 508  
E-Mail: [gerhard.riess@proge.at](mailto:gerhard.riess@proge.at)

*Dies ist eine gemeinsame Publikation der Gewerkschaft  
sowie der Bundesarbeitskammer, Abteilung Konsumentenpolitik*

# Inhalt

## 1. Lebensmittel an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend

- 1.1 Europäische und globale Trends, Probleme und Risiken
- 1.2 Globalisierung in der Lebensmittelindustrie
- 1.3 Maßnahmen einer zukunftsorientierten Agrar- und Lebensmittelpolitik

## 2. Lebensmittel in Europa

- 2.1 Struktur und Trends des Agrar- und Lebensmittelsektors in Europa
- 2.2 Lebensmittelpolitik der EU

## 3. Elemente einer zukunftsorientierten Agrar- und Lebensmittelpolitik

- 3.1 Ökologisierung der Lebensmittelproduktion
  - 3.1.1. Lebensmittel aus ökologischer Landwirtschaft
- 3.2 Wasser - das Lebensmittel Nr. 1
  - 3.2.1. Die Nitratproblematik
  - 3.2.2. Die Pestizidproblematik
  - 3.2.3. „EU-Trinkwasserrichtlinie“
- 3.3. Stärkung regionaler und verbrauchernaher Produktion und Erhaltung der Lebensmittelvielfalt
  - 3.3.1 Zusatzstoffe
  - 3.3.2 Transport
  - 3.3.3 Verpackung
- 3.4 Neue Herstellungs- und Bearbeitungsverfahren
  - 3.4.1 Bestrahlung von Lebensmitteln
  - 3.4.2 Neuartige Lebensmittel
- 3.5 Lebensmittelhygiene und Lebensmittelkontrolle
  - 3.5.1 Lebensmittelhygiene
  - 3.5.2. Lebensmittelkontrolle
- 3.6 Schutz der Verbraucher durch Information
  - 3.6.1. Lebensmittelkennzeichnung
  - 3.6.2. Imitate
  - 3.6.3. Werbung
- 3.7 Schutz der Arbeitnehmer

### **Beilage:**

Entscheidungsprozesse in der EU

## **Vorwort**

Einer jener Bereiche, welcher das größte Interesse der VerbraucherInnen weckt, ist der Bereich der Lebensmittelsicherheit. Auch für die Beschäftigten in dieser Branche, stellen sich aber auch Fragen der Arbeitsplatzsicherheit.

Viele Entwicklungen auf dem Nahrungsmittelsektor nehmen europaweite, ja weltweite Dimensionen an. Es ist höchste Zeit die zentralen Entwicklungen aufzuzeigen, die richtigen Fragen zu stellen und nach Lösungsmodellen zu suchen. In diesem Sinn setzt sich diese Broschüre mit Entwicklungen und ihren Auswirkungen auf die ArbeitnehmerInnen und VerbraucherInnen auseinander. Es sollen aber auch jene Bereiche aufgezeigt werden, wo die „herkömmliche“ Politik nicht mehr ausreicht, den neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Diese Broschüre versteht sich daher als konstruktiver Beitrag zur Diskussion über eine zukunftsorientierte Lebensmittelpolitik und versucht ein Gegengewicht zu der bisher überwiegend wirtschaftlich geführten Debatte aufzubauen. In diesem Sinne wird versucht die EU-Lebensmittelpolitik darzustellen, künftige Entwicklungen abzuschätzen und für viele Problembereiche - soweit möglich - Vorschläge, Erwartungen und Standpunkte für VerbraucherInnen und ArbeitnehmerInnen aufzuzeigen.

Im Sommer 1997 fand im Rahmen der Europäischen Union der Lebensmittelarbeiter (EF-FAT), viele Seminare in Wien zu all diesen Fragen statt. Die vorliegende Broschüre diente auch als Arbeitsunterlage für die europäische und internationale Meinungsfindung im Gewerkschaftsbereich.

Seit diesem Zeitpunkt haben sich in Europa neue Fragen entwickelt. Die hier angeführten Themen sind aber noch immer hoch aktuell wenn es etwa um die Frage der Lebensmittelkontrolle geht.

Wien 2011

# 1. Lebensmittelpolitik an der Schwelle zum nächsten Jahrtausend

Während die Bewohner der meisten Industriestaaten seit Jahrzehnten in einem Lebensmittelüberfluss leben, der in seiner Geschichte einmalig ist, sind weltweit über 800 Millionen Menschen chronisch unterernährt. Während in den Ländern der 3. Welt die Nahrungsmittelproblematik vorwiegend eine quantitative ist, wird in den Industriestaaten die Frage nach der Quantität zunehmend durch die Qualitätsfrage abgelöst. Letzterer Umdenkprozess wird durch Schlagzeilen wie BSE, Gift in der Nahrung, Hormonskandal bei Kälbern, hohe Cadmiumwerte im Gemüse u.ä. gefördert. Dies macht sich auch im veränderten Qualitätsbewusstsein der Konsumenten in den Industriestaaten bemerkbar. Die ausreichende Versorgung der (Welt-) Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln zählt somit zu den wichtigsten gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben unserer Gesellschaft.

## 1.1 Europäische und globale Trends, Probleme und Risiken

Zweifelloos gehört die Globalisierung der Wirtschaft zu den einschneidendsten Entwicklungen der letzten Jahrzehnte. Zwischen 1965 und 1993 verdreifachte sich der Welthandel mit Gütern, der globale Austausch von Dienstleistungen wuchs sogar um das vierzehnfache. Innerhalb von nur 24 Stunden werden weltweit auf den Devisenmärkten mehr als 1000 Milliarden US-Dollar bewegt, auf der rastlosen Suche nach den höchsten Renditen. Diese internationalen Wirtschaftsverflechtungen brachten eine Reihe positiver Entwicklungen mit sich, etwa die massive Steigerung der internationalen Wertschöpfung, rasante Fortschritte in Wissenschaft und Technik oder die weltweite Informationsvernetzung durch moderne Kommunikationstechnologien. Als Nachteile sind massive Verschlechterungen für große Teile der Bevölkerungen, sowie massive Eingriffe in unser ÖKO-System zu nennen.

Die Produktion von und Versorgung mit Lebensmitteln betrifft uns einerseits als einer der wichtigsten Wirtschaftszweige, der Millionen Menschen in der EU Arbeitsplätze verschafft und andererseits als Konsumenten, die ein Anrecht auf qualitativ hochwertige Lebensmittel zu gerechten Preisen haben.

Die Lebensmittelproduktion steht, wie alle anderen Wirtschaftsbereiche, im Zeichen einer seit Jahren anhaltenden und immer rascher voranschreitenden Globalisierung. Die Internationalisierung und der daraus resultierende Verdrängungswettbewerb hat auf Konsumenten und Arbeitnehmer eine Reihe negativer Auswirkungen. Zu den wichtigsten zählen:

- noch nie da gewesenen Konzentrationsprozessen (Fusionen, Aufkäufe etc.) verbunden mit dem massiven Abbau von Arbeitsplätzen, sowie der zunehmenden Verschlechterung der Arbeitnehmerverhältnisse.
- aggressiven Standortwettkämpfen und Standortverlagerungen, verbunden mit der Verarmung ganzer Regionen.
- einer Forcierung (vor allem auf Druck der multinationalen Konzerne) von neuartigen Produktionstechnologien (Gentechnologie, radioaktive Bestrahlung, neue Zusatzstoffe,..), die jedoch von der überwiegenden Mehrheit der Konsumenten abgelehnt werden.
- einer Verunsicherung der Konsumenten hinsichtlich Lebensmittelsicherheit. Durch den Wettbewerbsdruck werden Produktionsformen eingesetzt, die immer öfter zu Lebensmittelskandalen geführt haben.
- Demokratiedefiziten, vor allem auf EU-Ebene. Durch die derzeitigen Entscheidungsstrukturen und die Unmöglichkeit nationaler Alleingänge hinsichtlich Importverboten von bestimmten Lebensmitteln, setzen sich zumeist die Interessen einiger weniger Konzerne gegenüber den Wünschen der Konsumenten durch.
- einer Zweiklassengesellschaft unter den Lebensmittelkonsumenten; jene Konsumenten, die über genügend Information, Zeit und Geld verfügen, um qualitativ hochwertige Lebensmittel nachzufragen und jene, die auf billigere Massenprodukte zurückgreifen müssen.
- hohen Umweltbelastungen. 25% der Bevölkerung (nämlich die Bewohner der hochindustrialisierten Staaten) verbrauchen rund 75% der natürlichen Ressourcen und ist für den überwiegenden Ausstoß von Schadstoffen verantwortlich.

- einem weiteren, massiven Anstieg des Verkehrsaufkommens. Durch die Just-in-time-Philosophie des Europäischen Binnenmarktes wird mit Straßenverkehrszuwachsraten von über 100% gerechnet.
- einer massiven Schlechterstellung der Länder der sog. 3. Welt. Dies betrifft u.a. die weitere kontinuierliche Verschlechterung der Terms of Trade dieser Staaten, was dazu führt, dass die eigentliche Wertschöpfung in den Industriestaaten erfolgt, während die Nicht-Industriestaaten als Rohstofflieferanten dienen und weiterhin cash-crops für den Export anbauen. Die Überwindung des Hungers ist jedoch kein Problem unzureichender Technologien, sondern im Kern ein Verteilungsproblem.
- einem Industrialisierungsschub in der Landwirtschaft
- Die intensive Landwirtschaft und Überproduktionspolitik in Europa und den übrigen hochindustrialisierten Wohlstandsregionen verursachten zahlreiche ökologische Schäden. Diese Umweltauswirkungen betreffen sowohl den Boden (Bodenerosion und -verdichtung, Bodendegradation, Trockenlegung von Feuchtgebieten, Pestizideinfluss im Boden), als auch das Grundwasser (Schadstoffeinfluss durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln) und die Luft (gemeint sind hier die im Zuge der Landbewirtschaftung emittierten Luftschadstoffe Methan (CH<sub>4</sub>), Lachgas (N<sub>2</sub>O) und Stickoxide (NO<sub>x</sub>). Hauptverursacher dieser Emissionen sind die Massentierhaltung, in weiterer Folge diverse Verbrennungsvorgänge (Stroh, Treib- und Heizstoffe), sowie Düngerlagerstätten und der Handelsdüngereinsatz. Speziell den Methanemissionen kommt aufgrund ihres extrem hohen Treibhauspotentials eine besondere Bedeutung zu).

Die Ursachen für das "ökologische Scheitern" der europäischen Landwirtschaftspolitik sind vielschichtig. Zu den bedeutendsten Ursachen zählen die Abhängigkeit des Agrarsystems vom Einsatz externer Produktionsmittel, wie etwa Pestizide, Düngemittel und Futtermittel (Soja, Fischmehl, etc.), sowie der betriebswirtschaftlich begründete Zwang zur Durchführung linear-intensiver Produktionsmethoden im Ackerbau und in der Tierproduktion, die Entfernung von nicht oder extensiv genutzten Landschaftsteilen aus der Agrarlandschaft, sowie die Belastungen durch außeragrarisches Schadstoffeinträge. So gefährden nach wie vor die weder standortgerechten noch nachhaltigen Bewirtschaftungsformen viele Tier- und Pflanzenarten; manche sind bereits ausgestorben, andere werden weiter verdrängt - entweder direkt oder durch Reduzierung ihres Lebensraumes beziehungsweise ihrer spezifischen Floren- und Faunengemeinschaft. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und die verstärkte Entwicklung des ländlichen Raums notwendig. Dies gilt für Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen.

**„To believe in unlimited growth on a limited planet  
you have to be either an idiot or an economist“ (Kenneth Ewart Boulding)**

Obwohl diese Tatsachen kaum bestritten werden, erleben wir heute eine neuerliche Liberalisierungswelle. Mittels Deregulierungsmaßnahmen, Liberalisierung und Privatisierung sollen sozial und ökologisch bedenkliche Weltwirtschaftsstrukturen durchgesetzt werden. Es zeichnen sich weitere soziale Verschlechterungen und Umweltbelastungen ab, die langfristig zu einem weltweiten und existenzbedrohendem Problem werden können. Es stellt sich daher die Frage, welcher Handel stattfinden soll und wie Rahmenbedingungen aussehen müssen, um Verteilungskämpfen und Umwelterstörung zu begegnen und vorzubeugen.

Ein vor kurzem veröffentlichter Bericht der UNO über „Die menschliche Entwicklung 1996“ belegt den befürchteten Trend: Die Polarisierung innerhalb unserer Gesellschaften wird immer größer. In zahlreichen Industriestaaten entwickelt sich die Einkommensschere immer weiter auseinander. In den OECD-Staaten leben mehr als 100 Millionen Menschen unterhalb der offiziellen Armutsgrenze und ihre Zahl steigt weiter an. Unter dem wachsenden Konkurrenzdruck des amerikanischen und asiatischen Wirtschaftsraumes ist die Europäische Union durch die Realisierung des Binnenmarktprojektes in den Wettkampf um die beherrschende Stellung am Weltmarkt eingetreten.

Die Fortsetzung des uneingeschränkten Liberalisierungsvorhabens hat enorme soziale und ökologische Belastungen zur Folge. Es ist zu befürchten, dass mit dem Hinweis auf die Wettbewerbsfähigkeit schrittweise eine Nivellierung der Sozial-, Konsumentenschutz- und Umweltregelungen nach unten erfolgen wird. Nationale Wirtschaftsvertreter sprechen bereits von wettbewerbsverzerrenden Umweltauflagen und zu hohen sozialen Standards.

## 1.2 Globalisierung in der Lebensmittelindustrie

Mitte der 80er Jahre haben fast alle führenden Lebensmittel-Konzerne damit begonnen ihre gesamte Unternehmensorganisation umzustrukturieren, um innerhalb des "Kampfes um Marktanteile" eine möglichst gute Ausgangsposition zu beziehen. Dieses Vorhaben wurde durch die Verwirklichung des einheitlichen Europäischen Binnenmarktes stark begünstigt, da es aus der Sicht der Lebensmittelindustrie vor allem zu einer weitgehenden Vereinheitlichung der nationalen Lebensmittelgesetzgebungen bzw. zur Durchsetzung des "Prinzips der gegenseitigen Anerkennung" nationaler Lebensmittelbestimmungen gekommen ist. Demnach kann jetzt beinahe jedes in einem EU-Mitgliedsland legal hergestellte Produkt, automatisch auch in allen anderen EU-Staaten vertrieben werden. Die Neuordnung der Unternehmensstrukturen verläuft damit zunehmend in europäischen Bahnen.

Ihren deutlichsten Ausdruck findet diese Umstrukturierungswelle der Lebensmittelindustrie in der rasanten Zunahme an Fusionierungen. Um ihre jeweilige Wettbewerbsposition weiter auszubauen, bemühen sich die meisten großen Konzerne darum, andere Unternehmen aufzukaufen und damit schlagartig ihre Marktanteile zu vergrößern. Während noch Mitte der 80er Jahre über 90 Prozent der Fusionen eine rein nationale Angelegenheit gewesen waren, haben zum Beginn der 90er Jahre mehr als die Hälfte dieser Transaktionen einen grenzüberschreitenden Charakter. Zunehmend werden auch transnationale Konzerne zum Gegenstand von Akquisitionen, wie die "Mega-Deals" die Übernahme von Jacobs-Suchard durch Philip Morris oder den Kauf von Rowntree durch Nestlé zeigen. Die EU-Kommission hat errechnet, dass das Umsatzvolumen der getätigten Unternehmenstransaktionen im Durchschnitt immer größer wird und damit der Anteil von Großfusionen beständig zunimmt. Die enormen Kapitalreserven der großen Lebensmittelkonzerne sprechen dafür, dass sich dieser Trend auch in Zukunft fortsetzen wird. Das Ziel liegt dabei im Aufbau einer integrierten europäischen Unternehmensorganisation, die die drei Bestandteile "Europäisierung der Produktionsstruktur, des Produktsortiments (Stichwort:Euromarken) und der Managementstrukturen" umfasst. Auf die diesbezüglichen sozialen und ökologischen Auswirkungen sei auf das Kapitel "Der Lebensmittelsektor in der EU" hingewiesen.

## 1.3 Konzept einer zukunftsorientierten Agrar- und Lebensmittelpolitik

Die Lebensmittelversorgung ist eine Querschnittsmaterie und umfasst Bereiche wie die landwirtschaftliche Urproduktion, die Verarbeitung (Industrie und Gewerbe), den Handel, die Zubereitung, den Import und Export von Lebensmitteln bis hin zum Verzehr. Ziel muss es daher sein in Europa eine Agrar- und Lebensmittelpolitik zu entwickeln, die die langfristige Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln gewährleistet, ohne nachhaltige Schäden für unser Öko-System zu verursachen, sowie gerechte und soziale Arbeitsplatzbedingungen sicherstellt. Die Gewerkschaften und Verbraucherschutzverbände vertreten daher eine Politik, die die notwendige soziale, ökologische und konsumentenpolitische Erneuerung der Industriegesellschaft unter Einbeziehung der Verteilungsfrage in Angriff nimmt. Dazu bedarf es der schrittweisen Transformation der industriellen in die ökologische LM-Produktion.

### **Die schrittweise Umstellung der Landwirtschaft auf den ökologischen Landbau**

Konzepte für eine nachhaltige und standortgerechte Landwirtschaft in der Europäischen Union liegen bereits vor. Wenn wir diese Konzepte ernst nehmen, müsste die Zukunft tatsächlich dem ökologischen Landbau gehören, wobei die Entwicklung von der industriellen Lebensmittelproduktion hin zur ökologischen schrittweise erfolgen muss. Landwirtschaft ist mehr als die Produktion von Nahrungsmitteln, sie macht den Erhalt der biologischen Vielfalt zur Maxime.

Ziel ist es, die wirtschaftliche Produktion von qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln und Rohstoffen, bei akzeptabler Einkommenserzielung bzw. -absicherung, der in der Landwirtschaft tätigen Personen (strukturelle Nachhaltigkeit) zu erreichen. Damit diese Zielsetzungen erreicht werden können, bedarf es eines massiven Kurswechsels des derzeitigen Landbewirtschaftungssystems. Ziel ist daher eine Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion, wobei die Reduktion des Fremdenergieeinsatzes im Mittelpunkt stehen sollte. Die dahingehend am weitest entwickelte Landbewirtschaftungsform stellt der ökologische Landbau dar. Die Produktionsverfahren des ökologischen Landbaus passen sich an die natürlichen Voraussetzungen des Standortes an, sind umweltschonend und energiesparend (wesentlich geringerer Fremdenergieeinsatz als im konventionellen Anbau) und produziert qualitativ hochwertige Agrarerzeugnisse.

## **Die schrittweise Umstellung der industriellen Lebensmittelproduktion**

Die Globalisierung der Wirtschaftspolitik darf nicht auf dem Niveau des Laissez-faire stattfinden. Das ist die Herausforderung an die Politik. Eine starke europäische Wirtschaftspolitik muss danach trachten, dass die hart errungenen demokratischen, sozialen und ökologischen Standards nicht abgebaut werden. Sonst werden wir in Europa in den nächsten Jahren nicht nur ein Sozial- und Umweltdumping erleben, sondern auch einen Abbau demokratischer Werte, die wesentlich zur europäischen Kultur gehören. Aus diesem Grunde sind insbesondere die Arbeitnehmervertretungsorganisationen aufgerufen, massiv auf internationaler Ebene koordiniert aufzutreten. Dabei dürfen sich Arbeitnehmervertreter, sowie Konsumenten- und Umweltschützer nicht auseinanderdividieren lassen, sondern müssen gemeinsam für ihre Anliegen eintreten. Im Bereich der internationalen Konsumentenschutz-, Arbeitnehmer- und Umweltpolitik müssen neue international gültige Parameter entwickelt werden. Die Entwicklung und die Gewichtung derartiger Parameter sollten Zielvorgaben, unter Berücksichtigung ökonomischer, sozialer und ökologischer Kriterien, für die einzelnen Mitgliedsstaaten sein. Die Berücksichtigung dieser Kriterien soll sicherstellen, dass die Erfüllung der nationalen Zielvorgaben durch unterschiedliche ökonomische, soziale, ökologische und geographische Gegebenheiten bzw. Entwicklungsniveaus der Länder nicht behindert wird. Diese Vorgangsweise sollte dem Leitbild eines "abgeschwächten Subsidiaritätsprinzips" folgen. De facto stellen diese Zielvorgaben "konsumentenpolitische, soziale und ökologische Konvergenzkriterien" dar. Die Europäische Union täte gut daran, für die Entwicklung derartiger Konvergenzkriterien auch nur einen Bruchteil ihrer Bemühungen aufzuwenden, die sie für die Durchsetzung der Maastrichtkriterien aufgewendet hat.

## **Der neue Qualitätsbegriff**

In weiten Teilen der Bevölkerung wächst das Umwelt- und Gesundheitsbewusstsein nicht zuletzt aufgrund aktueller Lebensmittelskandale wie BSE, Hormone im Tierfutter u.ä. Die Grundlage für unsere heutige Qualitätsdefinition, ist die quantitativ-analytische Denkweise, aus der sich die technisch-industrielle Produktionsmethoden im Bereich der Lebensmittelerzeugung ergeben haben. Dabei stehen die messbaren, sprich äußeren Aspekte (Form, Farbe, Größe) der Lebensmittelqualität im Vordergrund, während der Blick auf die Zusammenhänge zwischen dem Lebensmittelsektor und den Ökosystemen verloren geht. So wurden die Erfolge in bezug auf die Ertragshöhe und -sicherung sowie die Verringerung des Arbeitsaufwandes mit erheblichen ökologischen Beeinträchtigungen erkaufte, deren Konsequenzen sich erst allmählich abzeichnen (Stichwort ökologische Instabilität, Bodenerosion, Trinkwasserbelastung, Resistenzbildung u.ä.).

Die Zukunft der weltweiten Erzeugung von Lebensmitteln kann daher kaum mit chemo-technischen Maßnahmen sichergestellt werden. Die dazu notwendigen Rohstoffe - und zu ihnen gehört selbstverständlich als wichtigstes Gut der Boden selbst - werden langfristig nicht mehr in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen. Zudem wird die Zerstörung der natürlichen Umwelt in vielen Ländern in zunehmenden Ausmaß von den Konsumenten als persönliche Bedrohung empfunden. Hieraus lässt sich ableiten, dass heute sinnvoller Weise allgemein von einer qualitativ-ganzheitlichen Betrachtungsweise ausgegangen werden sollte. Dies bedingt keine neue Wissenschaft, sondern einer Erweiterung der geläufigen Denkrichtung. Aus diesem Grund sind unter ganzheitlichen Gesichtspunkten Alternativen zum gängigen Qualitätsbegriff gefragt, denn nur eine qualitativ-ganzheitlichen Betrachtungsweise kann die Landwirtschaft das gesamte Spektrum ihrer Aufgaben langfristig leisten.

## **STANDPUNKTE**

- Die absolute Reduzierung des Verbrauchs nicht erneuerbarer Ressourcen (auch Boden!)
- Der Kreislaufschluss und die Minimierung der Emissionen problematischer Substanzen
- Der Schutz und die Verbesserung der natürlichen Ressourcen
- Die Aufrechterhaltung der Artenvielfalt
- Die Vermeidung von Großrisiken durch den Einsatz neuer Großtechnologien (Stichwort: Gentechnologie)
- Konsequente Förderung von Forschungen zur Entwicklung eines qualitativ-ganzheitlichen Qualitätsbegriffs



## 2. Lebensmittel in Europa

### 2.1 Struktur und Trends der Agrar- und Nahrungsmittelindustrie in Europa (inkl. Handel)

Die Lebensmittelproduktion in den EU-Mitgliedsstaaten hat einen sehr hohen wirtschaftlichen Stellenwert und einen entsprechend hohen Anteil an der Industrieproduktion. Allein die Lebensmittelindustrie (ohne Landwirtschaft und ohne Lebensmittelhandel) hat einen Anteil von 15,5% an der Gesamt-Industrieproduktion der EU. Rund 11% aller Beschäftigten in Industriebetrieben arbeiten in den Nahrungs- und Genussmittelindustrien der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. Lebensmittel zählen auch zu jenen Waren, die am häufigsten die Grenzen überschreiten. So beträgt die Exportquote der EU-Nahrungsmittelindustrien im Schnitt 22%, wobei große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten vorherrschen.

#### Der Lebensmittelsektor in der EU

Die Bereitstellung von Lebensmitteln erfolgt in unserer hochgradig arbeitsteiligen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft durch ein System verschiedener Akteure mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen. Dieses System kann als Lebensmittelsektor bezeichnet werden.

Der Lebensmittelsektor umfasst die landwirtschaftliche Urproduktion, die Verarbeitung (Industrie und Gewerbe), den Handel, die Zubereitung (Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung), den Import und Export von Lebensmitteln bis hin zum Verzehr. Allein die beiden direkten Produktionssektoren Landwirtschaft und Verarbeitung (Lebensmittelindustrie) erwirtschafteten 1994 einen Produktionswert von rund 670 Milliarden ECU und beschäftigten mehr als 10 Millionen Menschen.

#### Die Landwirtschaft

Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion ist von einer massiven Industrialisierung geprägt, die bis heute die Substitution des Produktionsfaktors Arbeit durch Kapital erforderte. Diese Konzentration auf Intensitäts- und Produktionssteigerung hatte logischerweise auch eine Spezialisierung in Ackerbau und Tierhaltungsbetrieben zur Folge. Monokulturen, Massentierhaltung, Mineraldüngeranwendung, vermehrter Einsatz chemischer Hilfsmittel etc. überschritten in allen EU-Mitgliedsstaaten bei weitem die Grenzen nachhaltiger Agrarökosysteme und verursachten massivste ökologische Schäden.

Auch die der Landwirtschaftspolitik zugrundegelegte Zielsetzung der ökonomischen Absicherung der landwirtschaftlichen Betriebe wurde weit verfehlt. Dieser Strukturwandel hat sich in der Europäischen Union mit rasanter Geschwindigkeit vollzogen. Waren in den EG-Gründungsstaaten im Jahr 1960 noch 17,5 Millionen Menschen in der Landwirtschaft tätig, so sind es in diesen Staaten nicht einmal mehr 5 Millionen. Durch die Erweiterung der EU auf 15 Mitgliedsstaaten, stieg die Anzahl der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung auf fast 8 Millionen, die 1994 über 206 Milliarden ECU erwirtschafteten.

#### Die Bedeutung der Landwirtschaft im EU-Vergleich 1994

Land	Produktionswert in Mill. ECU	Anteil am BIP in %	Beschäftigte in 1.000	in % der Beschäftigung
Belgien	6.559	1,6	95	2,5
Dänemark	6.459	3,0	140	5,4
Deutschland	27.550	1,0	849	3,0
Spanien	23.813	3,5	1.198	10,1
Finnland	3.581	1,8	168	8,3
Frankreich	44.905	2,3	1.094	5,0
Griechenland	8.520	11,8	794	21,3
Irland	4.420	6,7	144	12,7
Italien	37.793	2,9	1.508	7,4
Luxemburg	189	1,3	6	3,0
Niederlande	16.012	3,2	305	4,6
Österreich	5.800	2,3	168	5,4
Portugal	3.554	2,6	514	11,6
Schweden	3.357	1,0	135	3,4
UK	18.216	1,7	516	2,1
<b>EU-15</b>	<b>206.496</b>	<b>1,8</b>	<b>7.878</b>	<b>5,4</b>

Quelle: Lebensmittelbericht, BMLF/Culinar 1997

Durch die Vollendung des Binnenmarktes wird ein weiterer Rationalisierungsschub bis zum Jahr 2010 erwartet, der eine weitere Abnahme der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft um über 65% zur Folge haben könnte.

### Lebensmittelverarbeitung

Die Lebensmittelindustrie gehört etwa mit 9% der Gesamtproduktion und mit rund 11% der Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes zu den wichtigsten Industriezweigen Europas. 1994 waren in der EU rund 2,4 Millionen Menschen in der Lebensmittelindustrie beschäftigt und erwirtschafteten ein Produktionsvolumen von über 460 Mrd. ECU. Zu den wichtigsten Sektoren gehören die Fleischverarbeitung, die Milchwirtschaft, die Bier- und die Süßwarenindustrie.

### Die Bedeutung der Lebensmittelindustrie im EU-Vergleich 1994

Land	Produktionswert in Mill. ECU	Anteil an der LM-Produktion (EU) in %	Anteil an der nat. Industrie- prod. in %	Beschäftigte in 1.000	EU-Beschäftigte in %	nat. Besch. in der LM-Industrie in %
Belgien	15339	3,3	16	62	2,6	11
Dänemark	14776	3,2	31	63	2,6	20
Deutschland	94588	20,4	11	460	19,0	7
Spanien	44243	9,5	22	346	14,3	20
Finnland	7516	1,6	13	39	1,6	11
Frankreich	93083	20,1	17	367	15,1	11
Griechenland	5373	1,2	27	49	2,0	21
Irland	12017	2,6	37	38	1,6	22
Italien	49980	10,8	13	191	7,9	8
Luxemburg	358	0,0	6	2	0,0	7
Niederlande	31813	6,9	24	119	4,9	17
Österreich	6540	1,4	11	38	1,6	8
Portugal	6821	1,5	19	80	3,3	12
Schweden	11799	2,5	14	61	2,5	10
UK	69214	14,9	17	508	21,0	14
<b>Gesamt</b>	<b>463460</b>	<b>100,0</b>	<b>15,5</b>	<b>2423</b>	<b>100,0</b>	<b>11</b>

Quelle: CIAA - Verband der Landwirtschafts- und Nahrungsmittelindustrie

Bei den lebensmittelverarbeitenden Unternehmen innerhalb der EU handelt es sich überwiegend um kleinstrukturierte Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigte (rund 90%). Die restlichen 10 % beschäftigen mehr als 100 Personen und erzielen aber bereits mehr als die Hälfte des Gesamtbranchenumsatzes. In Großbritannien, wo mehr als 50 % der „Top-Ten“ Unternehmen der EU ihren Sitz haben, ist die Konzentration am stärksten ausgeprägt.

Bereits seit einigen Jahren steht die europäische Lebensmittelindustrie vor einer weitgehend gesättigten Marktlage und hat in einigen Bereichen erhebliche Überkapazitäten aufgebaut. Hinzu kommen die Auswirkungen der aktuellen Wirtschaftskrise in Form von steigenden Arbeitslosenraten, erheblicher Reallohninbußen und hoher Kaufkraftverluste. Zudem sieht sich die europäische Lebensmittelindustrie mit einer europaweiten Konzentration im Lebensmittelhandel konfrontiert, die in einem verschärften Kampf um Spannen, Preise und Markenentwicklung ausgetragen wird. Vor diesem Hintergrund lassen sich Unternehmensstrategien, die einzig auf quantitatives Wachstum und Marktexpansion setzen, in erster Linie auf Kosten anderer Unternehmen durchsetzen. Die internationale Konkurrenz zwischen den führenden Lebensmittelherstellern nimmt daher immer mehr die Form eines gewaltigen Verdrängungswettbewerbes an. Die Unternehmen reagieren auf diese Entwicklungen einerseits mit Effizienzsteigerung und Kostenreduktion, andererseits mit Konzentrationsmaßnahmen. Übernahmen stellen damit die wichtigste externe Wachstumsstrategie der Unternehmen dar.

Durch die Vollendung des Binnenmarktes entstehen neue zusätzliche Rationalisierungspotentiale, die es den Unternehmen ermöglichen ihre Kosten- und Produktivitätskennziffern weiter zu verbessern. Diese Entwicklung geht in Richtung Aufbau eines integrierten europäischen Fertigungsverbundes, mit einer Konzentration der Produktionsstandorte und einer Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen, auf europäischer Ebene. Die Beschäftigten im Lebensmittelsektor sind von dieser Entwicklung gleich doppelt betroffen. Einerseits haben sie

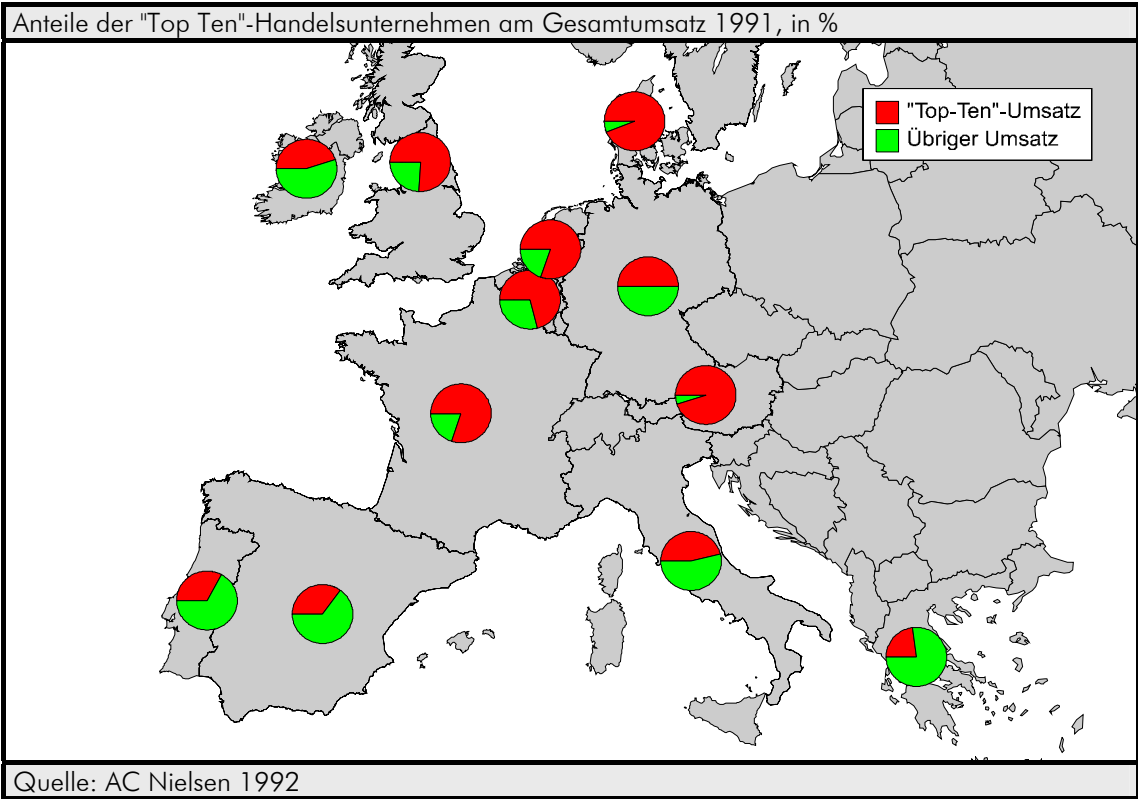
als Arbeitnehmer die arbeitsplatzpolitischen und sozialen Folgen zu tragen, andererseits sind sie als Konsumenten mit den gesundheitlichen und ökologischen Konsequenzen dieser Entwicklung konfrontiert. Allein in den letzten 10 Jahren ist EU-weit die Anzahl der Beschäftigten in der Lebensmittelindustrie um über 12% zurückgegangen und dieser Trend geht weiter zu immer weniger, jedoch größeren multinationalen Betrieben. Die Europäisierung der Konzernstrukturen forciert ein systematisches „Gegeneinander-Ausspielen“ der einzelnen Produktionsstandorte, womit recht häufig soziale Zugeständnisse von den Arbeitnehmervertretern abgerungen werden. Immer häufiger erfolgen Überführungen in schlechtere Beschäftigungsverhältnisse. Aus Sicht der Konsumenten droht eine Zwei-Klassen-Gesellschaft auf dem Lebensmittelsektor. Wie schon erwähnt, handelt es sich hier um einen relativ gesättigten Markt. Dies bedeutet, dass aus Sicht der Konzerne zusätzliche Gewinne in erster Linie über Unternehmenskonzentrationen, billigere Rohstoffe und Produktionstechnologien (Gentechnologie) und über Nischenprodukte (etwa Bio-Lebensmittel) erwirtschaftet werden können. Das Hauptinteresse der Industrie konzentriert sich sowohl auf Übernahmen anderer Unternehmen, als auch auf den Einsatz neuer Produktionstechnologien. Dies führt zu einer Art Polarisierung: einerseits zu einem massiven Anstieg industriell angefertigter billiger Massenware und andererseits zu einem stetigen Anstieg qualitativ hochwertiger Lebensmittel. Jene Konsumenten, die über genügend Information, Zeit und Geld verfügen, werden zunehmend qualitativ hochwertige Lebensmittel nachfragen, die anderen hingegen auf billigere Produkte zurückgreifen.

### **Die zunehmende Bedeutung des Lebensmittelhandels**

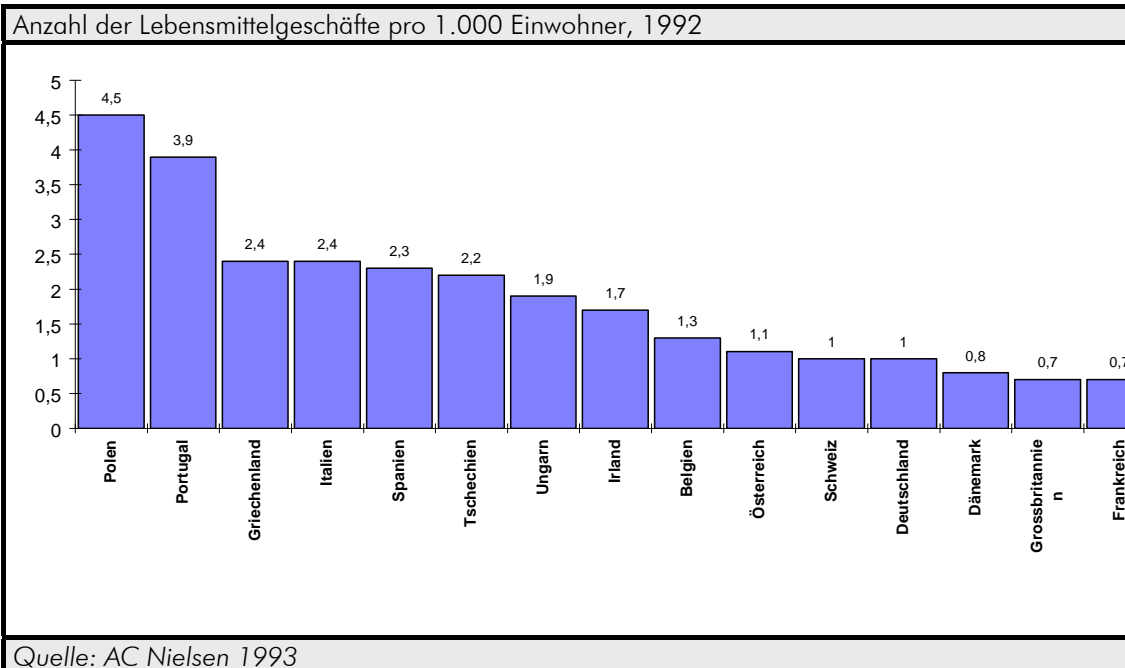
Ursprünglich war der Handel auf die Funktion des Absatzvermittlers zwischen Lebensmittelherstellern und Konsumenten ausgerichtet und beschränkte sich auf Beschaffung und Distribution. Zu Beginn der siebziger Jahre kam es im Lebensmittelhandel zu einem Konzentrationsschub in West- und Mitteleuropa, der bis in die neunziger Jahre anhielt. Aufgrund des stark steigenden Wettbewerbes verschob sich in diesem Zeitraum die Hauptfunktion des Lebensmittelhandels vom Absatzvermittler hin zum Handelsunternehmen. Zu der ursprünglichen Rolle des Absatzmittlers übernahm der Handel jedoch bereits Mitte der achtziger Jahre eine Reihe zusätzlicher Aufgaben: Er gliederte die Distribution in die eigene Logistik ein, entwickelte eigene Kommunikationsstrategien, übernahm die autonome Sortimentsbildung und erzielte gleichzeitig eine Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses. Indem sich die Macht des Lebensmittelhandels auf wenige Unternehmen konzentriert, verschiebt sich auch die strategische Verteilungsmacht – auf Kosten von Urproduktion und Industrie – auf seine Seite. Der Handel entscheidet, welche Produkte, auf welchen Vertriebsbahnen, zu welchen Preisen, in welcher Präsentation, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Dauer auf seinen Verkaufsfeldern angeboten werden. Die Konzentration im Lebensmittelhandel übt erheblichen Druck auf die Preise und Spannen der Industrie aus. Zusätzlich verstärkt der Handel seine Position durch die Bündelung der Einkaufsmacht – Kooperationen in der Beschaffung – und durch den Aufbau von Eigen- oder Handelsmarken.

Ende der achtziger Jahre übernahm der Einzelhandel die zusätzliche Funktion des Informationsmittlers zwischen Endverbraucher und Produzenten. Diese neue Funktion musste der Lebensmittelhandel übernehmen, da die Konsumenten fast ausschließlich den Handel für ihre Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit der Qualität von Lebensmitteln verantwortlich machen. Diese Entwicklung des Handels und die Übernahme der neuen Funktionen führten zu einem immer größeren Konkurrenzkampf zwischen Lebensmittelindustrie und Lebensmittelhandel.

Die bedeutendste Entwicklung im Lebensmittelhandel ist der langjährige europaweite Konzentrationsprozess, der sich in verschiedenen Facetten darstellt. Zum einen gibt es eine Konzentration des Eigentums von Handelsbetrieben und zum anderen erzielen immer weniger Geschäfte höhere Umsätze. Demzufolge ist auch ein klarer Trend in der Größe der Geschäfte festzustellen. Geschäfte mit großen Verkaufsfeldern und hohen Umsatzzahlen gewinnen auf Kosten der kleinen, umsatzschwachen Betriebe an Bedeutung.



Über die Versorgungsdichte gibt die Anzahl der Geschäfte je 1.000 Einwohner. Das heißt, je geringer diese Kennziffer, desto größer die Handelskonzentration. Betrachtet man folgende Abbildung, so zeigt sich, daß die größte Konzentration in Nord- und Mitteleuropa vorhanden ist, während in den südeuropäischen Ländern, aufgrund der vergleichsweise großen Anzahl kleiner Geschäfte, der Konzentrationsgrad wesentlich geringer ist. Die osteuropäischen Staaten liegen auf südeuropäischem Niveau. Eine Ausnahme bildet Polen, das mit Abstand den geringsten Konzentrationsgrad aufweist und somit über den höchsten Nahversorgungsgrad in Europa verfügt.



Trotz Vollendung des Binnenmarktes und fortschreitender Integrationsmaßnahmen auf EU-Ebene ist der Internationalisierungsgrad im Lebensmittelhandel im Verhältnis zu den Nicht-Lebensmittelbereichen (noch!) geringer. In den größeren EU-Mitgliedsstaaten (Italien, Deutschland, Frankreich und Großbritannien) dominieren überwiegend nationale Handelsunternehmen. In anderen EU-Mitgliedsländern, wie etwa Belgien, Dänemark, Irland, Niederlande, Portugal, Spanien und Österreich sind ausländische Handelsketten sehr stark repräsentiert. In den skandinavischen Ländern hingegen gab es bis 1994 keine ausländischen Direktinvestitionen.

Vier Hauptgründe scheinen für diese überwiegend nationale Ausrichtung der Handelsunternehmen im Lebensmittelbereich verantwortlich zu sein :

- Die Verankerung in ausländischen Märkten ist nur mittels Direktinvestitionen möglich. Dies erfordert – im Gegensatz zu Exportgeschäften der Industrie – einen hohen Mitteleinsatz und hohen Kontrollaufwand.
- Kulturelle und strukturelle Barrieren, wie etwa länderspezifische, unterschiedliche Verbrauchergewohnheiten (etwa der überproportionale Lebensmittel-Pro-Kopf-Verbrauch in Frankreich und Belgien, die hohe Bedeutung von Discountern in Deutschland, das unterschiedliche Einkaufsverhalten), unterschiedliche Handelsstrukturen (zum Beispiel Konzentrationsgrad) und national ausgerichtetes Beschaffungsmarketing (Beibehaltung stabiler Geschäftsbeziehungen).
- Administrative und politische Barrieren, die im Zuge der Harmonisierungsmaßnahmen der EU nur teilweise abgebaut werden; dazu zählen Bewilligungsverfahren für den Bau neuer bzw. für die Vergrößerung bestehender Läden, unterschiedliche Ladenöffnungszeiten und unterschiedlich strenge Regelungen im Lebensmittelrecht (Bestrahlung, Gentechnologie, Kennzeichnung).
- Ökonomische Barrieren; dazu zählen etwa der überwiegend national strukturierte Beschaffungsmarkt (aufgrund des hohen Anteils an Frischeprodukten und der starken Position heimischer Lieferanten), aber auch die Kostenstruktur eines Lebensmitteleinzelhandelsbetriebes (75–85 % Beschaffungskosten).

Die Auswirkungen der zunehmenden Internationalisierung auf den Lebensmitteleinzelhandel werden zum Teil unterschiedlich interpretiert. Relativ unbestritten ist, dass der Konzentrationsprozess im europäischen Lebensmitteleinzelhandel grenzüberschreitend weitergehen wird, und neben Beteiligungs- und Akquisitionstrategien Kooperationen zunehmend an Bedeutung gewinnen werden. Eine von dem Frankfurter Handelsforschungsinstitut M+M EURODATA herausgegebene Studie über den Lebensmittelhandel in Europa weist für die Spitzenunternehmen der Branche erneut höhere Marktanteile aus.

Die EURO-TOP 50 erzielten 1995 einen Umsatz von mehr als 1.000 Mrd. DM und beherrschen damit rund zwei Drittel des Marktes. Die Gruppe der zehn führenden Unternehmen beherrscht über 30 % des Gesamtmarktes und wird vorwiegend von deutschen und französischen Filialisten dominiert. Spitzenreiter ist die deutsche Metro-Gruppe, die einen Marktanteil von 5,2 % hält.

Betrachtet man ausschließlich die Food-Umsätze der Euro-Top-Firmen, nimmt die Rewe-Gruppe den ersten Platz ein, gefolgt von Aldi und Edeka. Die Öffnung der osteuropäischen Staaten führte zu enormen Aktivitäten westeuropäischer Handelsunternehmen in Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik. So ist zum Beispiel die österreichische Meinl-Gruppe Marktführer im Lebensmittelhandel Ungarns. Die Kooperationsstrategien internationaler Lebensmitteleinzelhandels-Allianzen werden sich neben der Einkaufsbündelung mehr und mehr auch auf andere Bereiche, wie Logistik, Info-Systeme, Kommunikation etc. erstrecken. Der Kostensenkung und Ertragsverbesserung werden verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet. Darüber hinaus wird es zu einer Forcierung der Non-Food-Sortimente kommen.

Top-10-Liste der Euromarken und nationalen Bestseller, 1992 \*

EUROPA		DEUTSCHLAND	
1 COCA-COLA	3.845	1 COCA-COLA	899
2 ARIEL - Waschmittel	1.520	2 LANGNESE - Eiscreme	770
3 PAMPERS - Windeln	1.470	3 JACOBS - Kaffee	698
4 JACOBS - Kaffee	1.255	4 IGLO - TK-Gemüse	326
5 DANONE - Yoghurt	1.240	5 PERSIL - Waschmittel	325
6 NESCAFE - Instantkaffee	1.190	6 MILKA - Tafelschokolade	292
7 WHISKAS - Katzenfutter	925	7 FANTA - Limonade	275
8 DANONE - Frischkäse	920	8 ARIEL - Waschmittel	256
9 FANTA - Limonade	860	9 BÄRENMARKE - Kondensmilch	251
10 LANGNESE - Eiscreme	845	10 TCHIBO- Kaffee	242
FRANKREICH		GROSSBRITANNIEN	
1 DANONE - Yoghurt	491	1 COCA-COLA	427
2 JACOBS - Kaffee	424	2 PERSIL - Waschmittel	417
3 COCA-COLA	376	3 ARIEL - Waschmittel	408
4 PAMPERS - Windeln	362	4 NESCAFE - Instantkaffee	403
5 LU - Kekse	348	5 ANDREX - Toilettenpapier	323
6 CHAMBOURCY - Yoghurt	328	6 SILVER SPOON - Zucker	267
7 ARIEL - Waschmittel	274	7 WHISKAS - Katzenfutter	250
8 YOPLAIT - Yoghurt	264	8 FLORA - Margarine	235
9 PANZANI - Nudeln	191	9 PG TIPS - Tee	229
10 NESTLE - Tafelschokolade	172	10 WALKERS - Snack	224
ITALIEN		SPANIEN	
1 BARILLA - Teigwaren	628	1 COCA -COLA	584
2 MULINO BIANCO - Keks	503	2 DANONE - Yoghurt	435
3 COCA-COLA	495	3 CARBONELL - Speiseöl	235
4 ALGIDA - Eiscreme	450	4 ARIEL - Waschmittel	229
5 GRANAPADANO - Käse	439	5 DANONE - Desserts	179
6 FINDUS - TK-Fisch	370	6 LA CASERA - Limonade	174
7 IGLO - TK-Fisch	369	7 FANTA - Limonade	155
8 LAVAZZA - Kaffee	350	8 PESCANOVA - TK-Menüs	152
9 DASH - Waschmittel	270	9 KOIPE - Speiseöl	152
10 PARMALAT - Milch	261	10 NESCAFE - Instantkaffee	146

\* Verkäufe in Mio. US-\$ (1992)

Quelle: AC Nielsen/Wall Street Journal Europe, Nov. 3, 1993

## 2.2. Lebensmittelpolitik der EU

### Geschichte und Prinzipien des EU-Lebensmittelrechts

Das Lebensmittelrecht der EU hat mittlerweile eine lange Geschichte. Der ursprüngliche Versuch, ein umfassendes produktspezifisches EU- Lebensmittelrecht aufzubauen, musste wieder aufgegeben werden. Die unterschiedlichen Vorstellungen der einzelnen Mitgliedsstaaten, als auch wirtschaftlich-nationale Interessen machten ein umfassendes produktspezifisches EU-Lebensmittelrecht unmöglich.

Die zentralen Zielsetzungen des EU-Lebensmittelrechts waren der „Schutz des Verbrauchers vor Gesundheitsschädigung, Täuschung und Irreführungsgefahr“, die „Sicherstellung einer ausreichenden Lebensmittelversorgung“, sowie die „Sicherstellung einer angemessenen Lebensmittelüberwachung“ zu gewährleisten. Doch gab und gibt es Unterschiede in den Umsetzungsinstrumenten bzw. auch zwischen den zugrundeliegenden „Schutz- und Informationsphilosophien“. Gemeint sind die völlig unterschiedlichen Verbraucherleitbilder, die von Mitgliedsland zu Mitgliedsland variieren.

### Verbraucherleitbilder in der EU

<b>Informationsphilosophie (Der mündige Verbraucher)</b>	<b>Schutzphilosophie (Der flüchtige Verbraucher)</b>
Das Leitbild des mündigen Konsumenten findet vor allem in Großbritannien Anwendung, wonach der Verbraucher sachkundig und rationalitätsgeleitet Waren erwirbt und daher auf die Etikettierung von Nahrungsmitteln besonderen Wert legt. Dementsprechend sind in Großbritannien alle Lebensmittel auf dem Markt zugelassen, die nachweislich nicht gesundheitsgefährdend und deutlich gekennzeichnet sind. Absolute Verkehrsverbote können nur aus Gründen des Gesundheitsschutzes verabschiedet werden. Sowohl die Kommission als auch der EuGH dürften eher zu dieser Auffassung des Verbraucherschutzes neigen, wie auch die gängige Rechtsprechung des EuGH belegt.	Dieses Verbraucherleitbild findet sich in der skandinavischen, deutschen und österreichischen Lebensmittelgesetzgebung wieder. Der Konsument verfügt über nicht genügend Sachkenntnis, ist mit den Etikettierungen von Lebensmitteln (aufgrund der Vielzahl von verschiedenen Lebensmitteln, deren Zusammensetzung und Herstellungsverfahren) überfordert und verlässt sich auf strenge Produktionsstandards im eigenen Land. Hierfür sind wesentlich mehr Maßnahmen notwendig als die bloße Kennzeichnung von Nahrungsmitteln. Dies betrifft einerseits Verbote bestimmter Herstellungs- bzw. Bearbeitungsverfahren oder bestimmter Zusatzstoffe, andererseits strenge Zulassungs- und Kontrollbestimmungen, sowie den gezielten Einsatz bestimmter vertikaler Regelungen.

In den meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union geht man von einem „mündigen“, „kritischen“ und „sich informierenden“ Verbraucher aus. Diese Betrachtung des Verbrauchers (Verbraucherleitbild) - als mündigen Konsumenten - legt auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) seiner Rechtsprechung im Bereich Lebensmittel und Konsumentenschutz zugrunde. Aufgrund dieser Informationsphilosophie wird in der Europäischen Union der Schwerpunkt auf die Produktinformation bzw. eine Vielzahl von strengen Kennzeichnungsbestimmungen gelegt.

### EU-Mitgliedsstaaten mit „Schutzphilosophie“

In einigen Mitgliedsstaaten, wie etwa Deutschland, Österreich und den skandinavischen Staaten wird mit Hilfe der Lebensmittelpolitik ein anderes Verbraucherleitbild verfolgt. Man geht grundsätzlich von einem „flüchtigen“ Verbraucher aus, der nicht so gut informiert ist, der weder über das notwendige Vorwissen noch über genügend Zeit verfügt, sich intensiv mit der (zum Teil auch recht komplizierten) Kennzeichnung von Lebensmitteln auseinander zu setzen. In diesen Ländern verfolgte man bislang die sog. „Schutzphilosophie“; d.h. der Produktion und dem Inverkehr bringen von Lebensmitteln wurden sehr strengen Regelungen auferlegt. Während in der Europäischen Union das Hauptaugenmerk auf die Kennzeichnung von Produkten gelegt wird und auf Mindestnormen an Produkte weitgehend verzichtet wurde, wurde in einigen Mitgliedsstaaten der Kennzeichnung weniger Aufmerksamkeit gewidmet, dafür aber sehr strenge und restriktive Bestimmungen für die Herstellung und dem Inverkehr bringen von Lebensmitteln erlassen.



Für diese Staaten sollten auch in Zukunft strenge nationale Produktionsvorschriften eine besondere Rolle spielen, damit die Konsumenten die Gewissheit haben, dass alle im jeweiligen EU-Mitgliedsland hergestellten Lebensmittel diesen strengen Bestimmungen unterliegen. Andererseits ist die Kennzeichnungs- und Informationspolitik massiv auszubauen, damit die Konsumenten in Zukunft nach ihren eigenen Qualitätsvorstellungen Lebensmittel erwerben können. Wie schon gesagt, importierte Lebensmittel unterliegen nicht dem jeweiligen nationalen Lebensmittelrecht, sondern den Mindestanforderungen der EU-Regelungen.

Den „mündigen und wohl informierten“ Verbraucher gibt es in ganz Europa nicht. Und es wird immer schwieriger sich im derzeitigen „Kennzeichnungschaos“ zurechtzufinden. Daher sind in naher Zukunft viele Schritte zu unternehmen, um den Konsumenten die notwendigen Informations- und Orientierungshilfen zur Verfügung zu stellen, damit sie sich auf diese veränderte Situation auch rasch einstellen können.

### **Nationale Lebensmittelpolitik - Sind nationale Alleingänge möglich?**

Grundsätzlich muss zwischen Maßnahmen, die die Herstellung von Lebensmitteln und jenen, die den Handel mit Lebensmittel betreffen unterscheiden werden. Bei all jenen Regelungen, die direkt an der Produktion ansetzen, ist der nationale Handlungsspielraum relativ groß, da der freie Warenverkehr nicht direkt betroffen ist. Das bedeutet, dass nationale Produktionsvorschriften (z.B. das Verbot der Bestrahlung von Lebensmitteln) oder auch Emissionsgrenzwerte (im Umweltbereich) wesentlich strenger sein können als in anderen EU-Ländern. Maßnahmen hingegen die direkt am Produkt ansetzen (z.B. Importverbote), stellen hingegen fast immer ein „Handelshemmnis“ dar. Dem Ziel eines gemeinsamen Marktes entsprechend dürfen keine mengenmäßigen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen getroffen werden.

### **Handelshemmnisse**

Aufgrund einer Ausnahmebestimmung ist es zwar prinzipiell möglich, verschieden strenge Standards zu erlassen, es besteht aber immer die Gefahr, beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) geklagt zu werden. Dann muss der betreffende Staat nachweisen, dass er diese Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen getroffen hat. Zudem muss diese Maßnahme dem „Prinzip der Verhältnismäßigkeit“ entsprechen. Dies hat der EuGH zu entscheiden. Es steht also nicht die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit ernährungspolitischer Maßnahmen im Mittelpunkt, sondern inwieweit sie ein Handelshemmnis darstellen.

Speziell die EUGH-Urteile vom 11.5.1989 (Verbot des Importes von Milchersatzerzeugnissen) und vom 2.2.1989 (Verbot der Einfuhr von Fleischerzeugnissen) zeigen, wie schwierig es im EU-Raum ist, nationale Alleingänge durchzusetzen. In beiden Fällen wollte die deutsche Regierung ein Importverbot, sowohl für Milchmilitate<sup>1</sup> als auch für Fleischwaren, die nicht den deutschen Produktionsnormen entsprechen<sup>2</sup>, erlassen. In beiden Fällen lehnte der EUGH die deutschen Importverbote als Handelshemmnis ab, mit dem Hinweis, dass alle Produkte, die in einem EU-Mitgliedsland rechtmäßig in Verkehr gebracht worden sind, auch in allen übrigen Mitgliedsstaaten ohne Beschränkungen eingeführt werden müssen (Prinzip der gegenseitigen Anerkennung).

Folgendes Zitat aus dem Milchimitat-Verfahren zeigt die Einstellung der EU-Kommission, die übrigens in beiden Fällen Kläger war, zu nationalen Alleingängen: „Die Kommission ist der Auffassung, dass die Verfolgung einer nationalen Qualitätspolitik kein zwingendes Erfordernis des Gemeinwohls im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes sei und somit nicht als Begründung für ein Einfuhrverbot für rechtmäßig in anderen Mitgliedsstaaten hergestellte und in Verkehr gebrachte Erzeugnisse dienen könne“.

Ein weiteres Zitat der EU-Kommission aus dem Verfahren zum Importverbot von Fleischerzeugnissen unterstreicht das oben gesagte: „Eine nationale Qualitätspolitik bei Fleischwaren, die auf ein einziges Kriterium, nämlich die Ausschaltung fleischfremder Bestandteile, abstelle, sei völlig ungeeignet, ihr vorgegebenes Ziel zu erreichen. Die Qualität von Fleischwaren hänge nicht entscheidend davon ab, ob ausschließlich oder ganz überwiegend Fleisch verwendet werde, sondern davon, welches Fleisch und welche Zutaten verarbeitet würden.“

Da unterschiedliche Standards in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten häufig ein Handelshemmnis darstellen, werden häufig Richtlinien bzw. Verordnungen erlassen, damit es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen kommt.

---

<sup>1</sup>ein Produktionsverbot wurde in der BRD bereits beschlossen; dies betrifft aber nicht den internationalen Warenverkehr und stellt deshalb kein Handelshemmnis dar, im Gegensatz zum Importverbot. Mittlerweile gibt es bereits enormen Druck seitens der Nahrungsmittelindustrie in Deutschland auch dieses Produktionsverbot aufzuheben, da es zu Wettbewerbsnachteilen führt.

<sup>2</sup>hier ging es vor allem um Zusatzstoffe im Fleisch, die in Deutschland verboten, in anderen Mitgliedsstaaten jedoch erlaubt sind.

### Dazu ein Beispiel:

*„Die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über Aromen behindern den freien Verkehr von Lebensmitteln und können zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen; sie wirken sich daher unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes aus. Um den freien Verkehr von Lebensmitteln zu ermöglichen, ist die Angleichung dieser Rechtsvorschriften erforderlich. Die Rechtsvorschriften über Aromen zur Verwendung in Lebensmitteln müssen in erster Linie den Erfordernissen des Schutzes der menschlichen Gesundheit, aber innerhalb der Grenzen des Gesundheitsschutzes auch wirtschaftlichen und technischen Anforderungen Rechnung tragen<sup>3</sup>.“*

### STANDPUNKTE

- Internationalisierung der Handlungsstrukturen der Arbeitnehmervertretungsorganisationen, um den aktuellen internationalen Entwicklungen (massiver Arbeitsplatzverlust, Schlechterstellung der Arbeitnehmer, Schlechterstellung der Konsumenten) im Lebensmittelsektor begegnen zu können.
- In Zukunft ist eine Mischform aus „Schutz- und Informationsphilosophie“ anzustreben, um einen besseren Verbraucherschutz zu gewährleisten.
- Parallel sind Kennzeichnungs- und Informationspolitik massiv auszubauen, sowie die notwendigen Informationshilfen zur Verfügung zu stellen, damit die Konsumenten qualitative Unterschiede leichter erkennen und auch tatsächlich Lebensmittel ihren Qualitätsvorstellungen erwerben können. Besondere Bedeutung gewinnt dieser Aspekt durch das größere Warenangebot, als auch die massive Werbung, die immer nur vereinzelte, spezifische Eigenschaften hervorkehren, der Blick auf das Ganze geht leicht verloren.
- Beibehaltung und Weiterentwicklung sowohl nationaler, als auch europäischer strenger Produktionsstandards.
- Grundsätzlich sind hohe europäische Standards zu verwirklichen.

---

<sup>3</sup> Aus "Richtlinie des Rates vom 22.8.1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aromen zur Verwendung in Lebensmitteln und über Ausgangsstoffe für ihre Herstellung")

### 3. Elemente einer zukunftsorientierten Agrar- und Lebensmittelpolitik

#### 3.1 Ökologisierung der Lebensmittelproduktion

Im Zusammenhang mit einer nachhaltigen, zukunftsorientierten Lebensmittelpolitik müssen sämtliche betroffenen Wirtschaftssektoren - die "landwirtschaftliche Urproduktion", die "Lebensmittelverarbeitung (Industrie und Gewerbe)" der "Lebensmittelhandel" und die "Gemeinschaftsverpflegung" - miteinbezogen werden. Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit sollte eine Wirtschaftsform gefunden werden, bei der

- der Verbrauch erneuerbarer Ressourcen deren Regenerationsfähigkeit nicht übersteigt,
- der Flächen- und Wasserverbrauch, als auch die Transportleistung auf einem Niveau stabilisiert werden, welches Langzeitschäden ausschließt,
- der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen absolut reduziert wird,
- die Absorptionsfähigkeit der Umwelt nicht überfordert, die Artenvielfalt nicht verringert und
- Großrisiken vermieden werden.

Im Bereich der **Landwirtschaft** gilt es daher Bewirtschaftungsformen zu fördern, die die langfristige Versorgung mit hochwertigen Lebensmitteln sicherstellen und dabei die Umwelt so wenig wie möglich belasten. Daher sind alle Bewirtschaftungsformen zu bejahen, die mit einer Reduzierung des Einsatzes von Pestiziden, Düngemitteln, u.ä. verbunden sind. Unter allen in Mitteleuropa praktizierten Wirtschaftsformen gilt die ökologische Landwirtschaft heute als die umweltschonendste. Weltweit existieren zahlreiche Formen der ökologischen Landwirtschaft. Gemeinsame Prinzipien sind ganzheitliches, systemorientiertes Denken, weitgehend geschlossene Stoffkreisläufe, größtmögliche Autarkie des Bauernhofes, sparsamer Einsatz von Betriebsmitteln, Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, Erhalt und Verbesserung einer standortgerechten Arten-, Sorten- und Rassenvielfalt. Aus diesem Grund kommt der Regionalisierung der Produktion eine besondere Bedeutung zu. Derzeit werden jedoch vor allem kleinere Landwirtschaftsbetriebe, u.a. durch übertrieben strenge Hygieneregungen der EU im Landwirtschaftsbereich, stark benachteiligt. Derartige Bestimmungen begünstigen auch weiterhin Konzentrationsprozesse. Nach wie vor hält der Strukturwandel in der Landwirtschaft der EU an. Es bedarf daher intensiver Bemühungen zur Förderung der Regionalisierung im allgemeinen und des ökologischen Landbaues im speziellen.

Im Bereich der **Lebensmittelverarbeitung** muss in diesem Zusammenhang zwischen der Produktion von hochwertigen Lebensmitteln und einer nachhaltigen Lebensmittelproduktion unterschieden werden. Während der erstere, engere Begriff vor allem auf das Produkt abzielt und vor allem in der Lebensmittelverarbeitung den Einsatz von ökologisch hergestellten Grundnahrungsmitteln umfasst, schließt der Begriff einer nachhaltigen Lebensmittelproduktion weitere, umfassendere Faktoren ein, wie etwa den sparsamen Einsatz von Energie und Rohstoffen, die Minimierung der Verkehrsbelastung und abfallvermeidende Maßnahmen (Stichwort: Verpackung).

Es gilt daher (EU-weit wie national) so rasch als möglich Konzepte zu entwickeln, die Nachhaltigkeitskriterien für die Lebensmittelverarbeitung definieren und anschließend Maßnahmen für deren Umsetzung vorschlagen. Infolge sind hierfür Förderprogramme zu entwickeln. Wie in der Landwirtschaft spielt auch im Bereich der Lebensmittelverarbeitung die Regionalisierung eine zentrale Rolle. Nicht nur unter dem Aspekt der Beschäftigungspolitik, sondern auch aus dem der Lebensmittelqualitätspolitik sind regionale Produktionsstrukturen anzustreben.

Das Schlagwort Regionalisierung hat auch für den dritten Akteursbereich, dem **Lebensmittelhandel**, eine besondere Bedeutung. Die Konzentration im Lebensmittelhandel hat bereits ernsthafte Ausmaße angenommen. Immer mehr Regionen verfügen über kein eigenes Lebensmittelgeschäft. Die Nahversorgung kann in etlichen Gebieten nicht mehr gewährleistet werden. Ziel einer nachhaltigen Lebensmittelversorgung muss jedoch auch die funktionierende Nahversorgung sein, nicht zuletzt um die Bevölkerung mit frischen Produkten versorgen zu können.

Einer der wichtigsten Schlüssel in der Regionalisierung-Konzentrationsdebatte, bzw. in der Schaffung von nachhaltigen Versorgungsstrukturen liegt in der vorherrschenden Verkehrssituation. Solange die externen Kosten des Straßengüterverkehrs nicht internalisiert werden und es noch immer billiger ist, Milch aus Nordeuropa in Griechenland zu verkaufen, als die Versorgung der Bevölkerung mit Frischmilch aus den benachbarten Regionen, wird die Konzentration in Landwirtschaft, Verarbeitung und Handel weiter voranschreiten. Die Kostenwahrheit im Verkehrsbereich ist somit eine der zentralen Herausforderungen der Zukunft.

### 3.1.1. Lebensmittel aus ökologischer Landwirtschaft

Wie schon erwähnt, ist der ökologische Landbau jene Landbewirtschaftungsform, die einer nachhaltigen Landwirtschaft am nächsten kommt. Die Zielsetzungen sind:

- der Schutz und die Verbesserung der natürlichen Ressourcen;
- die Aufrechterhaltung der Artenvielfalt;
- die wirtschaftliche Produktion qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel und Rohstoffe, wobei eine für die in diesem Sektor tätigen Personen akzeptable Einkommenserzielung durch agrarische Produktionsformen zu gewährleisten ist (strukturelle Nachhaltigkeit). Nachhaltigkeit darf dabei nicht auf rein ökologische Kriterien -im engeren Sinne- beschränkt sein, sondern es müssen auch vielmehr sozioökonomische und kulturelle Kriterien miteingeschlossen werden;
- die Sicherstellung öffentlicher Güter in der Pflege von Umwelt und Landschaft und Erhaltung gesunder Lebensbedingungen der Gesamtgesellschaft.

#### Ökologischer Landbau in Europa

Aufgrund des gestiegenen Ernährungs- und Umweltbewusstseins der Konsumenten, finden Agrarerzeugnisse und verarbeitete Lebensmittel aus ökologischem Anbau beim Verbraucher immer mehr Anklang. Dieser seit Jahren anhaltende Trend schafft einen neuen und zukunftsträchtigen Markt für Lebensmittel. In allen EU-Staaten wurde die ökologisch bewirtschaftete Fläche in den letzten Jahren weiter ausgedehnt.

Die nächste Abbildung gibt die Fläche der anerkannten Biobetriebe und der Umstellungsbetriebe für das Jahr 1995 wieder<sup>4</sup>. Mit einem Anteil von 7,34 % anerkannter Biobetriebe und Umstellungsbetriebe an der Gesamtzahl der landwirtschaftlichen Betriebe nimmt Österreich weltweit die Spitzenposition ein.

Auch in Osteuropa beginnt der ökologische Landbau Fuß zu fassen. Tschechien, Polen und Ungarn haben hier die Vorreiterrolle übernommen. Durch die EU-Gesetzgebung (EU-Verordnungen 2078/92 und 2092/91) wurden zwar einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen, dennoch vollzieht sich die Entwicklung des ökologischen Landbaus in den einzelnen Ländern unterschiedlich rasch.

Die EU-Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit, im Rahmen der EU-Verordnung 2078/92 für umweltgerechte und den landwirtschaftlichen Lebensraum schützende Produktionsmethoden Förderprogramme zu erstellen, die anschließend der EU-Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden.

Prinzipiell werden die genehmigten Förderungen mit 50 % aus dem EAGFL (Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) kofinanziert. Alle Mitgliedsstaaten bis auf Luxemburg haben davon Gebrauch gemacht. Ein weiterer Grund für die positive Entwicklung des ökologischen Landbaues in zahlreichen europäischen Staaten liegt in den besseren Absatzmöglichkeiten, die sich durch den Einstieg großer Handelsketten ergeben haben. Dadurch sind die Bioprodukte einer breiten Käuferschicht zugänglich gemacht worden und haben so ihr Nischendasein in Spezialläden verloren.

---

<sup>4</sup> Aus Frankreich, Spanien und Belgien waren nur die Gesamtzahlen der Biobetriebe (anerkannte Biobetriebe und Umstellungsbetriebe zusammen) erhältlich. In Finnland sind Teilumstellungen möglich, daher läßt sich die Zahl der Umsteller nicht feststellen.

Der EU-Ministerrat hat im Sommer 1991 eine Verordnung über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung von ökologisch produzierten Nahrungsmitteln vorgelegt. Aufgrund dieser EU-Verordnung werden EU-weit einheitliche Mindestregeln eingeführt, allerdings beschränkt sie sich auf pflanzliche Produkte. Die in der EU-Verordnung festgelegten Produktionsnormen sind in fast allen Bereichen nicht so streng gehalten, wie etwa in der österreichischen Regelung für biologischen Landbau<sup>5</sup>. Daher ist davon auszugehen, dass es eine Reihe von nationalen Vorschriften gibt, die wesentlich strenger sind als die Mindeststandards innerhalb der EU. Aus dem EU-Raum stammende, ökologisch produzierte Lebensmittel müssen mit den Worten "Ökologische Agrarwirtschaft-EWG-Kontrollsystem" gekennzeichnet sein. Darüber hinaus können die einzelnen Mitgliedsstaaten nationale Kontrollzeichen für ökologisch produzierte Lebensmittel vergeben.

### **Nachweismethoden für biologisch produzierte Lebensmittel**

Zur Zeit gibt es kein standardisiertes Verfahren für den Nachweis ökologisch produzierter Lebensmittel. In Deutschland wurde im Jahr 1995 eine Studie des Bundesinstituts für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin vorgestellt, in deren Verlauf die Ergebnisse aus 150 Vergleichsuntersuchungen zur Qualität ökologisch und konventionell erzeugter Lebensmittel ausgewertet wurden. Unterschiede waren am ehesten bei Gemüse und zwar hinsichtlich Nitratgehalt und Pflanzenschutzmittelrückständen nachweisbar. Bemerkenswert ist jedoch die Tatsache, dass Tiere in Futterwahlversuchen zwischen Nahrungsmitteln aus verschiedenen Landbausystemen unterscheiden und jene aus biologischem Anbau bevorzugen. Zu gleichen Ergebnissen kommen Fütterungsversuche am Ludwig Boltzmann-Institut in Wien. Zur Zeit wird an der Evaluierung dieser Methode anhand von Marktprodukten gearbeitet.

Im Forschungsstadium befindet sich auch die sogenannte Biophotonen-Methode, die eine Unterscheidung ökologisch produzierter von konventionell erzeugten Lebensmitteln, durch das Messen von Lichtquanten ermöglichen soll. Mit der Standardisierung einer geeigneten Bestimmungsmethode ist in nächster Zukunft nicht zu rechnen.

---

<sup>5</sup>auch in der BRD sind die Regelungen strenger gehalten als im EG-Entwurf vorgesehen

Entwicklung der biologisch genutzten Fläche von 1990~1995 in Europa

Länder	Fläche in ha					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgien	1.200	1.300	1.400	1.600	3.043	2.655
Dänemark	11.581	17.963	18.653	20.090	21.145	38.244
Deutschland	59.734	90.622	158.477	202.379	246.458	310.724
Finnland	6.752	13.281	15.859	20.153	25.822	44.732
Frankreich	65.000	72.000	90.000	90.000	87.000	82.003
Griechenland	150	200	250	500	1.355	2.353
Großbritannien	20.000	31.000	34.000	35.000	30.992	47.900
Irland	3.700	3.800	3.823	5.101	5.557	12.400
Italien	11.000	13.218	16.850	30.000	91.638	201.528
Luxemburg	550	600	634	500	500	625
Niederlande	7.469	9.227	10.000	10.053	10.473	11.486
Österreich	21.546	27.580	84.000	135.982	186.494	222.802
Portugal	550	1.000	2.000	2.000	3.000	11.055
Schweden	38.890	39.743	42.428	46.390	56.751	85.500
Schweiz	10.000	13.000	17.300	20.784	25.230	32.000
Spanien	3.650	4.235	7.859	11.675	17.209	24.078
Länder	Anteil in %					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgien	0,08	0,09	0,09	0,11	0,22	0,19
Dänemark	0,43	0,67	0,69	0,74	0,79	1,42
Deutschland	0,35	0,53	0,92	1,18	1,43	1,80
Finnland	0,29	0,58	0,69	0,88	1,12	1,94
Frankreich	0,22	0,24	0,30	0,30	0,29	0,28
Griechenland	0,02	0,03	0,04	0,08	0,02	0,04
Großbritannien	0,12	0,18	0,19	0,20	0,18	0,28
Irland	0,06	0,08	0,08	0,11	0,13	0,28
Italien	0,06	0,07	0,09	0,17	0,53	1,17
Luxemburg	0,43	0,47	0,49	0,39	0,39	0,49
Niederlande	0,37	0,46	0,50	0,50	0,52	0,58
Österreich	0,62	0,79	2,40	3,9	5,4	6,51
Portugal	0,01	0,02	0,05	0,05	0,08	0,28
Schweden	1,01	1,03	1,10	1,20	1,48	2,22
Schweiz	0,49	0,64	0,85	1,02	1,24	1,58
Spanien	0,01	0,01	0,03	0,04	0,06	0,09

Quellen: BMLF 1997/Culinar 1996 nach Nic Lampkin, European organic statistics 1996

Entwicklung der Anzahl der biologisch wirtschaftenden Betriebe in Europa von 1990 ~ 1995

Länder	Anzahl der Betriebe					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgien	150	160	176	151	173	196
Dänemark	523	672	675	640	677	1.044
Deutschland	2.685	3.436	4.286	4.750	5.335	6.069
Finnland	691	953	1.305	1.599	1.818	2.779
Frankreich	2.850	2.900	2.968	3.300	3.650	3.580
Griechenland	25	50	75	150	455	650
Großbritannien	620	700	829	800	655	819
Irland	97	150	200	195	254	430
Italien	1.300	1.500	1.830	2.500	4.671	10.308
Luxemburg	11	10	13	12	12	21
Niederlande	399	439	470	490	519	600
Österreich	1.539	1.970	6.000	9.713	13.321	17.833
Portugal	34	50	80	142	120	366
Schweden	1.891	1.857	1.867	1.897	2.081	2.415
Schweiz	900	1.000	1.160	1.390	2.121	3.925
Spanien	350	346	585	753	909	1.042
Länder	Anteil in %					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgien	0,19	0,20	0,23	0,19	0,23	0,25
Dänemark	0,77	0,99	1,00	0,95	1,00	1,55
Deutschland	0,48	0,62	0,78	0,85	0,96	1,10
Finnland	0,63	0,87	1,19	1,45	1,65	2,52
Frankreich	0,35	0,36	0,37	0,41	0,45	0,45
Griechenland	0,03	0,06	0,09	0,02	0,05	0,08
Großbritannien	0,25	0,29	0,34	0,32	0,27	0,34
Irland	0,06	0,09	0,12	0,12	0,16	0,27
Italien	0,05	0,06	0,07	0,10	0,19	0,41
Luxemburg	0,32	0,29	0,38	0,35	0,35	0,62
Niederlande	0,33	0,36	0,39	0,40	0,43	0,50
Österreich	0,57	0,73	2,46	3,99	5,48	7,34
Portugal	0,006	0,01	0,01	0,02	0,02	0,07
Schweden	2,09	2,06	2,07	2,10	2,30	2,68
Schweiz	1,60	1,17	1,36	1,63	2,49	4,62
Spanien	0,02	0,02	0,04	0,05	0,06	0,07

Quellen: BMLF 1997/Culinar 1996

## Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe 1995

Länder	Landwirtschaftliche Betriebe				Anteil in %
	gesamt	biologisch		gesamt	
		anerkannt	in Umstellung		
Belgien	76.300	56	140	196	0,25
Dänemark	67.300	677	417	1.044	1,55
Deutschland	553.285	4.291	1.778	6.069	1,10
Finnland	109.900	k. A.	k. A.	2.779	2,52
Frankreich	801.300	2.912	668	3.580	0,45
Griechenland	819.200	180	470	650	0,08
Großbritannien	243.100	676	143	819	0,34
Irland	159.400	132	298	430	0,27
Italien	2.488.400	9.694	614	10.308	0,41
Luxemburg	3.400	13	8	21	0,62
Niederlande	119.700	552	48	600	0,50
Österreich	243.000	11.591	6.242	17.833	7,34
Portugal	489.000	342	24	366	0,07
Schweden	90.102	1.600	815	2.415	2,68
Schweiz	84.900	2.121	1.804	3.925	4,62
Spanien	1.383.900	k. A.	k. A.	1.042	0,07

Quellen: BMLF/Culinar 1997

## Landwirtschaftliche Nutzfläche 1996

Länder	Landwirtschaftliche Fläche				Anteil in %
	gesamt	biologisch		gesamt	
		anerkannt	in Umstellung		
Belgien	1.412.000	1.672	983	2.655	0,19
Dänemark	2.691.174	16.937	21.307	38.244	1,42
Deutschland	17.182.100	241.447	69.277	310.724	1,80
Finnland	2.302.000	23.223	21.309	44.732	1,94
Frankreich	28.897.521	57.818	24.185	82.003	0,28
Griechenland	5.741.000	603	1.750	2.353	0,04
Großbritannien	17.240.000	25.900	22.000	47.900	0,28
Irland	4.444.000	2.400	10.000	12.400	0,28
Italien	17.215.000	k. A.	k. A.	201.528	1,17
Luxemburg	127.200	545	80	625	0,49
Niederlande	1.997.000	7.450	4.036	11.486	0,58
Österreich	3.420.000	144.816	77.986	222.802	6,51
Portugal	3.829.000	6.755	4.300	11.055	0,28
Schweden	3.842.000	49.500	36.000	85.500	2,22
Schweiz	2.021.000	k. A.	k. A.	32.000	1,58
Spanien	26.389.000	13.098	10.980	24.078	0,09

Quelle: BMLF/Culinar 1997



## STANDPUNKTE

- Verstärkte Förderungen des biologischen Landbaues
- Artgerechte Tierhaltung (inkl. Fütterung) und deren gesetzlichen Verankerung
- Verstärkter Druck auf den Handel (vor allem auf die großen Handelsketten) zur Einführung von biologischen Lebensmitteln
- Einführung von biologischen Lebensmitteln in der Gemeinschaftsverpflegung (Werksküchen, Betriebsküchen u.ä.)
- Beibehaltung des Verbotes des Einsatzes der Gentechnik im biologischen Landbau
- Regelmäßige Berichterstattung über Produktionsmengen und Einsatzbereiche von biologischen Lebensmitteln im EU-Raum
- Intensive Forschung im Bereich der Nachweismethoden für biologisch produzierte Lebensmittel
- Entwicklung und Forcierung einer bauern- und konsumentengerechter Preispolitik für biologisch produzierte Lebensmittel

## 3.2 Wasser - das Lebensmittel Nr.1

### 3.2.1. Die Nitratproblematik

Die Nitratbelastung unserer Gewässer hat verschiedene Ursachen. Gründe dafür liegen einerseits in undichten Senkgruben, mit Sicherheit aber auch in der konventionell betriebenen Landwirtschaft. Überhöhte Düngung, Klärschlammaufbringung und überlaufende Jauchgruben gelten als weitere Verursacher. Am meisten gefährdet sind dabei Einzelwasserversorgungsanlagen (Hausbrunnen). Diese sind mit einem wesentlich höherem Risiko behaftet als zentrale Versorgungsanlagen. Durch die stetige Belastung der Grundwässer können mitunter auch größere Wasserversorgungsanlagen betroffen sein.

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfiehlt einen Grenzwert von 25 mg/l, wie er auch etwa in der Schweiz vorgesehen ist. Trinkwasser, das mit mehr als 50 mg/l Nitrat belastet ist, sollte keinesfalls für die Ernährung von Säuglingen bis zum Ende des sechsten Lebensmonats verwendet werden. Tatsächlich gibt es aber Gebiete, wo Nitratwerte bis zu 200, vereinzelt sogar bis 500 mg/l auftreten.

### 3.2..2. Die Pestizidproblematik

Trotz jahrelanger Diskussionen über die Gefährlichkeit von Pestiziden ist EU-weit keine signifikante Trendumkehr zu erkennen. Während in Schweden innerhalb von nur fünf Jahren der Pestizidverbrauch um 50% reduziert werden konnte, stieg der Verbrauch in zahlreichen anderen Mitgliedsländern weiter an. Einige Pestizide stehen unter dem Verdacht kanzerogen zu wirken. Haut- und Reproduktionsschäden, bis hin zu Krebserkrankungen konnten bei traditionell wirtschaftenden Landwirten, die mit derartigen Chemikalien häufig in Berührung kommen, nachgewiesen werden.

Gerade im Sinne einer nachhaltigen Landwirtschaft muss der Einsatz von Pestiziden massiv reduziert werden. Das langfristige Nachhaltigkeitsziel muss der Totalverzicht von Pestiziden sein. Die Anwendung toxikologisch besonders bedenklicher Pestizide muss mit sofortiger Wirkung verboten werden. Dementsprechend muss sowohl Trinkwasser, als auch langfristig das Grundwasser, frei von Pestiziden sein.

#### Positives Beispiel Schweden

EU-Vorreiter hinsichtlich der Reduktion des Pestizideinsatzes ist Schweden. Aufgrund der allgemeinen Betroffenheit über die gesundheitlichen und umweltbedingten Risiken, durch die Anwendung von Pestiziden in der Landwirtschaft, wurde in Schweden im Jahr 1985 beschlossen, dass innerhalb von 5 Jahren die Menge der aufgebrauchten Pestizide um 50% reduziert werden muss. Das Ziel von 4.500 Tonnen aktiver Substanz auf das anvisierte Niveau auf 2.500 Tonnen herunter zu kommen wurde zwischenzeitlich erreicht. Eine weitere Reduzierung des Pestizideinsatzes um weitere 50% wurde im Jahr 1990 beschlossen.

Pestizideinsatz in europäischen Ländern im Vergleich 1993

Land	Wirkstoffe in t	kg je ha landw. Nutzfläche
Schweden	2.450	0.72
Österreich	3.897	1,11
Dänemark	4.660	1.66
Deutschland	33.146	2.79
Niederlande	17.206	8.52

Quelle: Umwelt Bundesamt Österreich 1993

### **Mineraldüngerverbrauch leicht rückläufig**

Anders als beim Pestizidverbrauch ist der Mineraldüngerverbrauch in der EU leicht rückläufig. Dennoch ist gerade im Bereich des Mineraldüngereinsatzes eine viel stärkere Reduktion von Nöten. Der Einsatz von Düngemitteln ist einer der Hauptursachen für die regional sehr hohen Nitratbelastungen von Grund- und Trinkwasser. Basierend auf den Bestimmungen des biologischen Landbaues, ist eine massive Reduktion des Mineraldüngereinsatzes anzustreben.

### **3.2.3. Protest gegen eine Aufweichung der „EU-Trinkwasserrichtlinie“**

Nach dem Willen der Kommission soll die Trinkwasserrichtlinie der EU aus dem Jahr 1980 abgeändert werden. Dieser Entwurf zur neuen EU-Trinkwasserrichtlinie widerspricht jedoch einem verantwortungsvollen und gesundheitspolitisch unbedenklichen Konsumentenschutz. Bis jetzt gilt in der EU für Wasser für den menschlichen Gebrauch ein Grenzwert von 0,1 Mikrogramm Pflanzengift pro Liter, wobei die zulässige Gesamtmenge an Pestizidrückständen von 0,5 Mikrogramm/l nicht überschreiten darf. Aus dem Blickpunkt eines vorsorgeorientierten Verbraucherschutzes, muss man jedoch die Forderung aufstellen, dass Trinkwasser grundsätzlich von Pestiziden frei zu sein hat.

Der Entwurf zur neuen Trinkwasserrichtlinie sieht jedoch, trotz zahlreicher Proteste in den EU-Mitgliedsstaaten, eine Aufweichung der Grenzwerte für Pestizide von 0,1 Mikrogramm vor. Die jetzigen, aus ärztlicher Sicht vertretbaren Grenzwerte entsprechen der Nachweisgrenze der Pestizide. Bei der geplanten Neuregelung würden sie teilweise um das Tausendfache steigen.

In der Novelle zur Trinkwasserrichtlinie ist der seit 1980 geltende Grenzwert von 0,1 Mikrogramm nur noch formal enthalten. Über die Hintertür einer Ausnahmeregelung können die Mitgliedstaaten künftig das Trinkwasser höher belasten. Die zulässige Gesamtmenge an Pestizidrückständen von 0,5 Mikrogramm/l ist im Entwurf überhaupt nicht mehr erwähnt. An die Stelle des Pauschalwertes sollen künftig Einzelwerte für die Chemikalien treten, die ein Gremium aus Vertretern der Mitgliedsstaaten, ohne die Beteiligung von Umweltverbänden, der Wasserwirtschaft oder des Europäischen Parlaments festlegt. Gravierende Auswirkungen sind auf die Zulassung von Pestiziden zu befürchten. Die Verabschiedung dieser Richtlinie hätte zur Folge, dass es keinen einheitlichen Trinkwasserschutz in der EU mehr gibt. In Zukunft wäre somit nicht mehr auszuschließen, dass Getränke, die aus höher belastetem Trinkwasser hergestellt werden, in allen EU-Mitgliedsländern verkauft werden.

### **STANDPUNKTE**

- Minimierung des Einsatzes von Düngemitteln in der Landwirtschaft
- Minimierung des Einsatzes von Pestiziden in der Landwirtschaft nach schwedischem Vorbild
- Trinkwasser muss frei von Pestiziden werden
- Keine Aufweichung der EU-Trinkwasserrichtlinie
- Verpflichtende Festschreibung der WHO-Vorsorgegrenzwerte im Bereich Trinkwasser
- Forcierung des biologischen Landbaues

### 3.3 Stärkung regionaler und verbrauchernaher Produktion und Erhaltung der Lebensmittelvielfalt

#### 3.3.1 Zusatzstoffe

Zusatzstoffe werden als „Hilfsmittel“ bei der Herstellung und Bearbeitung von Lebensmitteln eingesetzt, z. B. um die Haltbarkeit zu verlängern, das Aussehen zu verbessern, oder Aroma und Geschmack zu erhalten. Dabei stehen Zusatzstoffe im Spannungsfeld zwischen

- der Notwendigkeit der Produzenten Lebensmitteln mit gleichbleibender Qualität herzustellen und
- der Meinung der Konsumenten solche Hilfsmittel seien zum Großteil überflüssig und gesundheitlich schädlich.

#### Ist der Einsatz von Zusatzstoffen sinnvoll ?

Ein sinnvoller Einsatz von Zusatzstoffen bei Lebensmitteln kann durchaus gerechtfertigt sein. So würden z. B. ohne den Einsatz von Konservierungsstoffen viele Lebensmittel vorzeitig verderben und dies häufig ohne erkennbare Veränderungen. Damit wäre das Ausmaß von Lebensmittelvergiftungen viel größer als heute. Ohne Zusatzstoffe wie Emulgatoren und Verdickungsmittel könnte die heutige Palette von Lebensmitteln in ihrer Vielfalt nicht hergestellt werden. Entscheidend ist jedoch die Frage, ob der Einsatz dieser Stoffe immer notwendig und gesundheitlich unbedenklich ist.

Die regionale Lebensmittelproduktion unter Berücksichtigung der Arbeitsplätze, als auch der Vielfalt der Produkte, wird durch den übermäßigen Einsatz von Zusatzstoffen, in der internationalen Lebensmittelproduktion gefährdet.

#### Sind Zusatzstoffe gesundheitlich unbedenklich?

Da Lebensmittel-Zusatzstoffe mitgegessen werden, sind an sie strenge Anforderungen hinsichtlich der gesundheitlichen Unbedenklichkeit gestellt. Unter gesundheitlicher Unbedenklichkeit versteht man, dass ein Zusatzstoff beim Konsum in der angewandten Konzentration langfristig kein Risiko für die Gesundheit darstellt. Die vom Gesetzgeber genannten Höchstmengen sind hinsichtlich einer lebenslangen Zufuhr abgesichert, berücksichtigen aber nicht deren kumulativen Wirkung.

Weder bei Nahrungsmitteln, auch wenn sie noch so natürlich sind, noch bei Zusatzstoffen gibt es eine absolute gesundheitliche Unbedenklichkeit. Wie bestimmte Pollen, oder einige Lebensmittel, wie Erdbeeren, Nüsse, Sojaprodukte und Fisch, können bestimmte Konservierungsstoffe, Farbstoffe, Emulgatoren und andere bei empfindlichen Menschen allergische Reaktionen oder andere Zeichen von Unverträglichkeit auslösen.

Zusatzstoffe werden nicht in erster Linie zum Zweck der Ernährung, sondern vorwiegend aus technologischen Gründen verwendet. Wachsende Marktanteile erlangen Zusatzstoffe auch durch den zunehmenden Trend zu Fast-Food und Fertiggerichten; Produkte also, die einen hohen Verarbeitungsgrad aufweisen und daher den Einsatz von Zusatzstoffen erforderlich machen. Zu den Zusatzstoffen zählen verschiedene Stoffgruppen wie Farbstoffe, Konservierungsmittel, Antioxidantien, Emulgatoren, Gelier- und Verdickungsmittel sowie Aromastoffe.

#### Die häufigsten „für“ und „gegen“ den Einsatz von Zusatzstoffen

Vorteile von Zusatzstoffen	Nachteile von Zusatzstoffen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichbleibende Qualität von Lebensmitteln</li> <li>• Produktion einiger Produkte wird erst durch Zusatzstoffe möglich (z.B. Margarine, Cremespeisen)</li> <li>• Konservierungsstoffe sorgen für längere Haltbarkeit</li> <li>• Antioxidantien schützen die Inhaltsstoffe vor Veränderungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusatzstoffe können verschiedene Nebenwirkungen auslösen (Allergien)</li> <li>• unzureichende und unverständliche Kennzeichnung</li> <li>• keine Kennzeichnung bei offener Ware</li> <li>• Täuschung des Konsumenten kann nicht ausgeschlossen werden (z.B. Einsatz von Konservierungsstoffen im Frischwarenbereich)</li> </ul>

Quelle: Culinar 1997

### **Zusatzstoffe EU-weit harmonisiert**

Seit 1995 gilt die Verwendung von Zusatzstoffen in der EU als harmonisiert. Zur Zeit gibt es über 270 EU-weit zugelassene Zusatzstoffe, die durch sogenannte „E-Nummern“ gekennzeichnet sein müssen.

Durch die Übernahme der EU-Regelungen hat sich die Anzahl, der in den einzelnen EU-Mitgliedsländern legal zur Verwendung gelangenden Zusatzstoffe deutlich erhöht.

### **STANDPUNKTE**

- Kein Einsatz von Zusatzstoffen bei Grundnahrungsmitteln
- Nationale Sonderregelungen sollen möglich sein
- Nationale und EU-weite Berichterstattung um die Einsatzbereiche der einzelnen Zusatzstoffe

### **3.3.2 Transport**

Die Ziele der EU-Verkehrspolitik sind die völlige Liberalisierung des Straßengüterverkehrs mit dem Abbau aller Restriktionen in diesem Bereich, eine gemeinsame und einheitliche Preisgestaltung und der sogenannte Lückenschluss im Straßennetz. Folge dieser Politik ist ein weiteres Ansteigen des Verkehrsaufkommens. Statt Verkehrsvermeidung zu machen, soll dem absehbaren Verkehrskollaps mit dem weiteren Ausbau des Straßennetzes begegnet werden.

„Der Aktionsbereich der zukünftigen Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet der transeuropäischen Verkehrsinfrastruktur muss im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarktes und auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt erweitert werden.“ Daher müssen nach Meinung der EU zu den bestehenden 37.000 Straßenkilometern mit überregionaler Bedeutung, 12.000 Kilometer an neu zu bauenden Autobahnen und Schnellstraßen hinzukommen, damit ein „Hauptanliegen der Betroffenen, der Industrie und der Verkehrswirtschaft“, erfüllt wird. Für diese Projekte errechnete die EU-Kommission einen Finanzbedarf von 1000 bis 1500 Mrd. ECU zwischen 1990 und 2010. Ganz oben auf der Prioritätenliste des Programms zur Schaffung einer „verbesserten“ Verkehrsinfrastruktur stehen die Schaffung „transeuropäischer Achsen“ und die Beseitigung von Engpässen. Die von der EU-Kommission als Betroffene bezeichneten Unternehmer versammeln sich regelmäßig um den „Europäischen Runden Tisch der Industriellen“ (ERT). In dieser Runde von über 40 Topindustriellen sind unter anderem die Firmenchefs von Fiat, Volvo, Hoechst, Nestlé, Philips, Daimler Benz und Royal Dutch/Shell vertreten. Gemeinsames Ziel ist die Schaffung der „richtigen Bedingungen für Wirtschaftswachstum und Erfolg der europäischen Industrie“ (ERT-Broschüre, 1989).

Die uneingeschränkte Liberalisierung bedeutet eine Fortsetzung des quantitativen Wirtschaftswachstums, was mit enormen ökologischen Belastungen verbunden ist. Die Just-in-time-Philosophie des EU-Binnenmarktes ist nur aufgrund der Kostenunwahrheit auf dem Transportsektor möglich. Dem subventionierten Straßenverkehr, der nach wie vor mit Abstand weltweit größte Umweltverschmutzer, werden nach wie vor die höchsten Zuwachsraten beschieden. Auch der Flugtransport wird indirekt subventioniert, da Kerosin in der EU steuerfrei ist. Von Internalisierung externer Kosten kann hier keine Rede sein; obwohl die Umweltbelastungen durch den Verkehr immer höher werden, sinken die relativen Preise. Diese Transportpolitik fördert den Import von Lebensmitteln aus aller Welt. Die Lagerhaltung wird zunehmend aus Kostengründen auf die Straße verlegt. Nicht mehr die regionale Versorgung mit Frischeprodukten steht im Mittelpunkt, sondern die industrielle Massenproduktion und die zeitgerechte Lieferung dieser so gefertigten Lebensmittel quer durch Europa. Betroffen ist auch der Transport von Tieren. Um Kosten zu sparen, werden Tiere in Gütertransporter gezwängt, was einen artgerechten Transport unmöglich macht. Der Stress, dem die Tiere ausgesetzt werden, äußert sich auch durch negative Auswirkungen auf die Fleischqualität (Stressstoffwechsel etc.).

## STANDPUNKTE

- Schaffung der Kostenwahrheit auf dem Transportsektor. Die Transportkosten müssen die Umweltkosten auch tatsächlich widerspiegeln.
- Aufbau und Forcierung von regionalen (Nah-) Versorgungsstrukturen (und vermehrte Versorgung mit Frischeprodukten).
- Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene.
- Tiertransporte über große Entfernungen sind sowohl aus ökologischer Sicht, als auch aus Sicht einer nicht artgerechten Behandlung von Tieren, strikt abzulehnen.
- Aus der Kennzeichnung soll das Herkunftsland des Produktes so hervorgehen, dass die Konsumenten auch tatsächlich eine Wahlmöglichkeit haben.

### 3.3.3 Verpackung

EU-weit nimmt der gesamte Verpackungsverbrauch zu. Steigerungen sind bei den Packstoffen, Kunststoffen und Papier/Pappe/Karton zu verzeichnen. Während der ökologische Packstoff Glas Abnahmen aufweist. Ein weiteres Kennzeichen für die Entwicklung auf dem Verpackungssektor ist der immer stärkere Rückgang von Mehrwegverpackungen aufgrund des vermehrten Einsatzes von Einwegverpackungen. Damit wird der Abfallvermeidung massiv entgegengesteuert. Das politische Hauptaugenmerk richtet sich daher nicht auf die Abfallvermeidung, sondern auf die Entsorgung und dabei in erster Linie auf die Verbrennung von Abfällen.

Gegen die Verpackungsflut müssen konkrete Maßnahmen gesetzt werden. Lebensmittel sollten generell so wenig wie möglich verpackt werden. Wenn Lebensmittel, z.B. aus hygienischen Gründen, verpackt sein müssen, dann ist danach zu trachten, dass die Verpackung umweltfreundlich und zur Gänze wiederverwertbar ist. Packstoffe wie PVC bzw. andere Kunststoffe, die Weichmacher oder andere östrogenhaltige Stoffe enthalten, die Lebensmittel kontaminieren können sind abzulehnen. Auch unökologische Verpackungen wie etwa die Alu-Dose und -folien, sollten verboten werden. Zudem sollen Verpackungen so gekennzeichnet sein, dass über Produkt und Produktionsprozess Auskunft gegeben wird.

#### STANDPUNKTE

- Verbot bestimmter unökologischer Verpackungen, wie etwa der Aludose oder von PVC
- Generell sollen Lebensmittel so wenig wie möglich verpackt werden. Notwendige Verpackungen sollen zur Gänze stofflich wiederverwertbar sein.
- Festschreibung verbindlicher Mehrwegquoten, sowie Sicherstellung einer rasch durchführbaren, transparenten und effizienten Kontrolle der Quoten.
- Ökonomische Gestaltung der Sammlung und Wiederverwertung von Verpackungen
- Einführung von einheitlichen Pfandregelungen mit Rücknahmepflicht
- Besteuerung von Verpackungen nach ihrer ökologischen Bedenklichkeit
- Strenge Emissionsregelungen für alle Anlagen, die Abfälle verwerten bzw. als Energieträger einsetzen.

### 3.4 Neue Herstellungs- und Bearbeitungsverfahren

#### 3.4.1 Bestrahlung von Lebensmitteln

##### Einsatzgebiete der Strahlungskonservierung

Die Idee, Nahrungsmittel ionisierender Strahlung auszusetzen, tauchte bereits 1916 auf. Damals wurden in Schweden Erdbeeren versuchsweise bestrahlt. 1963 hat die amerikanische Food and Drug Administration (FDA) die Bestrahlung von Weizen zugelassen. Im Laufe der Jahre wurde die Liste der für die Bestrahlung freigegebenen Nahrungsmittel immer länger. Je nach Dosis der Bestrahlung werden Parasiten und Insekten zerstört, das Auskeimen bei Gemüse verhindert und/oder der Reifungsprozess verlangsamt. Insgesamt wird also eine verlängerte Haltbarkeit und Lagerfähigkeit erzielt. Die durch die Bestrahlung vorgetäuschte Frische, der Vitaminverlust (v.a. der Vitamine C, E und K), die mögliche Vernachlässigung hygienischer Maßnahmen, die zur Zeit nicht vorhandene Kennzeichnung und immer wieder auftauchende Berichte über mögliche mutagen Wirkung frisch bestrahlter Lebensmittel tragen hingegen zur Verunsicherung der Konsumenten bei.

##### Die häufigsten Argumente „für“ und „gegen“ die Lebensmittelbestrahlung

Vorteile der Lebensmittelbestrahlung	Nachteile der Lebensmittelbestrahlung
<ul style="list-style-type: none"><li>• Das Keimen von pflanzlichen Lebensmitteln wird verhindert (Zwiebeln, Kartoffeln)</li><li>• Bakterien oder Schimmelpilze werden abgetötet (Salmonellen in Hühnern)</li><li>• Ungeziefer wird vernichtet (Käfer im Getreide)</li><li>• Die Reifedauer und die Lagerfähigkeit werden verlängert (Bananen, Erdbeeren)</li><li>• Bei der Lebensmittelverarbeitung ist die Ausbeute größer (bestrahltes Obst gibt mehr Saft)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Unerwünschte chemische Veränderungen (Aminosäuren, Vitamine)</li><li>• Frische wird vorgetäuscht (z.B. Verzögerung der Hutöffnung bei Champignons)</li><li>• Vernachlässigung hygienischer Maßnahmen</li><li>• Verdorbene Lebensmittel können als solche nicht erkannt werden (hygienische Mängel werden überdeckt)</li><li>• Teure Nachweisverfahren</li></ul>

Quelle: Culinar 1997

##### EU-weite Regelung notwendig

Nach langen Vorarbeiten und sehr kontroversiellen Standpunkten über das Ausmaß an europaweit zugelassenen bestrahlten Lebensmitteln wurde im Mai 97 ein Richtlinienentwurf vom Rat als gemeinsamer Standpunkt beschlossen, der vorsieht, dass in einem ersten Schritt Kräuter und Gewürze in eine vorläufige und bis zum Jahr 2000 abzuschließende Liste der bestrahlten Lebensmittel aufgenommen werden. Mitgliedsstaaten mit weitergehenden nationalen Zulassungen dürfen diese weiterhin aufrechterhalten, ebenso dürfen aber Mitgliedsstaaten nationale Beschränkungen oder Verbote - im Einklang mit dem Vertrag - beibehalten. Der Hinweis auf die Bestrahlung wird entsprechend der Richtlinie auch bei bestrahlte Lebensmittelzutaten und zusammengesetzten Lebensmitteln vorgeschrieben und ist von der verwendeten Menge dieser Zutat unabhängig. Auf die Einführung einer Mengenschwelle, ab der die Kennzeichnung zu erfolgen hat und wie sie noch im Kommissionsentwurf vorgesehen war, wurde zugunsten einer konsequenten Konsumenteninformation verzichtet. Die nach wie vor unterschiedlichen Regelungen im Hinblick auf die nationalen Zulassungen an bestrahlten Lebensmitteln könnten bis zur Schaffung einer abgeschlossenen europäischen Liste aber zu einem Problem im Binnenmarkt führen, wenn bestrahlte Produkte oder Zutaten, die in einem Mitgliedsstaat zugelassen sind, in ein Mitgliedsland verbracht werden, in dem strengere Regelungen aufrecht sind. Es wurde daher gefordert, dass bis zur Vollendung einer harmonisierten, europaweit geltenden Liste an zugelassenen bestrahlten Lebensmitteln weitergehende Genehmigungen einzelner Mitgliedsstaaten nur auf dem jeweiligen nationalen Markt anwendbar sein dürfen.



## Bestrahlte Lebensmittel in Europa

	B	BG	CS	DK	GB	SF	F	I	NL	N	PL	E	RUS	H
Bestimmte pflanzl.LM	ja	ja	ja	ja		ja	ja	ja	ja		ja	ja	ja	ja
Gewürze, Zwiebeln	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Geflügel					ja		ja		ja				ja	ja
Fleischprodukte									ja				ja	ja
Fertig-, Diätgerichte						ja								
Eipulver									ja					
Käsepulver									ja					
Trockenblutprotein									ja					
Fisch					ja				ja					
Garnelen/Muscheln	ja				ja				ja					
Froschschenkel							ja		ja					

Quelle: FAO/IAEA, AK

## STANDPUNKTE

- Verbot des Einsatzes der Strahlungskonservierung
- Ermöglichung von nationalen Importverboten bestrahlter Lebensmittel
- Verstärkte Kontrollen in Hinblick auf den Nachweis der Strahlungskonservierung
- Regelmäßige Berichterstattung über die Einsatzbereiche der Strahlungskonservierung

### 3.4.2 Neuartige Lebensmittel

#### Was ist Biotechnologie? Was ist Gentechnik?

Die Anfänge der Biotechnologie liegen weit zurück. Einer ihrer ersten Bereiche war die Verlängerung der Haltbarkeit von Fleisch, Fisch und Obst durch Trocknen oder Einsalzen, sowie die Verwendung der natürlichen Gärungsprozesse durch Bakterien (z.B. Alkoholische Gärung) oder die CO<sub>2</sub>-Produktion von Hefen (z.B. Brot gehen lassen). Schon die alten Ägypter machten sich diese natürlichen Stoffwechselprozesse zu Nutze und setzten bereits vor rund 4000 Jahren spezifische Techniken zum Bierbrauen und Brotbacken ein. Im Laufe der Jahrhunderte entwickelte sich parallel zu Ackerbau und Viehzucht dieses Erfahrungswissen bei der Herstellung bzw. Veränderung von Lebensmitteln weiter. Ein Großteil dieser spezifischen Herstellungsverfahren ist auf die Stoffwechselleistung der allgegenwärtigen Mikroorganismen zurückzuführen. Ohne Kenntnis über deren Existenz, nutzten Menschen unterschiedlicher Kulturen die Fähigkeiten dieser kleinen Lebewesen und bereicherten auf diesem Weg ihren Speiseplan. Da Mikroorganismen mit dem freien Auge nicht bzw. nur in großen Ansammlungen zu erkennen sind, wurde ihre Entdeckung erst nach der Entwicklung des Mikroskops, Mitte des 17. Jahrhunderts, möglich. Als eigenständige Lebewesen und als Ursache von Gärung und Fäulnis wurden sie 200 Jahre später von Louis Pasteur erkannt.

Damit sind wir im 19. Jahrhundert. Die Geschwindigkeit der naturwissenschaftlichen Erkenntnisse nimmt ab diesem Zeitpunkt rapide zu. Die Nutzung der Mikroorganismen und ihrer Stoffwechselleistungen, das Forschungs- und Anwendungsgebiet der Biotechnologie, hat maßgeblich zur heutigen Vielfalt der Lebensmittel beigetragen. Brot, Schinken, Joghurt, Käse, Bier und Wein sind heute fast täglich auf den Esstischen zu finden. Allerdings hat die Biotechnologie innerhalb weniger Jahrzehnte den Charakter traditionellen Erfahrungswissens abgeschüttelt. Heute stützt sie sich auf die Erkenntnisse diverser Naturwissenschaften und zunehmend auch der Gentechnik.

#### Technik am Erbmateriale

Die Gentechnik ist keine eigene Wissenschaft, sondern umfasst unterschiedliche Methoden, die in vielen Bereichen der Naturwissenschaft eingesetzt werden können. Erst die Erkenntnisse der Genetik (= Vererbungslehre) und der Biochemie haben ihre Entwicklung ermöglicht. Die Gentechnik selbst setzt sich mit dem Erbgut von Mikroorganismen wie Bakterien (z.B. Milchsäurebakterien) und Pilzen (z.B. Hefe), aber auch mit dem von höheren Lebewesen wie Pflanzen, Tieren und Menschen auseinander. Ihr Ziel ist es, das Erbmateriale dieser Lebewesen aufzuschlüsseln und zu verändern, z.B. neue Informationen einzuschleusen; mit anderen Worten, das Erbmateriale technisch nutzbar zu machen. Die Bereiche Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion werden als die Zukunftsmärkte der Gentechnik angesehen.

#### Gentechnische Veränderung von Pflanzen und Tieren

In der Pflanzenzucht konzentrieren sich die industriellen Erwartungen auf höhere Produktivität, gesteigerte Widerstandsfähigkeit (Pestizidresistenz) und Verkürzung der Zuchtzeiten. In der Tierzucht zielt die wirtschaftliche Nutzung auf die Optimierung (im Sinne von schnelleres Wachstum) der Tierproduktion durch den Einsatz leistungsfördernder Substanzen und auf die direkte genetische Manipulation des Tierbestandes (die Züchtung leistungsstarker, krankheits-, bzw. stressresistenter transgener Nutztiere). Hier handelt es sich um Lebensmittel die selbst lebende gentechnisch veränderte Organismen (GVO) darstellen.

#### Gentechnische Veränderung von Mikroorganismen

die in der Lebensmittelverarbeitung eingesetzt werden

Die Vielfalt der heutigen Lebensmittel, wie Joghurt, Käse, Bier, Brot, Salami u.ä. entsteht erst mit Hilfe der Stoffwechselleistungen unterschiedlicher Mikroorganismen. Gentechnisch umgebaut, können sie industrielle Verarbeitungsprozesse erleichtern und Produktionszeiten verkürzen. Im Mittelpunkt der Bemühungen stehen Milchsäurebakterien und Hefen. Konkret kann das beispielsweise die Verkürzung der Reifezeiten beim Käse bedeuten oder die Herstellung von alkoholfreiem Bier, welches bei erfolgreicher Veränderung einfach produziert werden kann. Hier handelt es sich um Lebensmittel, die selbst lebende gentechnisch veränderte Organismen (GVO) darstellen.

## Gentechnische Herstellung von Nahrungsmittelbestandteilen in der Lebensmittelverarbeitung

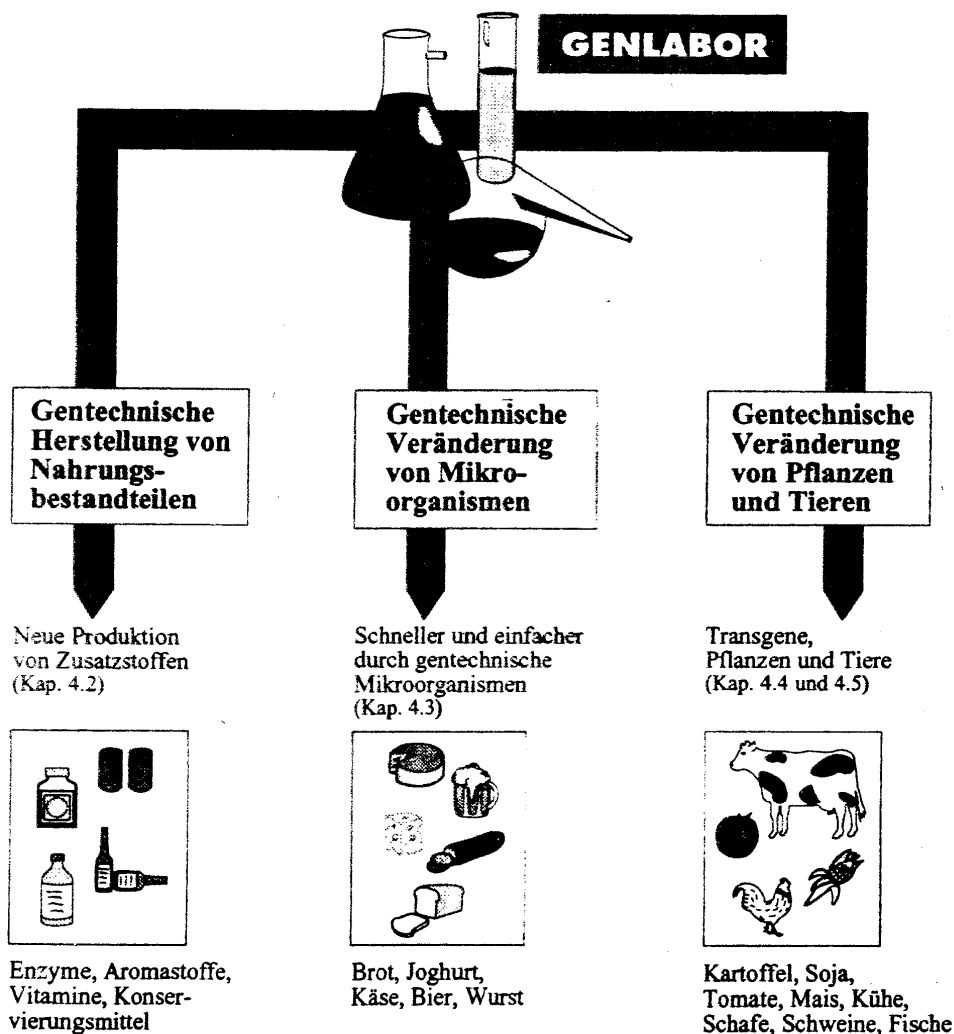
Herstellung von Zusatzstoffen, die in der Lebensmittelindustrie Verwendung finden. Aroma- oder Farbstoffe, Süßstoffe, Emulgatoren, aber auch Vitamine und vor allem Enzyme sind dadurch schneller und einfacher als mit herkömmlichen Methoden verfügbar. Werden diese Zusatzstoffe einem Lebensmittel beigemischt, handelt es sich um ein Lebensmittel, das isolierte oder verarbeitete Produkte aus gentechnisch veränderte Organismen (GVO) enthält.

Die Haupteinsatzgebiete der Gentechnik in der Lebensmittelproduktion

# 4. Gentechnik in der Lebensmittelproduktion

## 4.1 Die Ansatzpunkte der Gentechnik - ein Überblick

Wo setzt die Gentechnik an? Praktisch auf allen Ebenen der Lebensmittelherstellung. Das folgende Schema gibt dazu einen Überblick.



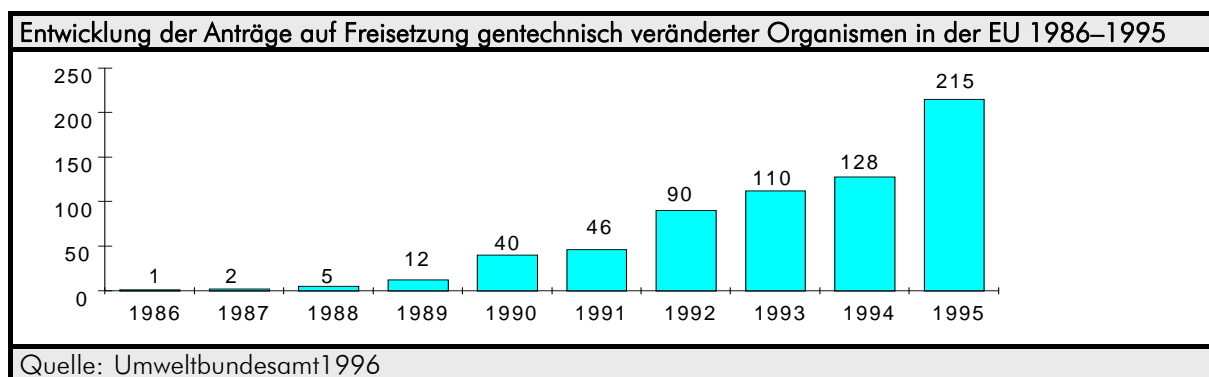
### Antimatschtomaten und Gensoja

Das wohl bekannteste gentechnisch veränderte Lebensmittel ist die Flavr-Savr-Tomate, die in den USA seit 1994 im Handel ist. Die gentechnische Veränderung wurde mit dem Ziel vorgenommen, um längere Lagerzeiten zu erreichen. Pikanterweise wird jedoch die „Antimatsch-Tomate“ in Großbritannien, wo sie als einziger europäischer Staat ebenfalls zugelassen ist, als Tomatenpüree angeboten. Heiß diskutiert und umstritten ist auch die im April 1996 von der EU genehmigte Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Sojabohnen aus den USA. In den USA werden die gentechnisch veränderten Bohnen mit herkömmlichen vermischt, weswegen keine Kennzeichnung der Produkte vorgesehen ist.

### Was ist auf dem EU-Markt?

In der EU wurden aufgrund der Bestimmungen der Freisetzungsrichtlinie 90/220/EWG gentechnisch veränderter Raps und Radicchio Rosso zu Züchtungszwecken zugelassen. Gentechnisch verändertes Soja der US-Firma Monsanto und gentechnisch veränderter Mais der Firma Ciba-Geigy (nach der Fusion mit Sandoz jetzt Novartis) wurden bereits auch für die Weiterverarbeitung zu Lebens- und Futtermittel zugelassen. Gegen das Inverkehrbringen des Ciba-Mais haben jedoch die EU-Mitgliedsländer Österreich, Luxemburg und Italien einen Importstopp nach Art. 16 der Freisetzungsrichtlinie verhängt.

Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die Entwicklung der Freisetzungsanträge von gentechnisch veränderten Organismen in der EU. Von den im Berichtsjahr eingebrachten 215 Freisetzungsanträgen stammten rund ein Drittel (70) aus Frankreich, gefolgt von Italien (43) und Großbritannien (31). Österreich zählt neben Finnland, Luxemburg, Irland und Griechenland zu jenen EU-Mitgliedstaaten, wo noch keine Freisetzen von gentechnisch veränderten Organismen stattgefunden haben.



### Mangelnde Akzeptanz beim Konsumenten

Im Gegensatz zum Medizin- und Pharmabereich findet der Einsatz der Gentechnik im Lebensmittelsektor bei den EU-Konsumenten kaum Akzeptanz; mehr als 80% lehnen sie ab. Kein Wunder, ist doch der Nutzen der Gentechnik für die Konsumenten kaum erkennbar und nachvollziehbar. Gewünscht werden verstärkt naturnahe, qualitativ hochwertige Lebensmittel. Mit Hilfe der Gentechnik werden hingegen Zielsetzungen wie die Herabsetzung der Herstellungskosten, die Vereinfachung von Produktionsprozessen, die Flexibilisierung der industriellen Produktion, sowie die Schaffung neuer Produkte verfolgt. Die Gentechnik fördert auf diesem Weg die weitere Technisierung der Landwirtschaft, die Zunahme hochverarbeiteter Lebensmittel (Baukastenprinzip), sowie die Abhängigkeit der Bauern (Saatgut und Spritzmittel von weniger Herstellern). Die Gentechnik stellt keinen Beitrag zur Ökologisierung der Landwirtschaft dar, im Gegenteil der Einsatz der Gentechnik in der Landwirtschaft treibt die Industrialisierung innerhalb dieses Sektors voran, kleinstrukturierte landwirtschaftliche Lebensräume haben davon deutlich weniger Nutzen, als große Monokulturen.

### **Kritikpunkte Allergie, Ökologie und Landwirtschaft**

Gentechnisch veränderte Sojabohnen können schwere allergische Symptome auslösen. Erstmals wurde von einem anerkannten US-Wissenschaftlerteam konkret nachgewiesen, wie gefährlich die Neukonstruktion von Lebensmitteln sein kann. Mittels Gene der brasilianischen Paranuss sollte der Nährwert der eiweißreichen Sojabohne verbessert werden. Die Forscher entdeckten, dass Versuchspersonen mit einer Nussallergie auf diese Sojabohnen stark allergisch reagierten. Allergien gegen Nüsse zählen zu den am häufigsten auftretenden.

Weitere Kritikpunkte am Einsatz der Gentechnologie sind im Bereich Ökologie und Landwirtschaft angesiedelt. Die Folgen der Freisetzung von gentechnisch veränderten Pflanzen und Tieren auf die Umwelt sind derzeit nicht abschätzbar. Es gibt Hinweise, dass beispielsweise bei Herbizidresistenzen die Natur schneller dazu lernt als angenommen.

### **Gesetzliche Rahmenbedingungen**

#### **Novel-Food Verordnung**

Auf EU-Ebene wurde zur Regelung der Zulassung, des Inverkehrbringens und der Kennzeichnung von neuartigen Lebensmitteln die sogenannte Novel-Food-Verordnung beschlossen. Nach jahrelangen Verhandlungen wurde zwischen der EU-Kommission, dem EU-Ministerrat und dem Europaparlament ein Kompromiss erzielt, der vor allem die Kennzeichnungspflicht derartiger Lebensmittel betrifft. Diese Verordnung, die mit Mai 1997 in Kraft tritt, setzt in allen EU-Mitgliedstaaten direkt Recht. Die beschlossene Kennzeichnungspflicht gilt jedoch im wesentlichen nur für noch vermehrungsfähige gentechnisch veränderte Organismen. Bei verarbeiteten Lebensmitteln ist - zumindest bei einer strengen Auslegung des Textes - nur dann zu kennzeichnen, wenn die gentechnische Veränderung im Produkt noch wissenschaftlich nachgewiesen werden kann. Gentechnisch produzierte Aromen und Zusatzstoffe sind jedenfalls nicht kennzeichnungspflichtig. Es ist damit zu rechnen, dass die Novel-Food-Verordnung Unsicherheiten und Auslegungsschwierigkeiten bringen wird, da zahlreiche Lebensmittel mit gentechnisch veränderten Zutaten (die nicht oder nicht mehr wissenschaftlich nachweisbar sind) nicht kennzeichnungspflichtig sein werden. Betroffen sind beispielsweise Öl (Margarine, Mayonnaise u.ä.), Lecithin (Schokolade, Eiscreme u.ä.) und Tierfutter aus gentechnisch verändertem Soja, oder etwa Stärke, Glucosesirup und Öl aus gentechnisch verändertem Mais, Obstessig aus gentechnisch veränderten Äpfeln, raffinierter Zucker und Tierfutter aus gentechnisch veränderten Zuckerrüben.

### **STANDPUNKTE**

- Die konsequente Förderung des biologischen Landbaues schließt den Einsatz der Gentechnik in der Landwirtschaft (dies beinhaltet die Ermöglichung von nationalen Produktions- und Importverboten) aus.
- Nationale Importverbote von gentechnisch veränderten Lebensmitteln müssen ermöglicht werden.
- Der Einsatz der Gentechnik in der landwirtschaftlichen Urproduktion wird abgelehnt.
- Die Möglichkeit von nationalen Freisetzungsverboten muss ermöglicht werden.
- Regelmäßige Berichterstattung über den Einsatz der Gentechnik in allen Bereichen.
- Entwicklung neuer Methoden zum Nachweis gentechnisch veränderter Lebensmittel.
- Geschlossene Kennzeichnung auf allen drei Ebenen des Einsatzes der Gentechnik im Lebensmittelbereich, um die Wahlmöglichkeit der Konsumenten zu ermöglichen.
- Definition des Begriffes der Gentechnik im umfassenden Sinne.

### 3.5 Lebensmittelhygiene und Lebensmittelkontrolle

#### 3.5.1 Lebensmittelhygiene

Amtliche Statistiken über die Häufigkeit von Erkrankungen welche durch den Verzehr von Lebensmitteln ausgelöst werden sind meist unvollständig. Zum einem werden nur bestimmte Erkrankungen registriert, zum anderen liegt die Zahl der tatsächlich vorkommenden Erkrankungsausbrüche stets wesentlich höher. Die meisten Autoren gehen von einer 10 - 100fach höheren Dunkelziffer aus. Um trotz der schlechten Datenlage einen Überblick zu der Bedeutung von diversen Gesundheitsgefahren zu vermitteln, muss auf die umfangreichste Statistik auf diesem Gebiet zurückgegriffen. Sie stammt aus den USA.

#### Bewertung von Gesundheitsgefahren

Neben chemischen Ursachen (Schwermetalle u.ä.), Toxinen in Fischen und Muscheln, Bakterien und Viren, können auch Parasiten Krankheitsausbrüche beim Menschen nach den Konsum von Lebensmitteln auslösen. Bakterien stellen in dieser Statistik mit einem Anteil von 66% bezogen auf die Erkrankungsausbrüche und mit 87% bezogen auf die Zahl der erkrankten Person die wichtigste Erkrankungsursache dar. Zur Häufigkeit akuter Gastroenteritisfälle, die durch Mikroorganismen in Lebensmitteln hervorgerufen werden, gibt eine Studie aus Holland Aufschluss. Danach ist pro 1000 Einwohnern jährlich mit 100 bis 150 Fällen mikrobiell bedingter „Lebensmittelvergiftungen“ zu rechnen. Besondere Bedeutung kommt dabei den Salmonellen zu, die etwa ein Drittel aller der mikrobiellen Infektionen auslöst. Die durch kontaminierte Lebensmittel hervorgerufenen Erkrankungen zählen daher zu den bedeutendsten Infektionen in den nördlichen Industriestaaten. Innerhalb der letzten Jahre kam es in Europa zu einer dramatischen Zunahme der gemeldeten Salmonellenfälle<sup>6</sup>.

#### Ursachen von Erkrankungsausbrüchen durch Lebensmittel in den USA von 1973-1987

Chemische	Toxine in Fischen + Muscheln	Bakterien	Viren	Parasiten
Schwermetalle 2% Na-Glutamat 1% Pilze 2% andere 4%	Histamin 7% Ciguatoxin 8% PSP (Muscheln) 1%	B. cereus 2% Campylobacter 2% C Botulinum 8% C. perfringens 7% <b>Salmonella 28%</b> Shigella 4% S. aureus 13% andere jeweils <1%	Hepatitis A 4% Norwalk Virus 1% andere < 1%	Trichinen 5% Giardia < 1% andere < 1%
<b>Total der Erkrankungsausbrüche</b>				
9%	16%	<b>66%</b>	5%	5%
<b>Total erkrankter Personen</b>				
2%	2%	<b>87%</b>	9%	1%

Quelle: N.H.Bean,P.M.Griffin: J.Food Prot.53, (1990), 804

#### Salmonellen- ein europaweites Problem

##### Salmonellen - dramatische Zunahmen

Besondere Aufmerksamkeit gilt aufgrund ihres regelmäßigen Auftretens den Salmonellen (vgl. Kapitel 3.4 Lebensmittelhygiene und Lebensmittelkontrolle). Die durch kontaminierte Lebensmittel hervorgerufenen Erkrankungen zählen zu den bedeutendsten Infektionen in den nördlichen Industriestaaten. Von 1986 bis 1992 kam es zu einer dramatischen europäischen Zunahme der gemeldeten Salmonellenfälle.

<sup>6</sup> Bei der Mehrzahl der europäischen Länder gehört die Salmonellose zu den meldepflichtigen Krankheiten. Frankreich meldet z.B. nur Salmonellose-Ausbrüche in der offiziellen Meldestatistik, die Niederlande haben Salmonellen aus der Statistik meldepflichtiger Erkrankungen herausgenommen und untersuchen Salmonellosen im Rahmen von speziellen Befragungen und Spanien meldet Lebensmittel-erkrankungen ohne auf die ursächlichen Erreger einzugehen.

## Ungeklärte Entwicklungen

Dabei handelt es sich in 75-80% der isolierten Salmonellenerreger um *Salmonella enteritidis*, während *Salmonella typhimurium* und andere Serotypen eine untergeordnete Rolle spielen. Diese derzeit nicht erklärbare Verschiebung der Salmonellentypen in der jüngsten Vergangenheit ist auffällig, da *S. typhimurium* 1983 noch den wichtigsten Serotyp darstellte. Die Zunahme von *S. enteritidis* ist weltweit beobachtbar und von großer Bedeutung, da angenommen wird, dass derartige Infektionen insbesondere bei Risikogruppen klinisch gravierender verlaufen und häufiger einen stationären Aufenthalt erfordern. Diese Vermutung einer erhöhten Virulenz für Menschen bedarf jedoch noch genauerer Untersuchungen.

## Infektionsquellen

Hühnereier und Geflügel stehen auch mit weitem Abstand an der Spitze der Infektionsquellen. Besonders Speisen, die mit rohen Eiern zubereitet werden, wie Mayonnaisen und damit hergestellte Salate, sowie Süßspeisen (z.B. Tiramisu) und Cremes, konnten häufig als Erregerherde identifiziert werden, wobei es hier zu länderspezifischen Unterschieden kommen kann. Die Ursachen dafür dürften in den verschiedenen Verzehrsgewohnheiten in Europa liegen. So wurden in Italien, Deutschland und Spanien (Mayonnaisen) mit Eiern hergestellte Speisen als Hauptinfektionsquellen angeführt, in Schottland hingegen Geflügel. In Frankreich sind Geflügelfleisch und Fleischerzeugnisse im gleichen Ausmaß, wie Eier und Eiprodukte, an der Entstehung von Lebensmittelinfektionen beteiligt. In zentraleuropäischen Ländern, sind dagegen Fleisch- und Fleischprodukte in größerem Umfang betroffen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass der nicht korrekte Umgang mit diesen Lebensmitteln *Salmonella-enteritidis*-Ausbrüche begünstigt. Dies gilt sowohl für gewerbliche Betriebe, wie auch für private Haushalte. Das Gebot, dass leicht verderbliche Lebensmittel einer strikten Kühlung zu unterziehen sind, wird häufig nicht eingehalten. Aber auch in Betrieben sind die Hauptursachen die mangelhafte Kühlung, aber auch die nicht ausreichende Erhitzung, sowie Kreuzkontaminationen während der Herstellung. Dieser Problematik wurde seitens der Lebensmittelüberwachung lange Zeit nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt und sie wird erst in den jüngsten Statistiken abgehandelt.

## STANDPUNKTE

- Einführung einer EU-weit einheitlichen amtlichen Statistik über die Häufigkeit von Erkrankungen welche durch den Verzehr von Lebensmitteln ausgelöst wurden, um besser die Problembereiche innerhalb des spezifischen Mitgliedslandes, als auch innerhalb der EU informieren zu können.
- Zur Bekämpfung der Salmonellen-Problematik bedarf es neuer Strategien auf mehreren Ebenen. Dies betrifft sowohl Maßnahmen zur Sanierung der Tierbestände, als auch zur deutlichen Verbesserung der Lebensmittelhygiene im privaten Haushalt und in gewerblichen Betrieben. Zur erfolgreichen Bekämpfung der Salmonellenproblematik wird gefordert:
- Zur Aufzucht sollten salmonellenfreie Küken verwendet werden. Aus diesem Grund sollten auch die Importe entsprechend kontrolliert werden. Da neue Hybridrassen sehr krankheitsanfällig sind, sollten alte Kulturrassen bevorzugt werden.
- Futtermittel: Als Ursache für Neuinfektion werden auch kontaminierte Futtermittel angesehen. Durch nicht sterilisierte importierte Futtermittel können ebenfalls Salmonellen in die Zucht gelangen, zudem halten sich Salmonellen in Futtermitteln sehr lange. Gefordert wird daher der eigene Futtermittelanbau, der in der Zucht integriert wird. Weiters bedarf es strenger Kontrollen des Einsatzes von Futtermitteln und der Futtermittelimporte.
- Verbot von Antibiotika- und Hormoneinsatz: Der routinemäßige Einsatz von Antibiotika während des Wachstumsprozesses hat häufig medikamentenresistente Bakterien geschaffen, die den Heilungsprozess bei der Bekämpfung von Salmonelleninfektionen bei Menschen erschweren können<sup>7</sup>.
- Deutliche Verbesserung der Hygienemaßnahmen bei der Schlachtung, Verpackung und Kühlung. Umfassende Kontrolle: Unerlässlich ist eine umfassende Kontrolle auf allen Ebenen. Ein derartiges Kontrollsystem sollte für die gesamte Geflügelindustrie verpflichtend installiert werden und sollte alle Stationen von der Brutanstalt über die Züchtung (inkl. Fütterung) bis zur Schlachtung und selbstverständlich sämtliche Importe umfassen.

---

<sup>7</sup> So sind etwa in den Niederlanden über 80% der *S. typhimurium*-Stämme gegen eine Vielzahl von gängigen Antibiotika resistent, in England rund 30%.

### 3.5.2 Lebensmittelkontrolle

#### Bedeutung und Aufgabenstellung

Neben der Lebensmittelkennzeichnung kommt auch der Lebensmittelkontrolle aufgrund der zunehmend unüberschaubaren Lebensmittelvielfalt eine immer größere Bedeutung zu. Lebensmittelkontrolle kann naturgemäß keine absolut einwandfreie Waren garantieren, Qualität kann nicht nachträglich hineinkontrolliert werden. Daher ist eine auf Vorsorge ausgerichtete Kontrolle einer Lebensmittelüberprüfung mit reaktiven Charakter vorzuziehen. Eine präventive Kontrolle (d.h. nur solche Waren gelangen in den Verkehr, die auf Unbedenklichkeit hin geprüft wurden) ist jedoch derzeit in einem größerem Rahmen z.B. innerhalb der EU undenkbar. So wird die Lebensmittelkontrolle auch in naher Zukunft die Aufgabe verfolgen nach „Lebensmittelsündern“ zu fahnden. Per Definition ist es die Aufgabe der amtlichen Lebensmittelüberwachung, den Schutz des Verbrauchers vor gesundheitlichen Gefahren und Risiken einerseits und vor Irreführung, Täuschung und wirtschaftlicher Übervorteilung andererseits zu gewährleisten.

Mit der Richtlinie vom 14.6.1989 wurde die amtliche Lebensmittelüberwachung der EU einheitlich geregelt. Diese Richtlinie stellt jedoch nur eine Rahmengesetzgebung dar, die durch weitere Vorschriften spezifiziert werden muss (z.B. Aus- und Weiterbildung der Kontrolleure, das Fehlen von EU-einheitlichen Strafen für das Missachten der einschlägigen Rechtsvorschriften, Informationsdefizit für Verbraucher, etc). Das bedeutet, dass zahlreiche EU-einheitliche Regelungen noch erlassen werden müssen.

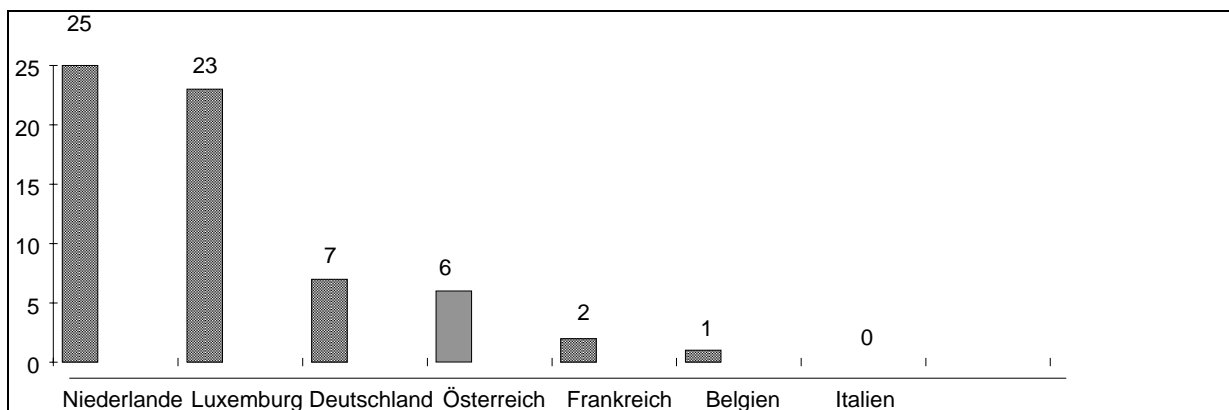
#### Wegfall der Grenzkontrollen

Durch die Vollendung des Binnenmarktes kam es zwischen den EU-Mitgliedsstaaten zu einem Wegfall der Grenzkontrollen. Grenzkontrollen sind nur noch auf die Außengrenzen der Gemeinschaft beschränkt. Routinemäßige Kontrollen von Erzeugnissen aus EU-Mitgliedsstaaten an den Grenzen dürfen ohne konkreten Anlass nicht mehr durchgeführt werden. Lebensmittel aus anderen EU-Staaten können somit nur noch im Rahmen der nationalen Lebensmittelüberwachung und erst, wenn sie sich bereits auf dem Markt befinden, kontrolliert werden. Genauere Untersuchungen an Grenzen zwischen EU-Mitgliedsstaaten dürfen nur „auf Verdacht“ hin überprüft werden, da diese ansonsten gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs verstößen.

#### Enormes Kontrollgefälle

Problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch das enorme Gefälle bei der Lebensmittelüberwachung in der EU. Während in einigen Staaten (wie etwa den Niederlanden, Luxemburg, Deutschland oder Österreich) die Lebensmittelkontrolle sehr intensiv gehandhabt wird, hat sie in anderen EU-Mitgliedsländern so gut wie keine Bedeutung.

Lebensmittelkontrolle ausgewählter EU-Mitgliedsländer im Vergleich (Kontrollen pro 1000 Einwohnern pro Jahr, 1989)





### **Herausforderungen und Entwicklungen**

Diese Kontrolldefizite in den einzelnen Mitgliedsstaaten veranlassten die EU-Kommission, am 19. Dezember 1995 „Leitlinien zur Angleichung der im Rahmen der jährlichen Überwachungsprogramme von den Mitgliedsstaaten zu übermittelnden Angaben“ zu verabschieden. In diesem Zusammenhang hat die EU-Kommission am 17. April 1996 eine Empfehlung „über ein koordiniertes Programm für die amtliche Lebensmittelüberwachung 1996“ beschlossen.

### **Neue Entwicklungen**

In Zukunft muß die Überwachung stärker in den Herstellungsbereich verlagert und insbesondere die Eigenkontrolle der Hersteller vorangetrieben werden. Dazu wurde das neue HACCP-Konzept „Hazard Analysis Critical Control Points“ entwickelt. Dies bedeutet, daß jeder Schritt bei der Herstellung eines Lebensmittels auf gesundheitliche Risiken untersucht (Hazard Analysis) und jede erkannte Gefahr durch angemessenen Maßnahmen sicher beherrscht (Critical Control Points) werden muß. Die Maßnahmen reichen von der Rezeptur über den Verarbeitungsablauf bis zur Verpackung. Zur Zeit kann aber eine direkte Verpflichtung zur Einführung von HACCP weder aus dem FAO/WHO-Codex Alimentarius noch aus gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen abgeleitet werden.

### **STANDPUNKTE**

- Die aktuellen Kontrolldefizite gilt es so schnell wie möglich auszuräumen;
- Die neue Situation bedingt: einen EU-weiten Kontrollplan (Mindestkontrollfrequenzen), Anhebung der Kontrollfrequenzen und die Bereitstellung von mehr Kontrollpersonal
- Darüber hinaus gilt es eine Informationspflicht der amtlichen Lebensmittelüberwachungsstellen einzuführen, die in regelmäßigen Abständen über die Problembereiche innerhalb des spezifischen Mitgliedslandes, als auch innerhalb der EU zu informieren. In Hinblick auf die Informationsphilosophie der EU weist dieser Bereich großen Handlungs- bzw. Informationsbedarf auf.

## 3.6 Schutz der Verbraucher durch Information

### 3.6.1 Lebensmittelkennzeichnung

Aufgrund der in der EU vorherrschenden Informationsphilosophie kommt der Lebensmittelkennzeichnung eine zentrale Bedeutung zu. Die Aufgabenstellungen, sowie die Erwartungen an dieses zentrale Informationsinstrument sind entsprechend vielfältig.

Der Verbraucher wünscht sich ein Instrument, das ihm hilft, sich innerhalb der zunehmenden Lebensmittelvielfalt, die mit neuen Zusammensetzungen, Produktionsverfahren, spezifischen Einsatzbereiche u.ä. einhergeht, zurecht zu finden. Aus der Sicht der Lebensmittelwirtschaft ist die Lebensmittelkennzeichnung Teil der Verpackung und damit vor allem ein Mittel des Wettbewerbes. Stark äußert sie den Wunsch vermehrt gesundheitsbezogene Aussagen verwenden zu dürfen. Aus der Sicht des Gesetzgebers besteht dadurch zunehmend die Notwendigkeit der Regelung bestimmter, werblich wertgebender Begriffe wie „vitaminreich“, „ballaststoffreich“, „zuckerfrei“ u.ä.

#### **Ausreichende Kennzeichnung ist für jeden etwas anderes**

Der Frage nach der „ausreichenden Kennzeichnung“ kommt damit zweifellos eine zentrale Bedeutung zu. Verbraucher, die beispielsweise unter Nahrungsmittelallergien leiden, oder aufgrund einer Krankheit auf spezifische Inhaltsstoffe (Salz, Cholesterin, Purine, Fettsäurezusammensetzung u.ä.) achten müssen, sowie Personen mit Bluthochdruck, erhöhten Blutfett- oder Harnsäurewerten haben sicherlich einen hohen Bewusstseinsstand und somit auch ein höheres Informationsbedürfnis als ein „Normalverbraucher“. Für diese Gruppe von Verbrauchern ist der Nutzen an zusätzlicher Information sehr hoch.

Für den Großteil sind jedoch Preis und Geschmack die zentralen Bestimmungsfaktoren. Außerdem wird zunehmend „Qualität“ im Sinn von Frische und Naturbelassenheit gefordert. Das notwendige Bewusstsein, bzw. das erforderliche Grundwissen über die Qualitätsbeurteilung von Grundnahrungsmitteln, scheint jedoch bei der Mehrheit der Konsumenten, aufgrund neuer Produktionsverfahren und einer Flut von neuen Produkten nicht mehr gegeben. Zieht man daraus den voreiligen Schluss im Rahmen der Kennzeichnung diese Wissenslücke schließen zu wollen (Stichwort Beipackzettel), besteht die Gefahr, dass der Konsument - überfordert von der Produktinformation, der massiven Werbung, sowie aus zeitökonomischen Gründen - zunehmend der Kennzeichnung weniger bzw. keine Aufmerksamkeit schenkt. Eine erschöpfende Deklaration kann damit zur Informationsüberlastung führen und verringert auf diesem Weg die Entscheidungseffizienz des Konsumenten.

#### **Grenzen der Deklarationspflicht**

Damit stößt die Deklarationspflicht an ihre natürlichen Grenzen. Neben der begrenzten Bereitschaft des Verbrauchers sich mit einer umfassenden Etikettierung auseinander zu setzen und der Gefahr der Unübersichtlichkeit sind auch jene Zielgruppen zu bedenken, die nur bedingt von einer verstärkten Deklaration profitieren: Kinder und ältere Menschen. Vorschulkinder, die wohl jüngste Einkäufergruppe können diese schriftliche Informationen nicht verstehen und ältere Personen haben aufgrund der kleinen Schriftgröße häufig Probleme die Kennzeichnung überhaupt zu lesen. Last but not least ist noch der Bereich Gemeinschaftsverpflegung zu erwähnen, da hier eine entsprechende Informationsvermittlung nur sehr schwer, z.B. in Form von Informationsblättern zu gewährleisten ist.

#### **Soviel wie nötig, so wenig wie möglich**

Die Frage nach der richtigen Informationsdosis, unter Berücksichtigung der natürlichen Grenzen der Produktkennzeichnung, wurde im Rahmen der Gesetze wie folgt angegangen: Soviel Information wie nötig, so wenig Information wie möglich. Allerdings macht dieses System einen vermehrten Konsumentenschutz unverzichtbar. Der Bedarf an Einkaufshilfen in Form von vermehrter Information zur Warenkunde und Ernährungslehre steigt ebenso, wie der an vergleichenden Darstellung ähnlicher Produktgruppen, um die Suche nach den für die Kaufentscheidung wirklich wichtigen Kriterien für die Konsumenten zu erleichtern.

Letzteres gilt besonders auf den Gebieten Umweltschutz, Produktsicherheit, Gesundheit und Energie-sparen, die bei der Kaufentscheidung, sowie in der Werbung eine immer wichtigere Rolle einnehmen. Einzeleigenschaften sind jedoch oft wenig aussagekräftig und können ein verzerrtes Bild liefern. Die vermehrte, vergleichende Darstellung isolierter Aspekte, wie sie in der Werbung zum Ausdruck kommt, könnte die Situation der Konsumenten sogar noch verschlechtern, da sie eine sachliche Orientierung für den/die Einkaufende/n fast unmöglich machen. Deshalb bedarf es gerade in diesen Bereichen zur Beurteilung eines Produktes einer breiteren Betrachtungsweise, welche Aspekte der Erzeugung (Ausgangsprodukte, Energie u.a.), Vermarktung und Verwertung mit einschließt.

### **Lebensmittelkennzeichnung in der EU**

Die erste EU-weite Regelung zum Themenbereich Kennzeichnung wurde erst 1979 erlassen und seither mehrmals novelliert. Gemäß dieser Richtlinie müssen folgende Angaben zwingend bei Lebensmittel angegeben werden:

- die Verkehrsbezeichnung
- das Verzeichnis der Zutaten (Zusatzstoffe müssen mit dem „Klassennamen“ und mit dem spezifischen „Namen des Zusatzstoffes“, bzw. seiner „E-Nummer“ angegeben werden)
- bei vorverpackten Lebensmitteln die Nettofüllmenge
- gegebenenfalls die besonderen Anweisungen für Aufbewahrung und Verwendung
- das Verbrauchsdatum
- Namen oder Firma und Anschrift des Herstellers, des Verpackers oder eines in der Gemeinschaft niedergelassenen Verkäufers (damit ist keine verpflichtende Information zur Herkunft des Lebensmittel gegeben)
- eine Gebrauchsanleitung, falls ohne sie der Käufer nicht in der Lage wäre, das Lebensmittel angemessen zu verwenden.

Trotz dieser im EU-Recht relativ umfassenden Lebensmittelkennzeichnung können einzelne Mitgliedstaaten unterschiedliche Auffassungen über die Zusammensetzung von Lebensmitteln haben (die sog. Verkehrsauffassung). Um diesbezügliche Missverständnisse des Verbrauchers vorzubeugen sieht die bisherige Rechtsprechung des EuGH vor, den Konsumenten durch eine „angemessene“ Etikettierung über die Abweichung der jeweiligen Verkehrsauffassung zu informieren. Die Festlegung, was eine „angemessene“ Information ist, unterliegt dem EU-Recht und der Kontrolle durch den EuGH. Hier besteht trotz der jüngsten Novellierungen der EG-Kennzeichnungsrichtlinie nach wie vor Handlungsbedarf.

### **E-Nummern**

Der Einsatz von Zusatzstoffen stellt in der Qualitätsdebatte einen viel diskutierten Bereich dar. Sie sind in der EU einheitlich geregelt. Dabei handelt es sich um eine Positivliste; das heißt nur jene darin angeführten Zusatzstoffe dürfen EU-weit eingesetzt werden. Bei der Kennzeichnung ist die Angabe des Namens des Zusatzstoffes oder seine E-Nummer vorgesehen. EU-weit kommt jedoch fast ausschließlich die E-Nummer zum Einsatz. Dies erfordert vom interessierten bzw. vor- und umsichtigen Normalverbraucher eine fast schon wissenschaftliche Herangehensweise, denn es handelt sich inzwischen um über 200 Zusatzstoffe. Die Kennzeichnung eines Zusatzstoffes durch eine E-Nummer sagt nicht über die Verträglichkeit dieses Zusatzstoffes aus, weil die Nummerierung lediglich ein Mittel zur Identifizierung der Stoffe ist.

### **Trend zur Positivkennzeichnung**

Um sich von herkömmlichen Produkten besser abheben zu können, Wiedererkennungseffekte zu erreichen, sowie spezifische Qualitätsaspekte (z.B. Produktionsweisen) hervorstreichen, kommen zunehmend Elemente der Positivkennzeichnung wie Marken-, Kontroll- und Gütezeichen zum Einsatz. Diese Kennzeichnungselemente lassen sich meist gut bewerben und stellen prinzipiell eine gute Orientierungshilfe dar. Aufgrund der explodierenden Vielfalt innerhalb der letzten Jahre geht allerdings auch hier langsam der Orientierungscharakter für die Konsumenten verloren. Um hier den Orientierungscharakter für die Konsumenten aufrecht zu erhalten, bedarf es auch hier neuer, interessensneutraler, vergleichender Informationsinstrumente.

## STANDPUNKTE

- Stärkung der Konsumentenschutzverbände im Bereich der Ernährungsinformation.
- Die Lebensmittelkennzeichnung sollte den aktuellen Herausforderungen gerecht werden und bei verpackten, als auch bei unverpackten Lebensmitteln folgende drei Fragen beantworten können:  
Woher kommt das Lebensmittel?  
Wie wurde es hergestellt (incl. Herstellungsverfahren der Bestandteile)?  
Woraus wurde es hergestellt?
- Darüber hinaus sollte die Vielfalt an Ausnahmen in der Kennzeichnungsverordnung (insbesondere bei kleineren Verpackungsgrößen) reduziert werden, eine einheitliche Preiskennzeichnung (immer Preisangabe pro 100g) angestrebt werden.
- Weiters soll die derzeit freiwillige Nährwertkennzeichnung, aus Gründen der erhöhten Vergleichbarkeit, verpflichtend eingeführt werden.

### 3.6.2. Imitate

#### Milchprodukte bekommen Konkurrenz

Imitate bzw. Ersatzerzeugnisse für bestimmte Lebensmittel spielen vor allem als Ersatzstoffe von Milch- und Milchprodukten, in geringerem Ausmaß aber auch von Fleisch- und Wurstwaren eine Rolle. In der Regel enthalten Milchimitate keine Milchbestandteile und ersetzen das Milcheiweiß und/oder das Milchlaktose durch Sojaprotein oder Sonnenblumenöl. Bei Fleisch- und Wurstwaren erfolgt die Substitution in erster Linie durch Soja- und Weizenprotein oder durch Magermilchpulver. In den achtziger Jahren ist die Produktion und die Nachfrage nach Imitaten in einigen EU-Staaten stark angestiegen. Erhebliche Marktbedeutung erlangten neben den Milchimitaten auch Mischfette vor allem in Großbritannien und Irland, in etwas geringerem Ausmaß auch in Dänemark und Frankreich.

Die Akzeptanz dieser Erzeugnisse bei den Verbrauchern beruht vorwiegend auf Convenience-Vorteilen im Vergleich zu den Originalerzeugnissen, niedrigeren Preisen, der intensiven Werbung, als auch spezifischer gesundheitlicher Aspekte (niedrigerer Energiegehalt, die Freiheit oder Reduzierung von Lactose, geringer Anteil an tierischen Fetten und Cholesterin).

#### Geschützt wird die Bezeichnung

In den oben erwähnten Staaten ging der Milchfettabsatz aufgrund der neuen Konkurrenzsituation erheblich zurück. In Großbritannien, als auch in Irland liegt der Pro-Kopf-Verbrauch dieser Produkte bereits höher als jener von Butter. Da in den achtziger Jahren befürchtet wurde, dass durch den steigenden Absatz von Milchimitaten der Milchmarkt in der EU in noch größere Schwierigkeiten geraten könnte, beschloss der EU-Ministerrat in der Verordnung Nr. 1898/87 (Bezeichnungsschutzverordnung), dass in zweijährigen Abständen ein „Imitate-Bericht“ von der EU-Kommission veröffentlicht werden soll. Die Datenerhebung und die statistische Verarbeitung der Zahlen über Erzeugung und Verbrauch von Imitaten sind jedoch mangelhaft. Häufig basieren die Daten auf groben Schätzungen. Seit 1993 wurde kein neuer Imitate-Bericht veröffentlicht.

Die Bezeichnungsschutzverordnung dient dem Schutz der Bezeichnungen von Milch und Milchprodukten. Gemäß dieser Verordnung sind Begriffe wie Milch, Butter, Käse und Joghurt ausschließlich den ursprünglichen Milchprodukten vorbehalten. Eine Anlehnung an das Image von Milchprodukten bei der Etikettierung oder Werbung der Milch- oder Ersatzprodukte, die meist zum gleichen Verwendungszweck vorgesehen sind, ist damit verboten. Bei derartigen Produkten sind darüber hinaus Bezeichnungen, die auf Milchprodukte hinweisen, z.B. Sojamilch, Sojajoghurt etc. unzulässig.

## STANDPUNKTE

- Jeder EU-Mitgliedsstaat sollte eine entsprechende Datenbasis erstellen, um die zukünftige Entwicklung auf dem Imitate-Markt genauer verfolgen zu können. Nicht zuletzt wäre dies aus Gründen der einfacheren Entwicklung von Strategien, zur Sicherung von Marktanteilen natürlicher Milcherzeugnisse, gegenüber Imitationsprodukten wünschenswert.
- Der Schutz der Bezeichnung originärer Milchprodukte, stellt keinen ausreichenden Täuschungsschutz für die Konsumenten dar. Zu erkennen sind Imitate derzeit vor allem am Zutatenverzeichnis und an der Verkehrsbezeichnung.

### 3.6.3. Werbung

Im Zusammenhang mit einer verbraucherfreundlichen und informativen Lebensmittelkennzeichnung, muss auf die sehr oft kontraproduktiven und desinformativen Inhalte von Lebensmittelwerbung, in audiovisuellen Medien hingewiesen werden. Während Produktkennzeichnung im Sinne der Etikettierungsvorschriften auf die Vermittlung von Information im Rahmen der Produktverpackung beschränkt ist (wenn man von vereinzelt vorgeschriebenen Informationen über Produkte am Ort der Produktabgabe absieht), steht der Produktwerbung über audiovisuelle Medien ein sehr viel breiteres und emotionell rezipierbares Spektrum an „Information“ der Konsumenten zur Verfügung. Alle Maßnahmen zur Verbesserung der Produktinformation über den Weg der Etikettierung stehen daher in direkter Konkurrenz zu Inhalten der Produktwerbung.

Grüne Wiesen, ländliche Strukturen, bäuerliche Erzeugung werden als Sujets für Werbung bei Lebensmitteln regelmäßig und gerne aufgegriffen und stehen oft im krassen Gegensatz zur Praxis der (industriellen) Erzeugung. Nicht immer sind derartige Täuschungspotentiale als Tatbestand des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerbes bzw. dem allgemeinen Verbot der Irreführung widersprechend so klar zuordenbar, die Übergänge sind sicherlich schleifend. Daher können Kennzeichnungsvorschriften nur dann ein ausreichender Beitrag zur Abdeckung des Informationsbedürfnisses der Konsumenten darstellen und den Konsumenten jenes Wissen über Produkte vermitteln, die zur Kaufentscheidung notwendig sind, wenn sie nicht durch Inhalte der Produktwerbung konterkariert werden.

#### STANDPUNKTE

- Zur Unterstützung der Produktetikettierung sind finanzielle Mittel aus den Budgets für Werbung bereitzustellen, die zur objektiven Produktinformation als Gegengewicht zur reinen Produktwerbung dienen sollen.

### 3.7. Schutz der Arbeitnehmer

#### Traditionelle und ökologische Landwirtschaft

In allen Bereichen des Lebensmittelsektors kann es zu spezifischen Belastungen der Arbeitnehmer kommen. Sowohl in der traditionellen, als auch in der ökologischen Landwirtschaft gibt es eine Reihe von spezifischen Arbeitsschutzproblemen, insbesondere Arbeitsunfälle. Als zentrale Ursachen sind isolierte Arbeit, monotone Tempoarbeit, erhöhter Einsatz von gefährlicher und schwerer Maschinen und was die traditionellen Landwirte betrifft - ein großer Verbrauch an Pestiziden (vergl. Kap.10) zu nennen. Landwirte zeigen - so eine Untersuchung aus dem Jahr 1995 - eine Häufung von Schäden am Nacken, Schultern, Armen und Beinen, als auch von Atemwegserkrankungen. Eine häufig unterschätzte Gefahr sind Vibrationsschäden (Rückenprobleme, Magen- und Darmleiden), die auf den Einsatz schwerer Maschinen, insbesondere in größeren Betrieben, zurückzuführen sind.

#### Lebensmittelverarbeitung

In der Lebensmittelverarbeitung gibt es eine Reihe von Arbeitsproblemen, die folgender Abbildung zu entnehmen sind.

#### Zentrale Arbeitsschutzprobleme bzw. Erkrankungen im Bereich der industriellen Lebensmittelverarbeitung

Arbeitsunfälle	Atemwegsbelastungen
Schweres Heben	Infektionskrankheiten
Lärm	Psychische Belastungen
Zug	Erhöhtes Krebsrisiko
Ergonomie	Erhöhtes Risiko für Herz-Kreislaufkrankungen
Wärme	Hohes Arbeitstempo
Hautbelastungen	Einfach wiederholende Tätigkeit

Der Bereich Tiefkühlindustrie weist im ganzen EU-Raum große Wachstumsraten auf. Kälte ist daher eines der zentralen Probleme, insbesondere für jene Gruppe von Arbeitern und Arbeiterinnen, die aus Kühllhäusern ein- und ausfährt, da nicht überall die notwendige Bekleidung als Standard anzusehen ist. Wärme hingegen ist das Problem in Küchen, Bäckereien und innerhalb der Konservenindustrie. Effektive Ventilation und Wärmedämmung direkt an der Hitzequelle, könnten die Arbeitsverhältnisse (Stichwort Wärmestress) deutlich verbessern. Offene Fenster und Türen hingegen, bringen zwar kurzfristig Abhilfe, führen jedoch zu Zugleiden. Zugprobleme stellen überhaupt ein großes Problem dar, dem viele ausgesetzt sind.

Große Optimierungsmöglichkeiten liegen auch im Bereich der Ergonomie. Ein wesentliches Problem ist nach wie vor das schwere Heben, trotz des Wissens und der Möglichkeit geeignete technische Hilfsmittel einzusetzen. Darüber hinaus sind viele Arbeitsplätze unzweckmäßig eingerichtet, auffallend ist der Mangel an Sitzmöglichkeiten, so dass stehende Arbeit meist mit starken Belastungen (Bewegungsapparatschäden) durch die einseitige Belastung bzw. Drehung der Körpers verbunden ist.

In der Lebensmittelindustrie spielt auch die Reinigung eine große Rolle. Die meisten Reinigungsarbeiten finden Abends oder Nachts statt. Ältere technische Gerätschaften bedingen aufwendigere Reinigungen und führen meist nicht zum gewünschten Erfolg. Häufig werden Mikroorganismen nur verteilt statt unschädlich gemacht. Auch der routinemäßige Einsatz von Desinfektionsmitteln ist nicht immer wünschenswert, da es bei Mikroorganismen die Entwicklung von Resistenzen fördert.

Bemühungen, die einfachen sich wiederholenden Tätigkeiten zu beseitigen, gehen nur schleppend voran. Auch wenn die Jobrotation in vielen Bereichen routinemäßig eingesetzt wird, gibt es bislang nur wenige Initiativen, um eine diesbezügliche Weiterentwicklung voranzutreiben, z.B. Planungs- und Kontrollfunktionen in die Arbeitsaufgaben zu integrieren. Initiativen dieser Art brauchen Zeit für Diskussion und Vorbereitung um den

Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen für ihre neuen Jobfunktionen zu motivieren, vorzubereiten und auszubilden. Häufig scheitern Initiativen dieser Art am Widerstand verschiedener Fachgruppen, sowie am Zeitmangel. Probleme zeichnen sich verstärkt in jenen Industriebranchen ab, wo zeitweilige, saisonal bedingte Entlassungen erfolgen. Innovationen hingegen zeichnen sich bei jenen Betrieben ab, die sich mit Lean Management auseinandersetzen. Hier kommt es einerseits in vielen Fällen zur Automatisierung der einfachen, sich wiederholenden Tätigkeiten, andererseits werden verstärkt Teams eingesetzt, die gemeinsam Entscheidungen treffen, Autonomie gewinnen und damit höhere Selbstverantwortung übernehmen.

## STANDPUNKTE

- Aufbau EU-weiter, branchenspezifische Gesundheitsstatistiken
- Förderung, Vernetzung und Erfahrungsaustausch im Bereich Gesundheitsförderung (Ernährung, Bewegung, Entspannung) im Betrieb.
- Förderung der Fort- und Weiterbildung von Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen insbesondere in den Bereichen Kommunikation in Gruppen, Gesundheitsförderung und Ergonomie;
- Optimierung der Verpflegungsangebote (Stichwort: ernährungsphysiologische Optimierung, Einsatz von Lebensmitteln aus biologischer Landwirtschaft, Wahlmöglichkeiten u.ä.) in Betrieben
- Verpflichtende Messungen zur Qualität der Reinigung, um aktuelle Reinigungsmethoden zu verbessern und Resistenzen gegenüber Infektionsmitteln vorzubeugen.

## BEILAGE

### Entscheidungsprozesse in der EU

Die Entstehung von EU-Lebensmittelrecht bzw. der Ablauf von Entscheidungsprozessen ist ein relativ komplexes System. Die folgende Übersicht zeigt die wichtigsten Akteure, die an der Entstehung des europäischen Lebensmittelrechts mitwirken, wobei die einzelnen Organe und Ausschüsse entsprechend ihrer praktischen politischen Bedeutung größer bzw. kleiner dargestellt sind.

Die wichtigsten Interessensverbände im Zusammenhang mit der EU-Lebensmittelpolitik

BEUC Europäisches Büro der Verbraucherschutzverbände	COLEACA Verbindungsausschuß für die Förderung von Südfrüchten und nicht-jahreszeitlichen Gemüsen aus AKP-Staaten	FLEP Food Law Enforcement Practitioners
CECG Gruppe Konsumenten in der EG	COPA Ausschuß der berufsständigen landwirtschaftlichen Organisationen der EG	GIFAP International Group of National Associations of Manufacturers of Agrochemical Products
CELCAA Verbindungsausschuß des Agrar- und Nahrungsmittelhandels	EAT European Advertising Tripartite	IDACE Verband der Diätahrungsmittelherzeuger der EG
CEOC Confédération Européenne d'Organismes de Contrôle	EFFA Europäischer Verband der Aroma- und Duftstoffherzeuger	IDL/FIL Internationaler Milchwirtschaftsverband
CIAA Verband der Landwirtschafts- und Nahrungsmittelindustrie	EGB Europäischer Gewerkschaftsbund	OEIFL Europäische Organisation der obst- und gemüseverarbeitenden Industrien
CIMO Verband der Importeure und Vermarkter von frischem Obst und Gemüse in Europa	EUCOCOOP Europäische Gemeinschaft der Konsumgenossenschaften	TME Verband der Europäischen Spielwarenerzeuger
CLAM Verbindungsausschuß für Mediterrane Zitrusfrüchte	FEWITA Großhandelsverband	UNICE Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft
CLD Verbindungsausschuß der Europäischen Einzelhandelsverbände	FIJU Internationale Fruchtsaftunion	EUCOFEL Europäische Union der Obst- und Gemüsegroßhändler, Importeure und Exporteure
COCCEE Ausschuß der Handelsverbände der Länder der EWG	FIPMEC Internationale Vereinigung der Klein- und Mittelbetriebe des Handels	COGECA Allgemeiner Ausschuß des ländlichen Genossenschaftswesens der EWG

Quelle: Nentwich, M.: Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union

### Der Europäische Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof spielte hinsichtlich der Neuentwicklung der Gemeinschaft hin zum Binnenmarkt eine nicht unbedeutende Rolle. Der EuGH ebnete in gewisser Weise durch seine Rechtsprechung im sogenannten „Cassis-de-Dijon-Urteil“ aus dem Jahre 1979, den Weg hin zu einem gemeinsamen Binnenmarkt. Dieses Urteil und das daraus hervorgehende „Prinzip der gegenseitigen Anerkennung“ spielte für die zukünftige und gegenwärtige Binnenmarktpolitik der EU eine entscheidende Rolle.

Bis zu diesem Zeitpunkt ging der Europäische Gerichtshof bei der Interpretation des Gemeinschaftsrechts von dem „Bestimmungsstaatsprinzip“ aus. Diesem Prinzip zufolge, waren Importverbote von in EG-Staaten erzeugten Produkten möglich, wenn diese nicht den nationalen Produkthanforderungen entsprochen haben. Die Freiheit des Warenverkehrs, wurde somit in erster Linie als ein Diskriminierungsverbot von nationalen Regelungen interpretiert. Entscheidend bei dieser Form der Rechtsprechung war, dass die Vorschriften, die für die im Inland erzeugten Waren gelten, auch auf importierte Produkte angewendet werden konnten.

Solche Importverbote oder -beschränkungen, waren demnach mit dem EWG-Vertrag vereinbar und stellten kein Handelshemmnis dar.

Dies änderte sich schlagartig durch das erwähnte „Cassis-de-Dijon“- Urteil. Mit „Cassis-de-Dijon“ ging der EuGH vom Bestimmungslandprinzip ab und ging bei seinen Rechtsinterpretationen zum „Ursprungslandprinzip“ bzw zum „Prinzip der gegenseitigen Anerkennung“ über. Diesem Prinzip zufolge muss ein Erzeugnis, das in einem Mitgliedsstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht worden ist, auch Zugang zu allen anderen Mitgliedsstaaten haben und darf daher überall in der Gemeinschaft ungehindert verkauft werden. Grundsätzlich ist jeder EU-Mitgliedsstaat berechtigt, ein eigenes Lebensmittelgesetz mit individuellen Elementen zu führen, die nicht durch eine gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahme geregelt sind.

Der EuGH spielte auch in den folgenden Jahren eine gewichtige Rolle, da es in letzter Instanz an ihm liegt zu entscheiden, ob eine nationale Maßnahme mit den gemeinschaftlichen Regelungen vereinbar ist oder nicht. Somit entscheidet letztlich ein Gerichtshof, ob eine „qualitätspolitische, einzelstaatliche“ Maßnahme eines EU-Mitgliedsstaates erfolgen kann oder nicht.

### **Die EU-Kommission**

Der wohl wichtigste Akteur an der Entstehung des EU-Lebensmittelrechts ist die EU-Kommission. Sie agiert ähnlich wie die Bundesregierung eines Mitgliedslandes der EU. Die Kommission besitzt das sogenannte „Initiativmonopol“ und erstellt somit die Entwürfe für neue Regelungen des EU-Rechts. Die Kommission verlässt sich bei der Ausarbeitung nicht nur auf kommissionsinterne Experten, sondern zieht insbesondere Regierungsexperten oder aber auch Vertreter der Lebensmittelindustrie bei. Dies geschieht zum Teil auf informellem Wege, zum Teil auch im Rahmen von eigenen Ausschüssen. Die letztlich erarbeiteten Entwürfe gehen anschließend sowohl an den zuständigen Ministerrat als auch an das Europäische Parlament.

### **Der Ministerrat**

Der Ministerrat, das eigentliche gesetzgebende Organ der EU, kann Vorschläge der Kommission annehmen oder ablehnen. Änderungen eines Kommissionsvorschlages können nur einstimmig vorgenommen werden. Der Ministerrat ist in personeller Hinsicht kein einheitliches Organ. Er tagt vielmehr je nach Entscheidungsthema in unterschiedlicher Zusammensetzung. Für das Lebensmittelrecht ist beispielsweise der sogenannte „Binnenmarktrat“ zuständig, indem entweder die Wirtschaftsminister oder die Europastaatssekretäre der einzelnen Mitgliedsstaaten vertreten sind.

Ist z.B. der Gesundheitsminister für lebensmittelrechtliche Fragen zuständig, so kann dieser Staat auch durch diesen in der entsprechenden Ratstagung repräsentiert werden. Manche Lebensmittelmaterien werden auch im Landwirtschaftsministerrat behandelt.

### **Das Europäische Parlament**

Mit absoluter Mehrheit kann das Europäische Parlament die Kommission auffordern, einen Entwurf für einen EU-weiten Rechtsakt zu erstellen. Selbst kann das EU-Parlament jedoch keine Rechtsakte ausarbeiten. Seine Rolle ist vielmehr auf die Begutachtung der von der Kommission erarbeiteten Gesetzesentwürfe beschränkt. Das EP hat jedoch indirekt die Möglichkeit, Einfluss auf die endgültige Fassung eines Rechtsaktes einzuwirken, indem es in der Lage ist, durch Mehrheitsbeschluss, die Verabschiedung von Gesetzestexten zu verhindern. Aus diesem Grund wird die Kommission gut beraten sein, in Zukunft bei Gesetzesinitiativen das Europäische Parlament mit ein zubeziehen.

### **Diverse Ausschüsse**

Bei der Erstellung von Gesetzesinitiativen im Bereich Lebensmittel wird die EU-Kommission vom Wissenschaftlichen Lebensmittelausschuss der EU<sup>8</sup>, dem Ständigen Lebensmittelausschuss<sup>9</sup> und in Fragen der Bezeichnungsschutz- und Qualitätspolitik auch vom Bezeichnungsschutzausschuss<sup>10</sup> beraten. Von Bedeutung ist auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA), der in allen Fällen, in denen die Gemeinschaft im Bereich Lebensmittelrecht aktiv wird, obligatorisch konsultiert wird. Stellungnahmen des WSA sind allerdings nicht bindend; sie müssen lediglich vom entscheidenden Ministerrat berücksichtigt werden.

---

<sup>8</sup>Dieser Ausschuss besteht aus höchstens 18 Wissenschaftlern, die von der Kommission ernannt werden.

<sup>9</sup>Dieser Ausschuss setzt sich aus Vertretern der einzelnen Mitgliedsstaaten zusammen.

<sup>10</sup>Dieser Ausschuss besteht aus sieben ordentlichen Mitgliedern und sieben Stellvertretern zusammen, die von der Kommission ernannt werden.



### **Interessensverbände**

Besondere Bedeutung haben die Einflussmöglichkeiten der zahlreichen Interessensverbände, die einerseits im beratenden Lebensmittelausschuss oder im Wirtschafts- und Sozialausschuss vertreten sind, andererseits durch die in Brüssel vertretenen „Lobbies“. Sie können de facto enormen Druck auf die zuständigen EU-Organen ausüben und sich auf vielfache Art und Weise Gehör verschaffen: Informelle Kontakte zu Kommissionsmitgliedern bzw. -mitarbeitern, oder Abgeordneten zum EP, durch Pressekonferenzen, Parallelstudien zu den Arbeiten der Gemeinschaftsinstitutionen etc. Infolge werden einige der wichtigsten Interessensverbände im Zusammenhang mit der EU-Lebensmittelpolitik aufgelistet.