

# Diskussionspapier

## Handelshemmnisse für die hofnahe Verarbeitung und die Direktvermarktung beseitigen!



Dr. Andrea Fink-Keßler

Dr. Frieder Thomas

Wir danken den Beteiligten der Expertenworkshops für die konstruktive Diskussion

**AgrarBündnis e.V.**

**Marktstätte 26**

**78462 Konstanz**

**Fon 07531 2829391**

**Fax 07531 2829392**

**E-Mail [info@agraruendnis.de](mailto:info@agraruendnis.de)**

**[www.agraruendnis.de](http://www.agraruendnis.de)**

**Mai 2019**

gefördert von der  
Landwirtschaftlichen Rentenbank



## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
1. Neue Rahmenbedingungen: Anreize zur Steigerung der Wertschöpfung durch hofnahe Verarbeitung und Direktvermarktung.....	5
Die Entwicklung im Ökologischen Landbau.....	5
Mehr Wertschöpfung durch direktere Vermarktung.....	6
Regionale Vermarktung und Lebensmittelhandwerk haben es nicht einfach.....	6
2. AgrarBündnis-Workshops.....	8
3. Nachdenken über die Begrifflichkeiten.....	9
Von der Direktvermarktung zur Ernährungssouveränität.....	9
Vom Verbraucher zum Bürger.....	9
Von der Regionalität zur Transparenz.....	9
4. Hemmnisse für Lebensmittelhandwerk und direkte Vermarktung.....	11
Strukturwandel.....	11
Kostendruck.....	11
Bürokratie.....	12
Kein Mangel an Förderprogrammen.....	14
Eigendynamik von Regulierungen oder die schwierige Suche nach Lösungen.....	15
Berechtigte Ziele, aber Umsetzung mit Kollateralschäden. Die Dynamik einer Regulierung am Beispiel der Nährwertkennzeichnung.....	16
5. Handlungsansätze.....	18
Bürokratieabbau: Ausnahmen oder offensive Flexibilisierung?.....	18
1. Risikobeurteilung und Technikfolgenabschätzung.....	20
2. Forschung und Technikentwicklung für Handwerk und Kleinbetriebe.....	21
3. Regionale Clearingstellen und Wissensaustausch auf Entscheidungsebene.....	22
4. Lobbyarbeit von Direktvermarktung und Lebensmittelhandwerk.....	22
5. Veränderungen in der Berufsausbildung.....	23
6. Übernahme von Eigenverantwortung der Verbraucher durch partizipative Organisationsformen.....	23

## Zusammenfassung

Die Deregulierung der Agrarmärkte und die damit einher gehenden zunehmenden Preisrisiken führen unter den Produzenten zu vielfältigen Aktivitäten, diese Risiken durch erhöhte Wertschöpfung zu minimieren. Sie treffen dabei auf Konsumtrends hin zu mehr Regionalität, zu mehr Qualität, zu mehr Fairness bei der Preisgestaltung und zu mehr Transparenz (wissen wo es herkommt). Der Lebensmittelhandel greift diese Trends auf. Aber auch traditionelle wie neue Formen direkter Vermarktung erleben eine Renaissance; gestützt durch Digitalisierung und oft in Kooperation mit städtischen Initiativen.

Die Rahmenbedingungen für die Direktvermarktung haben sich jedoch erheblich verändert: Der strukturelle Wandel hat das traditionell mit regionaler Direktvermarktung verbundene Lebensmittelhandwerk stark schrumpfen lassen. Zugleich sind die Anforderungen für Erzeuger, Verarbeiter und Händler gestiegen. Vor allem haben die Rechtsvorschriften inzwischen eine hohe und teilweise widersprüchliche Komplexität erreicht. Ihre flexible Auslegung, wie sie von der Europäischen Union vorgesehen ist, kann für das Lebensmittelhandwerk ein Vorteil sein. Doch in der Praxis variiert die Umsetzung der Vorschriften von Landkreis zu Landkreis, ist wenig transparent und oftmals von Willkür und geringen Kenntnissen handwerklicher Bedingungen geprägt.

Das AgrarBündnis hat diese Problematik aufgegriffen und im November 2018 zwei Expertenworkshops veranstaltet. Als Ergebnis legt es nun ein Diskussionspapier vor.

### Analyse

Die Ursachen für den verstärkten Strukturwandel im Lebensmittelhandwerk und bei den mittelständischen Verarbeitern sind vielfältig. Wesentlich sind hohe Stückkosten sowie ein hoher Kostendruck durch die konkurrierende Lebensmittelindustrie: Zu nennen sind

- höhere Personalkosten (Tariflohn für Fachkräfte statt billige Werkvertragsnehmer),
- höhere Energiekosten (keine Befreiung von der Umlage, die das Energie-Einspeise-Gesetz einfordert) sowie
- bezogen auf die erzeugten Mengen wesentlich höhere Kontrollgebühren und Entsorgungskosten.

Hinzu kommt eine ausufernde Bürokratie, die gleichzeitig als wenig zielführend erlebt wird. Vor allem die umfangreichen Anforderungen an Eigenkontrolle und Dokumentation werden als überzogen erlebt und viele Vorschriften sind nicht auf handwerkliche Verfahren ausgerichtet, sondern auf die speziellen Risiken einer industriell-arbeitsteiligen Produktion. Hinzu kommen zahlreiche und sich ständig ändernde standardisierende und normativ wirkende Beschlüsse, wie beispielsweise DIN-Vorschriften. Das Handwerk will diese Form der Standardisierung gar nicht und kleineren Betrieben ist es gar nicht möglich, ständig auf dem Laufenden zu bleiben oder mit Hilfe von eigenen Rechtsanwälten entsprechende Anforderungen juristisch abzuwehren.

Landwirte haben zusätzlich das Problem, dass sie ihren Betrieb beim Einstieg in die eigene Verarbeitung und Vermarktung in zwei unterschiedliche Teile aufteilen müssen. Für Landwirtschaft und Verarbeitung bzw. Vermarktung gelten ganz andere Vorschriften.

Künftig wird zusätzlich der Fachkräftemangel zu einem Problem, ganz unabhängig davon, wie es der übrigen Wirtschaft geht. Denn die derzeitige Berufsausbildung zielt am Bedarf von direkt vermarktender Landwirtschaft und Handwerk vorbei. Hemmend wirkt auch die fehlende Forschung zu Fragen von Kleinbetrieben und Handwerk.

### Handlungsansätze

In den Workshops wurden zahlreiche Handlungsansätze benannt. Die Flexibilisierung der meisten Rechtsvorschriften erlaubt gute, angepasste betriebsindividuelle Lösungen. Um die vorhandenen Ermessensspielräume jedoch hilfreich im Sinne des Lebensmittelhandwerks und der direkten regionalen Vermarktung ausschöpfen zu können ist Folgendes erforderlich:

- eine veränderte, an die Produktionsverfahren von Handwerk und Direktvermarktern angepasste Risiko- und Technikfolgenabschätzung auf der Ebene des Verordnungsgebers,
- verstärkte Forschung und Entwicklung für Handwerk und Kleinbetriebe sowie ein entsprechender Aufbau eigenständiger Beratungsstrukturen,
- Verbesserung des Wissensaustauschs zwischen lokalen Kontrollbehörden und Produzenten sowie die Einrichtung von Clearingstellen zur Lösung von Konflikten,
- Verstärkung der Lobbyarbeit,
- Wandel der Berufsausbildung und geeignete Fortbildungsangebote sowie Wissensaustausch unter Lebensmittelhandwerkern und auch Landwirten.
- die Unterstützung partizipativer Organisationsformen von Produzenten und Konsumenten bzw. Bürgern.

In Abwägung aller Vor- und Nachteile bedarf es auch bestimmter Ausnahmeregelungen für Handwerk und Kleinbetriebe (beispielsweise bei der Nährwertkennzeichnung).

## 1. Neue Rahmenbedingungen: Anreize zur Steigerung der Wertschöpfung durch hofnahe Verarbeitung und Direktvermarktung

In den vergangenen Jahren haben sich nicht nur die Agrarmärkte (Märkte für Agrarrohstoffe) sondern auch die Lebensmittelmärkte massiv verändert. Einige Indikatoren dieser Veränderung sind:

- Der Staat zieht sich aus der Regulierung von Agrarmärkten zurück und die Preisrisiken nehmen zu. Die Europäische Union hat mit ihren Agrarreformen die Märkte Schritt für Schritt liberalisiert. Das hat zu einer höheren Volatilität der Erzeugerpreise geführt. Offensichtliches Beispiel im Zeitraffer war der Preissturz im Jahr 2015 nach der Abschaffung der Milchquote. Verschärft wird die Preisunsicherheit durch die zunehmende Konzentration bei den Abnehmern. Die staatlichen Institutionen reagieren jedoch zurückhaltend. Die Verantwortung wird an die Wirtschaftsakteure abgeschoben, die die Probleme unter sich regeln sollen.
- Bei den Verbrauchern ist ein zunehmendes Interesse an Sicherheit, Qualität und Authentizität zu beobachten. Die Wünsche nach besonderen Produktqualitäten differenzieren sich in vielfältiger Form aus. Ökologische Kriterien haben bereits Tradition (bio), ethische Kriterien kommen vermehrt hinzu (tiergerecht, vegan, fair gehandelt u.a.m.). Die Vielfalt der Wünsche nach dem „Guten“ äußert sich auch in einer steigenden Nachfrage nach regionalen Produkten. Regionalität hat inzwischen angeblich einen höheren Stellenwert als „bio“. Auf jeden Fall ist „direkt aus der Region“ immer eine gute Ergänzung zu anderen Qualitätskriterien.
- Die gesellschaftlichen Debatten um Klima-, Umwelt- oder Tierschutz sind bei der Nachfrage nach Lebensmitteln so relevant geworden, dass auch Supermärkte und Discounter offensiv in solche Märkte einsteigen, die bis vor kurzem noch als Nischenmärkte für den Fachhandel (Naturkost, Reformhäuser), das Nahrungsmittelhandwerk (Bäcker, Fleischer) oder für Wochenmärkte galten. Es gibt Produkte von regionalen Direktvermarktern (z.B. Landmarkt bei REWE), gentechnikfreie Milcherzeugnisse, Weidemilch, Fleisch mit Tierwohl-Label oder NEULAND-Produkte aus besonders artgerechter Haltung. Bioprodukte werden schon lange angeboten. Ganz aktuell ist die direkte Zusammenarbeit von Supermärkten und Discountern mit konkreten Bioverbänden (Bioland/Lidl, Demeter/Kaufland); Naturland und REWE haben schon länger zusammengearbeitet.

Unter den Landwirten und im Lebensmittelhandwerk erzeugen diese Veränderungen einen starken Impuls, nach neuen Wegen zu suchen; einerseits zur Risikominimierung, andererseits zur Steigerung der betrieblichen Wertschöpfung. Viele konventionelle Betriebe stellen auf Ökologischen Landbau um. Geringere Preisschwankungen und höhere Preise in diesem Segment sind attraktiv. Andere konventionelle Betriebe versuchen die Preisrisiken der spezialisierten Massenproduktion über den Aufbau zusätzlicher Standbeine abzufangen. Dazu gehört die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktvielfalt aber auch der Einstieg in die regionale Vermarktung.

### Die Entwicklung im Ökologischen Landbau

Die Umstellung auf Ökologischen Landbau war sowohl für die ersten Pionierbetriebe als auch für die Umsteller der 1980er und 1990er Jahre unmittelbar mit dem Aufbau einer eigenen Verarbeitung und mit neuen, eigenen Vermarktungswegen verbunden. Denn ein Ziel war es, sich von den großen und anonymen Märkten abzukoppeln und höhere Erzeugerpreise für die besondere Qualität zu erlösen. Die neuen Märkte (Hofläden, Abokisten, Naturkostläden) aber auch die traditionellen Wochenmärkte wurden direkt beliefert. Gleichwohl etablierten sich auch Großhändler, die vor allem Naturkostläden belieferten, aber auch das Angebot der Hofläden und Marktstände bereicherten.

Ab 2000 veränderten sich die Rahmenbedingungen. 1992 hatte die Europäische Union den Begriff „Bio“ durch eine Verordnung geschützt und dieser Schutz begann zu greifen. Das von Ministerin Künast eingeführte deutsche Bio-Siegel war zwar fakultativ. Es erfreute sich aber zunehmender Beliebtheit; bis heute steigt die Zahl der Lizenznehmer kontinuierlich an. Diese Auslobung öffnete den „ano-

nymen“ Weg in die Supermärkte. Einige Vermarktungsorganisationen spezialisierten sich auf Erfassung, Verarbeitung und Vermarktung für die großen Märkte. Umstellen konnten nun auch Betriebe, die kein Interesse an eigenen Vermarktungsinitiativen hatten und einfach nur produzieren und abliefern wollten. Dieser Trend verstärkte sich nicht zuletzt durch die Tatsache, dass viele Betriebsleiter/innen eher aus ökonomischer Notwendigkeit als aus der Überzeugung umstellten, dass Ökologischer Landbau „besser“ sei.

Der Handel mit Produkten aus Ökologischem Landbau ist inzwischen kein Nischenmarkt und auch keine Domäne der Direktvermarktung oder des Fachhandels mehr. Die Märkte für Produkte des Ökologischen Landbaus haben sich ausdifferenziert und Ökoprodukte sind auch im Sortiment der großen Märkte angekommen. Andersherum formuliert: Für die Umstellung auf Ökologischen Landbau ist es nicht mehr notwendig, eine funktionierende Direktvermarktung aufzubauen.

### **Mehr Wertschöpfung durch direktere Vermarktung**

Die Entscheidung für eine direkte Vermarktung und hofnahe Verarbeitung ist also sowohl für konventionelle als auch für ökologisch wirtschaftende Betriebe inzwischen eine relativ freie Entscheidung. Sie dient dazu, die Wertschöpfung auf dem eigenen Hof zu steigern und Preisrisiken zu verringern.

Sinnvoll ist dieser Weg insbesondere für Einsteiger und kleinere Betriebe. Denn der Einstieg in die Direktvermarktung ist in der Regel weniger kapitalintensiv als das Bauen neuer Ställe. Und an eine Ausweitung der Flächenausstattung zur Existenzsicherung ist unter den aktuellen Gegebenheiten des landwirtschaftlichen Bodenmarktes ohnehin nicht zu denken.

Die traditionellen (Nischen)märkte für die Direktvermarktung haben sich jedoch stark verändert und die Grenzen der allein vom einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb her organisierten direkten Verarbeitung und Vermarktung werden immer deutlicher.

Unterstützung kommt allerdings inzwischen von den Regionen und Städten. An vielen Orten bilden sich sogenannte Ernährungsräte, die sich für eine Versorgung mit regionalen Lebensmitteln einsetzen. Aufgrund des Drucks der Basis werden sie nicht selten von den Stadtverwaltungen wohlwollend unterstützt. Anderswo werden Ökostädte und Ökomodellregionen gegründet und mit öffentlichen Mitteln ausgestattet (beispielsweise Bayern, Baden-Württemberg oder Hessen). Hier steht zwar der Ökologische Landbau im Vordergrund. Aber es geht meist darum, vorhandene regionale Wertschöpfungsketten zu stärken und neue aufzubauen.

Nicht zu vergessen sind die traditionellen Förderprogramme zur Investitionsförderung (Agrarinvestition, Diversifizierung), zur Förderung ländlicher Räume (LEADER) oder zur Förderung des Ökologischen Landbaus und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN).

Direkt an der Basis erleben direkte Verbraucher- und Produzenten-Beziehungen eine Art Renaissance (Solidarische Landwirtschaft, Regionalwert AG u.a.m.) und die Digitalisierung schafft neue Möglichkeiten, Nachfrage und Angebot zusammenzubringen sowie den Absatz und die Logistik neu zu organisieren.<sup>1</sup>

### **Regionale Vermarktung und Lebensmittelhandwerk haben es nicht einfach**

Die Wertschöpfung landwirtschaftlicher Betriebe erhöht sich mit der Herstellung von Produkten wie Wurst, Brot, Käse, Aufstriche und anderen mehr sowie deren direkter Vermarktung. Wer sich jedoch auf den Weg macht, diese Produkte handwerklich herzustellen und regional zu vermarkten, trifft auf eine ganze Reihe erschwerender Hemmnisse.

#### Strukturwandel

Es verschwinden die Betriebe, mit denen die direkt vermarktende Landwirtschaft traditionell zusammengearbeitet hat. Das betrifft Verarbeitungsbetriebe wie Mühlen oder Schlachthöfe sowie das

<sup>1</sup> Vgl. Nefzer, N. und C. Well (2016): Kreativität gefragt. Innovative Wege der Direktvermarktung in Zeiten des Internets. In: Der kritische Agrarbericht 2016, Hamm, S. 182-187

Lebensmittelhandwerk wie Metzger oder Bäcker. Selbst beim einst neu aufgebauten Bio-Fachhandel verschwinden nach und nach die kleineren Naturkostläden. Was hier weggebrochen ist und in Zukunft noch stärker wegbrechen wird, erfährt durch neuere Initiativen, die die Werte und Produktqualitäten des traditionellen Lebensmittelhandwerks wieder aufleben lassen, kaum wirkliche Kompensation. Dennoch: Im Bäckereigewerbe gibt es Neu- und Quereinsteiger, beispielsweise „Die freien Bäcker“. Erste Ansätze zeigen sich auch bei den Metzgern. Und die Milchhandwerker und Hofkäser haben ihren Berufsstand schon in den 1990er Jahren neu erfunden. Hier entstehen bereits neue Berufsverbände und Weiterbildungsangebote.

#### Fehlender Begriffsschutz

*Handwerk* und *Regionalität* sind bei den Verbraucher/innen positiv besetzte Begriffe. Trotzdem verliert das traditionelle Lebensmittelhandwerk gegenüber industriellen Produktionsformen immer mehr an Boden. Es ist ein Problem, dass es keinen Begriffsschutz für das Handwerk gibt. Trotz Backstraßen und Aufbackbrötchen, Hackfleisch in begaster Schutzfolie oder billigstem Pizzakäse darf die Back-, Fleisch- und Milchindustrie ihre Produkte mit dem Begriff „handwerkliche Erzeugung“ bewerben. Dass die Verbraucher/innen nicht hinter die plakativen Fassaden blicken können, ist Kalkül.

#### Vielfalt der Kompetenzen

Bei der regionalen Vermarktung haben sich die Anforderungen enorm erhöht. Talent und Freude an der Arbeit reichen nicht mehr aus. Zwar wird die Wertschöpfung gesteigert. Doch auch bei der Direktvermarktung muss rational kalkuliert werden. Auch hier steht man mit anderen Anbieter/innen im Wettbewerb. Gefragt ist Professionalität und Kompetenz bei der Beschaffung der Betriebsmittel vom gentechnikfreien Saatgut bis zur umweltfreundlichen Verpackung, bei der eigentlichen Verarbeitung, aber auch bei der Kennzeichnung, beim Marketing oder bei der Beschaffung von zusätzlichen Produkten, um die Vielfalt des Angebots im Hofladen oder auf dem Marktstand zu erhöhen. Viele Betriebe sind mit diesen vielfältigen Anforderungen überfordert.

#### Rechtsvorschriften und Bürokratie

Hinzu kommt die mit Verarbeitung und Vermarktung verbundene Menge und Komplexität an Rechtsvorschriften. Die zunehmenden Anforderungen an Lebensmittelsicherheit, Eigenkontrolle und Dokumentation, steuerrechtliche Vorgaben und vieles andere mehr wird von den Betrieben als unverhältnismäßig aufwändig, als undurchsichtiger Dschungel und als eines der Haupthemmnisse für eine erfolgreiche Direktvermarktung erlebt.

So kommt es, dass zwar die Nachfrage der Verbraucher/innen und inzwischen auch des Lebensmitteleinzelhandels nach regionalen Produkten zunimmt. Das Angebot und die Anzahl an Einsteiger/innen in das Segment stagnieren jedoch. Dabei wäre es für viele landwirtschaftliche Betriebe eine Chance, über eigene Verarbeitung und direktere Vermarktung ihre betriebliche Wertschöpfung zu verbessern.

## 2. AgrarBündnis-Workshops

Dieses Dilemma war der Ausgangspunkt für zwei Expertenworkshops, die das AgrarBündnis im Herbst 2018 veranstaltete.

Was hemmt den Markteintritt für Anbieter/innen regionaler Produkte? Und was kann man dagegen tun? Das waren die Ausgangsfragen, die in zwei Runden mit je 12 Expert/innen diskutiert wurden. Um die Problematik von möglichst vielen verschiedenen Seiten zu beleuchten, wurden Expert/innen aus Landwirtschaft, Lebensmittelhandwerk, Kontrollbehörden und Verbraucherverbänden eingeladen. Da in den vergangenen Jahren einige Verbände bereits Positionspapiere und Forderungskataloge veröffentlicht hatten,<sup>2</sup> konzentrierten sich die beiden Gesprächsrunden auf Lösungsstrategien.

Das hier vorliegende Diskussionspapier zeichnet die wichtigsten Diskussionsstränge nach und beschreibt konkrete Handlungsoptionen, die den Markteintritt regionaler, handwerklich orientierter Produzent/innen und Wertschöpfungsketten erleichtern.

---

<sup>2</sup> Kleine Anfrage der GRÜNEN und anderer Abgeordneter an den Deutschen Bundestag zur „Stärkung des regionalen Lebensmittelhandwerks“ am 4. März 2015.

Internes Fachgespräch „Bäuerliche Betriebe und Verarbeiter entlasten – Bürokratie abbauen“ am 27. April 2017. Dazu gab es Stellungnahmen von folgenden Organisationen:

- Verband Handwerkliche Milchverarbeitung (VHM)
- Verband der Landwirte mit handwerklicher Fleischverarbeitung (vlhf)
- Die freien Bäcker e.V.
- Vereinigung Norddeutscher Direktvermarkter e.V. (VND)

Siehe auch:

„Manifest zur Unabhängigkeit und Zukunft des Handwerks“ von „Die freien Bäcker“.

Kähler et al. (2018): Zukunft braucht Handwerk. In: Der Kritische Agrarbericht 2018, AgrarBündnis (Hg.), Hamm, S. 307-311.

Auch das Bundestreffen der Regionalbewegung am 5. Mai 2018 in Frankfurt stand unter dem Motto „Zukunft braucht Lebensmittelhandwerk“

### 3. Nachdenken über die Begrifflichkeiten

#### Von der Direktvermarktung zur Ernährungssouveränität

Die Rahmenbedingungen verändern sich und es stellt sich die Frage, ob der Begriff *Direktvermarktung* noch der richtige ist. Der Begriff ruft ganz bestimmte Bilder hervor. Man denkt an Hofläden, an Marktstände und an eine persönliche Beziehung zwischen Erzeuger/innen und Kund/innen.

Aber geht es wirklich darum? Oder geht es nicht um eine Entwicklung, in der die möglichst regionale Versorgung ganzer Regionen und Städte im Fokus steht. Aktuelle Stichworte hier sind *Ernährungssouveränität* oder auch *Wertschöpfungsraum*.<sup>3</sup>

#### Vom Verbraucher zum Bürger

Ähnliches gilt für den Begriff *Verbraucher*. Keine Debatte ohne seine mangelnde Zahlungsbereitschaft anzuklagen, seine geringen Kenntnisse über Lebensmittelqualität und Ernährung. Er ist das unbekannte Phantom, das in Umfragen ein freundliches Gesicht zeigt – „ja, ich bin bereit für mehr Qualität und Tierwohl mehr zu bezahlen“ – und an der Ladentheke den „Geiz“. Tatsächlich ist „der Verbraucher“ nur ein statistischer Durchschnitt und auf genau diesen Durchschnitt beziehen sich die Regulierungen und Verordnungen. Im Detail kennt sich er sich zwar gar nicht aus, aber dennoch sind es ganz offensichtlich seine dezidierten Ansprüche an Qualität, Transparenz, Lebensmittelsicherheit und vieles andere, die eine überbordende Gesetzgebung in den Bereichen Hygiene und Kennzeichnung hervorgerufen haben.

Wenn man aber die Diskussion über Bio im Supermarkt und die Befürchtungen über die Entwicklung der Erzeugerpreise genau betrachtet, muss man eigentlich feststellen: Entscheidend für das Preisgefüge ist nicht die Mentalität der Verbraucher, sondern die Macht des Lebensmitteleinzelhandels und insbesondere in Deutschland das unsägliche Ringen der marktbeherrschenden Discounter und Supermärkte um Marktanteile – insbesondere in Form von Preiskämpfen.

Nicht zuletzt deshalb machen neue Initiativen wie Ernährungsräte, Solidarische Landwirtschaft oder Regionalwert AG diesen Verbraucher inzwischen zum *Bürger*, der nicht nur mehr oder weniger bewusst eine Kaufentscheidung fällt, sondern der in einer umfassenderen Weise engagiert Verantwortung für das System Ernährung übernimmt.

#### Von der Regionalität zur Transparenz

Unklar bleibt auch die Bedeutung der *Regionalität*. Sie ist juristisch nicht wirklich eindeutig zu definieren. Das staatlich geförderte und etablierte *Regionalfenster* macht einige Vorschläge, was denn unter Region verstanden werden könnte (siehe Kasten auf der folgenden Seite). Aber gerade die Definitionsversuche des Regionalfensters ermöglichen eine völlig anonyme Vermarktung. Die Produzenten – sowohl landwirtschaftliche Betriebe als auch Verarbeiter – verschwinden aus dem Blickfeld. Im Gegensatz zu allen Formen, wo Betriebe direkt vermarkten, bleibt unklar, wer denn die erhöhte Wertschöpfung erhält.

Hier wird deutlich: Regionalität sollte kein Selbstzweck sein (wenn man vielleicht von der Klimarelevanz weiter Transporte absieht). Auch agrarindustrielle Betriebe haben irgendwo ihren Standort und sind dort ganz konkret regional. Eigentlich geht es um *Transparenz*, um den Ausschluss der Anonymi-

<sup>3</sup> Gothe, Stefan (2018): Die Region als Wertschöpfungsraum . Über die neue Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher bei der regionalen Versorgung mit Lebensmitteln. In: Der Kritische Agrarbericht 2018, AgrarBündnis (Hg.), Hamm, S. 318ff.  
Hiß, Christian Hiß (2017): Bäuerliche Landwirtschaft – ein Vorbild für regionale Versorgungswirtschaften? In: Der Kritische Agrarbericht 2017, AgrarBündnis (Hg.), Hamm, S. 279ff.  
Hiß, Christian, Andrea Heistingering und Frieder Thomas (2017): Von der bäuerlichen Landwirtschaft zur regionalen Versorgungswirtschaft. Funktionale Eigenschaften bäuerlicher Ökonomien als Schlüsselfaktoren für die Gestaltung einer regionalen Versorgung mit Lebensmitteln. Arbeitsergebnisse 12. 62 Seiten.  
Stierand, Philipp (2016): Urbane Landwirtschaft & Co. Die Rückkehr der Ernährungspolitik auf die lokale Ebene. In: Der Kritische Agrarbericht 2016, AgrarBündnis (Hg.), Hamm, S. 310ff.

tät. Es geht darum, Vertrauen herzustellen in das jeweilige Qualitätsversprechen: Frische, umweltfreundliches Wirtschaften, artgerechte Haltung, sozial verantwortliche Arbeitsbedingungen, faire Preisgestaltung, handwerkliche Herstellung und anderes mehr. Die traditionellen Formen der *Direktvermarktung* können natürlich hilfreich sein, um das zu ermöglichen. Es können aber auch neue Varianten entwickelt werden.

#### **Definition der Region durch das Regionalfenster**

Die Definition der Region muss klar und transparent sein, beispielsweise durch die Angabe von administrativen Grenzen (Benennung eines oder mehrerer Landkreise, eines Bundeslandes etc.) oder durch die Angabe eines Radius' bzw. Umkreises in Kilometern (beispielsweise „aus dem Radius 100 km um XY“ oder „aus dem Umkreis 50 km um XY“).

Die Region muss kleiner als die Bundesrepublik Deutschland sein, sie kann jedoch bei Naturräumen Staats- oder Ländergrenzen überschreiten. Mindestens ein Teil der definierten Region muss in der Bundesrepublik Deutschland liegen.

Der Hersteller kann die Regionsangabe frei wählen. Sie muss jedoch für den Verbraucher eindeutig nachvollziehbar sein. Das Regionalfenster informiert ausschließlich über die Herkunft eines Produkts bzw. über seine Hauptzutaten und deren Verarbeitungsorte. Dementsprechend erfolgen keine Aussagen zur Art der Erzeugung (fair, ökologisch, ohne Einsatz von Gentechnik, tiergerecht)

aus: [www.regionalfenster.de](http://www.regionalfenster.de)

## 4. Hemmnisse für Lebensmittelhandwerk und direkte Vermarktung

### Strukturwandel

Der veränderten Verbrauchernachfrage, politischen Willensbekundungen und vielfältigen Förderprogrammen zum Trotz: Das Lebensmittelhandwerk verliert an Boden und in den Regionen gibt es immer weniger Verarbeiter. Die Zahl der Getreide- und Ölmühlen, der Bäcker, der Schlachthöfe und Metzgereien sowie der regional orientierten Molkereien sinkt. Immer länger werden die Wege zum nächsten Verarbeiter. Das ist nicht nur ein Problem für regionale Kooperationen. Es ist auch klimarelevant, bringt Lebedntiertransporte in negative Schlagzeilen und löst auch bei vielen Landwirten zunehmendes Unbehagen aus.

### Strukturwandel im Fleischer- und Bäckerhandwerk

Die Zahl Fleischerfachgeschäfte ist von 2007 auf 2017 um 26 Prozent auf 12.360 Betriebe zurückgegangen. Die verbleibenden Betriebe wirtschaften immerhin mit noch 141.300 Beschäftigten. Im Jahr 2017 haben 1.100 Betriebe zugemacht, 663 Betriebe neu aufgemacht. Allerdings sind nur 301 Betriebe echte Neugründungen, die restlichen sind Übernahmen von bereits bestehenden Metzgereien. Der Umsatz ist insgesamt und pro Betrieb steigend.<sup>4</sup>

Die Zahl der Meisterbetriebe des Backhandwerks ist seit 2011 um 23 Prozent auf 10.926 Betriebe im Jahr 2018 zurückgegangen. Diese Betriebe beschäftigen 270.400 Mitarbeiter/innen<sup>5</sup>

Die realen Ursachen für diesen Strukturwandel sind folgende:

### Kostendruck

Bäcker und Fleischer, aber auch die mittelständischen Mühlen und Schlachthöfe sind einem hohen Kostendruck ausgesetzt. Die Handwerker setzen ohnehin nicht auf kostengünstige arbeitsteilige Massenproduktion. Aber Auflagen und Vorschriften erhöhten die Stückkosten zusätzlich.

- Sie haben höhere *Personalkosten*, da sie meist nach Tarif beschäftigte Fachkräfte anstellen. Die Fleischindustrie (Schlacht- und Zerlegeunternehmen) arbeitet oft mit Werkvertragsnehmern, d.h. sie betreibt Lohndumping.

Besonders betroffen von komplizierten Vorschriften sind Bäcker, die aufgrund ihrer spezifischen Produktionsbedingungen besondere Arbeitszeiten haben. Pausenregelungen und die Vorschriften für Sonntagsarbeit sind in Handwerksbetrieben oft nicht einzuhalten. Problematisch sind auch Manteltarifverträge, in denen die für Bäcker normale Arbeitszeit zu „Nachtarbeit“ wird, mit allen dazugehörigen gestaffelten Tarifen. Auch die Personalkostenabrechnung ist entsprechend komplex und arbeitsaufwendig.

- Sie haben höhere *Energiekosten*, da sie nicht von der Umlage, die das Energie-Einspeise-Gesetz fordert, befreit sind.<sup>6</sup>
- Die Stückkosten handwerklicher Betriebe erhöhen sich zusätzlich
- durch erhöhte *Fleischbeschaugebühren* (als Folge der neuerdings geforderten Kostendeckung der Gebühren),
- durch Gebühren für *Lebensmittelregelkontrollen* (statt wie bisher nur für Nachkontrollen bei Regelverstößen),
- sowie durch erhöhte *Entsorgungskosten* für Schlachtabfälle, weil die geringen Mengen keine Sortierung erlauben.

<sup>4</sup> Jahrbuch DFV 2018, S. 71

<sup>5</sup> Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerkes 2018

<sup>6</sup> Für einen handwerklichen Betrieb liegt allein diese Umlage bei 1,42 Prozent des Umsatzes oder umgerechnet bei über 7.000 Euro pro Jahr. Industrielle Großbäckereien und Discounter sind von dieser Umlage befreit.

Siehe U. Steudel: EEG-Umlage frisst Umsatz. In: Deutsche Handwerks-Zeitung Nr. 21 vom 3. November 2017, S. 13.

## Bürokratie

Direktvermarkter sind zwar in der Lage bessere Verkaufspreise zu erzielen. Dafür sind sie aber noch stärker von dem betroffen, was die Branche insgesamt als ein großes Haupthemmnis betrachtet: von Bürokratie.

### Lebensmittelhygiene und Eigenkontrollen

Alle Unternehmen, die mit Lebensmitteln arbeiten, müssen Lebensmittelsicherheit gewährleisten. Dazu gehört eine optimale Hygiene. Das entsprechende EU-Recht wurde 2004 neu formuliert. Die Lebensmittelunternehmer wurden verstärkt in die Verantwortung genommen. Sie sind verpflichtet Eigenkontrollen durchzuführen. Diese werden wiederum von Veterinär- und Kontrollbehörden überprüft. Eigenkontrollen sind wichtig und sinnvoll. Sie können helfen, den eigenen Laden im Griff zu behalten. Doch viele der Gefahren, deren Abwehr angegangen und kontrolliert werden muss, sind spezielle Gefahren einer arbeitsteilig organisierten industriellen Verarbeitung, aber nicht des Handwerks. Die aus Sicht des Handwerks bestehende Überregulierung hat weitreichende finanzielle Folgen. Große Betriebe hingegen sind gerüstet: Sie haben spezielle Hygienebeauftragte (HACCP-Experten) und vor allem Juristen, die das Unternehmen gegen Zumutungen des Gesetzgebers und der Behörden verteidigen können. Das alles haben handwerkliche und landwirtschaftliche Betriebe nicht. Hier ist der Betriebsleiter alles in Einem und vor allem nicht Jurist genug, um entsprechende Probleme zu lösen.

Die Lebensmittelhygiene war jedoch nur ein Anfang. Die Anforderungen unserer Gesellschaft werden immer vielfältiger. Die Ansprüche an Umweltschutz, Arbeitsschutz oder Tierschutz schaffen immer wieder neue Vorschriften und Kontrollen und auch das Handwerk muss mitziehen. Die Ansprüche sind berechtigt, aber – und das ist das Entscheidende – sie müssen passgenau sein für das Handwerk. Sie müssen Sinn machen. Sie müssen auf die konkreten Risiken der Kleinbetriebe zugeschnitten sein. Sie müssen dazu beitragen, den Betrieb als Handwerksbetrieb so weiterzuentwickeln, dass er den Ansprüchen der Gesellschaft entsprechen kann. Doch unter diesem Blickwinkel sind die immer neuen Vorschriften nur selten formuliert.

### Dokumentationspflichten

Dokumentationspflichten können hilfreich sein, beispielsweise um die eigenen Verfahren bewusst zu gestalten und gegebenenfalls auch arbeitsteilig mit anderen zusammenzuarbeiten. Aber die zunehmend erhobenen Daten verstärken die Tendenz zu Verwaltung und Kontrolle ohne wirklich die Effizienz zu verbessern. Und sie produzieren Kosten:

- EU-zugelassene Verarbeitungsbetriebe müssen unabhängig von der ihrer Größe Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten nachkommen für die Einhaltung von Temperaturen (Kühlraum, Kühlgeräte), für Reinigung und Desinfektion, für die Ergebnisse der Eigenkontrollen von Trinkwasser und Schädlingen und vielem anderen mehr.
- Neu ist, dass bei der Betäubung von Schlachtschweinen für den gesamten Betäubungsvorgang die Stromstärke und die Durchflussdauer bei den Elektrozangen dokumentiert werden muss. Dies gilt ab 1.1.2020. Die Anschaffungskosten für die neuen Elektrozangen belaufen sich auf rund 5.000 Euro. Sie gewährleisten aber nur eine bessere Dokumentation und keine bessere Betäubungs- und Fleischqualität. Der zusätzliche Nutzen besteht nur in der Möglichkeit der gesetzlich vorgeschriebenen Dokumentation. Für solche Investitionen einen Aufpreis gegenüber den Abnehmern zu verlangen, ist nicht möglich.
- Aufwendig sind für die Bäcker die monatlichen Berichtspflichten für die Bundes- und Landesämter für Statistik über den Verbrauch an Rohstoffen, Energie u.a.m.
- Aktueller Stein des Anstoßes ist die Pflicht zur elektronischen Registrierkasse. Die Kassenrichtlinie II hatte bereits 2010 angeordnet, dass spätestens ab 2017 alle eingesetzten Registrierkassen alle Geschäftsvorfälle unveränderlich erfassen und dass sämtliche Stornierungen und Änderungen nachvollzogen werden können. Das gilt auch für preisrechnende Waagen mit Bondruck. Ab

2020 müssen alle Registrierkassen über einen sogenannten „Fiskalspeicher“ verfügen, der über jeden Geschäftsvorfall hinaus letztlich jede Tastenbewegung unveränderbar erfasst (Frist zur Einführung bis 2023).

#### Laufende Veränderungen

Die Gesetzgebung ist jedoch nur eine Seite. Hinzu kommen normativ wirkende Entscheidungen von Fachgremien.

Ohne externe Hilfe ist es für kleine Betriebe nicht möglich, alle sich laufend verändernden lebensmittelrechtlichen, steuerrechtlichen und arbeitsrechtlichen Anforderungen zu überblicken und umzusetzen.

Beispiele für Fachgremien und Normen:

- Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger (ALS)
- Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der vom Tier stammenden Lebensmittel tätigen Sachverständigen (ALTS)
- Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV)
- DIN-Normen
- Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuches
- u.a.m.

#### **Arbeitskreise von Sachverständigen (ALS / ALTS)<sup>7</sup>**

Gemäß Grundgesetz sind die Bundesländer für die Amtliche Lebensmittelüberwachung zuständig. Damit die Überwachungsbehörden der einzelnen Bundesländer Rechtsvorschriften nicht unterschiedlich auslegen, gibt es zwei Arbeitskreise mit Sachverständigen, den ALS und den ALTS. Die Beschlüsse dieser Gremien sollen eine einheitliche Bewertung der Lebensmittelüberwachung sicherstellen.

- Der Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger (ALS) besteht aus je einem Vertreter der Bundesländer und der Bundeswehr sowie einigen ständigen Gästen, zum Beispiel das BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft). Er tritt zweimal jährlich zusammen und entscheidet über die Vorschläge aus den thematischen Arbeitsgruppen. Beschlüsse werden nach entsprechenden Diskussionen von den Mitgliedern getroffen, wenn mehr als drei Viertel der anwesenden Mitglieder dem Beschluss zustimmen. Alle Beschlüsse sind auf [www.bvl.bund.de](http://www.bvl.bund.de) abrufbar. Die Beschlüsse sind nicht rechtsverbindlich. Sie haben Charakter von Sachverständigen-Gutachten. Teilweise ziehen Gerichte sie für ihre lebensmittelrechtlichen Entscheidungen heran.
- Der Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der vom Tier stammenden Lebensmittel tätigen Sachverständigen (ALTS) befasst sich schwerpunktmäßig mit der Untersuchung der vom Tier stammenden Lebensmittel, mit Lebensmittelhygiene und Mikrobiologie. Er besteht aus je einem Vertreter der Untersuchungseinrichtungen jedes Bundeslandes, der Bundeswehr und einigen ständigen Gästen, zum Beispiel das BMEL. Wie die Beschlüsse des ALS sind auch die ALTS-Beschlüsse nicht rechtsverbindlich. Sie haben Charakter von Sachverständigen-Gutachten.

Themen, die sowohl ALS als auch ALTS betreffen, werden zwischen beiden Arbeitskreisen abgestimmt.

<sup>7</sup> <https://www.lebensmittelklarheit.de/lexikon/als-alts-sachverstaendigen-arbeitskreise>

### Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV)<sup>8</sup>

Die LAV berät die Verbraucherschutz- und die Agrarministerkonferenz in Verbraucherschutzfragen. Mitglieder der LAV sind die Leiterinnen und Leiter der für den Verbraucherschutz zuständigen Abteilungen in den Fachressorts der Länder. Ständige Gäste bei den Sitzungen sind das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz und das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Zu den Sitzungen können Gäste, z.B. Vertreterinnen und Vertreter anderer Behörden, Organisationen, Fachverbände oder wissenschaftlichen Einrichtungen eingeladen werden. Die LAV hat folgende Arbeitsgruppen:

- Tierseuchen, Tiergesundheit (AG TT)
- Futtermittel (AFU)
- Tierarzneimittel (AG TAM)
- Tierschutz (AG T)
- Fleisch- und Geflügelfleischhygiene und fachspezifische Fragen von Lebensmitteln tierischer Herkunft (AFFL)
- Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände, Wein und Kosmetika (ALB)
- Ein- und Durchfuhr (AG ED)
- Ausbildungs- und Berufsangelegenheiten der im Rahmen des Lebensmittel- und Veterinärrechts tätigen Personen (AfAB)
- Information und Kommunikation (AG IuK)
- Gesunde Ernährung und Ernährungsinformation (AG GEE)
- Wirtschaftlicher Verbraucherschutz (AG WV).
- Qualitätsmanagement im gesundheitlichen Verbraucherschutz (AG QM).

Mitglieder in den Arbeitsgruppen sind die jeweiligen Fachreferentinnen bzw. Fachreferenten der Bundesländer. Für die Bearbeitung einzelner, zeitlich begrenzter bestimmter Themen können sowohl von der LAV als auch von den Arbeitsgruppen Projektgruppen gebildet werden.

### Trennung von Landwirtschaft und Verarbeitung

- Landwirte haben ein zusätzliches Problem: Bei einer Diversifizierung und dem Einstieg in die Verarbeitung und Vermarktung wird der Betrieb in einen landwirtschaftlichen und einen gewerblichen Teil „zerteilt“. Für beide Teile gelten jeweils andere Vorschriften von Steuerrecht, Baurecht, Dokumentation etc. Das steigert den Aufwand in der Abwicklung und erfordert erhebliche Investitionen in Fortbildung.

### Unterschiedliche Auslegungen vor Ort

All diese Anforderungen werden bereits als Hemmnisse erlebt. Aber vor Ort kommt noch etwas hinzu, was man *lokale Bürokratie* nennen könnte. Verarbeiter und Landwirte erfahren eine für sie unbegreiflich hohe Varianz bei der Auslegung von Gesetzen und Richtlinien zwischen Landkreisen und Bundesländern.

### Fachkräftemangel

Ein immer gravierenderes Problem ist der Fachkräftemangel. Dieser Fachkräftemangel ist weniger Ausdruck der derzeit florierenden deutschen Wirtschaft und weitgehender Vollbeschäftigung. Vielmehr befinden wir uns hier in einem Teufelskreis: Die Handwerksbetriebe mit ihrem Anspruch an eine komplexe und vielseitige Ausbildung werden immer weniger. Große arbeitsteilig organisierte Betriebe mit angelerntem Personal übernehmen die Produktion. Das hat Auswirkungen auf die Inhal-

<sup>8</sup> <https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV-Struktur.html>

te der Ausbildung. Der Lebensmittelhandwerker lernt lediglich die gängigen teilindustriellen Verfahren. Metzger lernen das Schlachten nicht mehr. Bäcker können ohne Backmischung kein Brot mehr herstellen. Und auch für den Verkauf der just-in-time-aufgebackenen Brötchen ist keine dreijährige Ausbildung mehr notwendig. Und der Handel drängt auch auf eine Verkürzung der Ausbildung. Gefragt sind „Sales Manager“, die hinter der Theke stehen. Viel Ahnung vom Handwerk müssen sie nicht mehr haben. Aber ohne gut ausgebildete Fachkräfte dreht sich die Spirale des Strukturwandels für das Handwerk immer weiter.

Für die direktvermarktenden landwirtschaftlichen Betriebe sieht es nicht anders aus. In der klassischen Ausbildung zum Landwirt (Berufsschule, Fachschule) gibt es keine Ausbildungsinhalte alternativ zum Mainstream: Masse produzieren und abliefern ist angesagt! Allein um in der Produktionstechnik etwas mehr Ökologischen Landbau zu lehren, müssen noch sehr dicke Bretter gebohrt werden. Diversifizierung über die reine Pflanzenproduktion und Tierhaltung hinaus kommt gar nicht vor. Für angehende Landwirte sind Rechtsvorschriften für Eigenverarbeitung und Vermarktung kein Schulfach; ebenso wenig wie „unternehmerisches Handeln“ oder Schulungen, die die Kooperationsfähigkeit verbessern, beispielsweise um Erzeugergemeinschaften zu gründen oder Kooperationen aufzubauen.

### Kein Mangel an Förderprogrammen

Im Fokus allgemeiner agrarpolitischer Diskussionen stehen immer wieder die Förderprogramme. Kein Wunder, da einerseits die Milliarden aus Brüssel Begehrlichkeiten wecken und andererseits landläufig die Vorstellung herrscht: Wenn man nur genug Geld ausschüttet, wird es schon jemanden geben, der darauf anspringt. Und da ja durchaus politisches Einvernehmen besteht, dass Direktvermarktung und Handwerk unterstützt werden sollen, werden entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt. Sie sind zwar nicht immer ganz passgenau für die komplexe Situation von einzelnen Betrieben oder von Kooperationen. Aber zumindest an diesem Punkt ist festzustellen: An der konkreten Investitionsförderung fehlt es eher weniger. Die Probleme liegen ganz woanders.

### Eigendynamik von Regulierungen oder die schwierige Suche nach Lösungen

Im Dickicht der Gesetzgebung, die sich aus den sich widersprechenden Wünschen und Zielsetzungen der verschiedenen Interessensgruppen ergeben, verheddern sich so gut wie alle.

Lösungen zu finden, ist daher nicht einfach. Das hat verschiedene Gründe.

Die durchaus berechtigten Wünsche und Ziele der Verbraucher sind widersprüchlich:

- Sie wünschen sich Transparenz und klare, aber am besten nicht zu viele Kriterien, nach denen sie zwischen „gut“ (kaufen) und „schlecht“ (nicht kaufen) unterscheiden können. Der Unterschied soll gerne eindeutig und groß sein.
- Auf der anderen Seite wünschen sie sich etwas, was in seiner Komplexität gar nicht eindeutig und klar fassbar ist: Naturbelassenheit, Regionalität, an den Standort angepasste Wirtschaftsweisen und handwerkliche Verarbeitung.

Die Produzenten vertreten unterschiedliche Positionen:

- Die einen sprechen sich für klar definierte Ausnahmen für Kleinerzeuger aus. Damit wird das Problem aber tendenziell auf die strukturellen Unterschiede (klein/groß) reduziert.
- Die anderen suchen nach flexiblen Lösungen, die den einzelbetrieblichen Besonderheiten gerecht werden. Aber auch das ist nicht unproblematisch. Die von Landkreis zu Landkreis unterschiedliche Auslegung wurde bereits erwähnt.

Am Beispiel der Nährwertkennzeichnung wird im Folgenden aufgezeigt, wie die Dynamik einer Regulierung sich entfaltet und wie schwierig es ist, im Nachhinein neue und einfache Lösungen zu entwickeln.

## Berechtigte Ziele, aber Umsetzung mit Kollateralschäden. Die Dynamik einer Regulierung am Beispiel der Nährwertkennzeichnung

### Die Forderungen der Bewegung als Bumerang

Mehr Transparenz! Das ist eine Forderung, die nicht nur die Verbraucherverbände schon vor Jahrzehnten an die wachsende Ernährungsindustrie stellten. Umweltverbände, Tierschutzverbände, Bioverbände: Fast alle schlossen sich an. Denn längst waren die Herkunft der Bestandteile und die Zusammensetzung der industriell hergestellten Nahrungsmittel nicht mehr zu erkennen. Nichtsdestotrotz suggerierte die Werbung naturbelassene Produkte.

Nun hätte es ja gereicht, sich von diesen Produkten abzuwenden. Verbrauchertipps rieten dann auch zu möglichst wenig verarbeiteten Produkten. Aber das war offensichtlich zu unklar und gleichzeitig verstärkten sich die Konsumtrends in Richtung hochverarbeitete und aus zahllosen Zutaten zusammengesetzte Nahrungsmittel. Die Folgen waren schon in den 1990er Jahren klar erkennbar: Fehlernährung, Übergewicht, Diabetes und andere Krankheiten mehr. Daher forderten Verbraucherverbände zusammen mit Krankenkassen, Bundesärztekammer und anderen, dass Bestandteile wie Fett, Zucker, Eiweiß, Salz und der Gehalt an Kalorien für Verbraucher gut erkennbar auf den Verpackungen ausgewiesen werden sollten. Die Forderungen führten 1994 im Rahmen der Umsetzung der EU-Kennzeichnung in deutsches Recht zur „fakultativen Nährwertkennzeichnung“. Weist ein Hersteller auf eine bestimmte Eigenschaft hin – zum Beispiel „besonders fettarm“ oder „ballaststoffreich“ – dann muss er die Nährwerte des Produktes bzw. den Gehalt an Ballaststoffen aufschlüsseln und kennzeichnen.<sup>9</sup>

Einmal in die Welt gesetzt, hat die Kennzeichnungsverordnung eine eigene Dynamik in Gang gesetzt. Viele Jahre später – im Jahr 2010 – stellte sich bei einer von der Ernährungsindustrie beauftragten Verbraucherbefragung heraus, dass vor allem Frauen genau wissen möchten, was in einem Lebensmittel drin ist: 95 Prozent von ihnen wünschten sich eine Nährwertkennzeichnung! Gerne auch mit der konkreten Information über den entsprechenden Gehalt pro Portion, pro 100 Gramm oder pro 100 Milliliter. Bei verpackten Lebensmitteln wollten vier von fünf Frauen (79 Prozent) die Kalorien- und Nährwertangaben für die gesamte Portion auf einen Blick ablesen können. Ganz offenbar orientierten sich viele Frauen am kurz vorher veröffentlichten GDA-Kompass,<sup>10</sup> einer Empfehlung für tägliche Aufnahme an Nährstoffen. Die Verwendung des GDA-Kompasses – so die Studie – habe sich in nur drei Jahren mehr als verzehnfacht.<sup>11</sup> Mit anderen Worten: Je mehr Verbraucher lernen, sich an einer Information zu orientieren, desto mehr Nachfrage entsteht nach dieser Information.

2011 wurde dann nach langen Verhandlungen (erster Entwurf 2008) die EU-Lebensmittelinformationsverordnung verabschiedet. Sie machte die Kennzeichnung für alle Hersteller und mit nur wenigen Ausnahmen verpflichtend.

Aber war die Forderung der Bewegung nach mehr Transparenz möglicherweise ein Bumerang? Denn die Forderungen sollten die Ernährungsindustrie treffen. Um die Verbraucher zu schützen sollte sie zur Offenlegung der Bestandteile zusammengesetzter Lebensmittel gezwungen werden. Das hat zunächst nicht geklappt, daher sollte zumindest offen deklariert werden, wie viel Fette und Zucker enthalten sind. Nun treffen die neuen Vorschriften das Lebensmittelhandwerk in viel stärkerem Maße. Denn das Handwerk hat nicht die vielfältigen Möglichkeiten der Industrie. Es ist kaum in der Lage, Ansprüche abzuwehren. Und gerade wegen der handwerklichen Verarbeitung sind die Lebensmittel nicht alle gleich, sodass viele rechtlichen Anforderungen nicht ohne weiteres perfekt erfüllt werden können.

Seit dem 13. Dezember 2016 gilt nun die verpflichtende Nährwertkennzeichnung gemäß Lebensmittelinformationsverordnung 1169/2011. Für Kleinbetriebe und Handwerk sieht die Verordnung Aus-

<sup>9</sup> Nährwert-Kennzeichnungsverordnung von 1994 (BGBL 3526) zur Umsetzung der EU-Richtlinie 90/496/EWG.

<sup>10</sup> Guideline Daily Amount

<sup>11</sup> <https://www.fleischwirtschaft.de/wirtschaft/nachrichten/GDA-Kennzeichnung-immer-haeufiger-auf-der-Packung-14553>

nahmen vor, ohne diese jedoch konkret zu definieren. Nach Anhang V der Verordnung gibt es Ausnahmen von der Kennzeichnungspflicht, und zwar für „Lebensmittel, einschließlich handwerklich hergestellter Lebensmittel, die direkt in kleinen Mengen von Erzeugnissen durch den Hersteller an den Endverbraucher oder an lokale Einzelhandelsgeschäfte, die die Erzeugnisse unmittelbar an den Endverbraucher abgeben“. Eine typische Verordnung der EU. Sie ermöglicht Flexibilität, lässt Begriffe wie „kleine Mengen“ oder „lokale Einzelhandelsgeschäfte“ undefiniert und überlässt deren Auslegung den Mitgliedstaaten.<sup>12</sup> Diese wiederum können eine nationale Definition vornehmen oder aber die Auslegung den damit befassten Behörden vor Ort überlassen. In Deutschland drängten Vertreter der Direktvermarktung, unter anderem organisiert in der Fördergemeinschaft „Einkaufen auf dem Bauernhof“, dass der Bund diese Begriffe einheitlich festlegt. Ein entsprechendes Gutachten des Sachverständigenrates der Lebensmittelüberwachung auf Bundesebene (ALS/ALTS-Arbeitskreis 3) hatte sogar eine Definition vorgeschlagen: Lokal = 50 bis 100 Kilometer. Kleine Betriebe = weniger als 10 Beschäftigte und weniger als 2 Millionen Euro Jahresumsatz.<sup>13</sup> Diese Definitionen wurden jedoch nicht rechtskräftig und die von den Produzenten geforderte Klarheit einer bundesweit einheitlichen Auslegung ist weiterhin nicht in Sicht.

Da es aber keine nationale Definition gibt, werden die offenen Begriffe vor Ort ausgelegt und dies nicht nur sehr unterschiedlich, sondern auch sehr restriktiv. So werden oftmals die Bedingungen von Naturprodukten nicht ausreichend berücksichtigt. Käsereien müss(t)en im Jahresverlauf mehrfach ihre Nährwertangaben auf dem Etikett ändern, weil sich im Jahresverlauf auch die Zusammensetzung der Milch ändert. Der handwerkliche Ansatz, natürliche und nicht standardisierte Rohstoffe zu verarbeiten wird dadurch enorm verteuert.

Offen ist auch, ob die Nährwertangaben auf den Ergebnissen regelmäßiger eigener Analysen basieren müssen oder ob die Berechnung anhand von Standardwerten vorgenommen werden kann. Eigene Analysen vorzunehmen fällt der Ernährungsindustrie nicht schwer; zumal sie standardisierte Erzeugnisse anbietet. Bei Handwerksbetrieben mit ihren kleinen Chargen übersteigt hingegen die Forderung nach chargenweiser Analyse die Verhältnismäßigkeit in jeder Hinsicht.

Marktbesucher, die sich in mehreren Landkreisen bewegen, sehen sich mit unterschiedlichen Anforderungen bezüglich der Kennzeichnung konfrontiert. In einem Landkreis müssen sie die potentiellen Allergene alphabetisch auflisten, im anderen nach Menge gestaffelt.

Mitunter wird das erforderliche Etikett größer als das Produkt selbst.

Und selbst wenn alle Forderungen eingehalten werden: Die Entwicklung der Direktvermarktung führt zu Größenordnungen (Absatz regionaler Produkte über den Lebensmitteleinzelhandel) und Formen (online-Handel), für die Begriffe wie „kleine Menge“ oder „lokal“, die sich an traditioneller Direktvermarktung orientierten, gar nicht mehr passen.

Auf der anderen Seite steht „der Verbraucher“, der inzwischen die Nährwertkennzeichnung gewohnt ist und nun auch bei den direkt beim Erzeuger gekauften Lebensmitteln eine entsprechende Information erwartet.

### Handlungsmöglichkeiten

- generelle Ausnahme für „kleine Betriebe“ auf Basis der Definition „weniger als 10 Beschäftigte und weniger als 2 Millionen Euro Umsatz“
- Durchsetzung der einheitlichen Auslegung auf Basis des Beschlusses des Sachverständigenrates der Lebensmittelüberwachung auf Bundesebene (ALS/ALTS)
- Rechtssicherheit bezüglich der Verwendung von Standardwerten statt Chargen-Analysen
- Einrichtung einer Clearingstelle auf Länderebene zur Bearbeitung von Konfliktfällen
- Positivliste praxisnaher Selbstverpflichtungen

<sup>12</sup> beispielsweise hat die TierLMHV (als nationale Umsetzung der EU-Hygieneverordnung 853/2004) dies vorgenommen, um kleine Geflügelschlachter sowie kleine Verarbeiter aus der EU-Zulassungspflicht zu nehmen

<sup>13</sup> <https://www.lwk-rlp.de/de/aktuelles/detail/news/detail/News/keine-pflicht-zur-naehrwertkennzeichnung/>

## 5. Handlungsansätze

### Bürokratieabbau: Ausnahmen oder offensive Flexibilisierung?

Seit vielen Jahren wird reflexartig der Abbau von Bürokratie gefordert. Berufsverbände fordern dies und verfassen entsprechende Positionspapiere.<sup>14</sup> Der Bundestag organisiert Anhörungen<sup>15</sup> und in Bayern wird der Landtagsabgeordnete Walter Nussel zum „Bürokratie-Beauftragten“ gemacht.<sup>16</sup> Im Juli 2017 trat das zweite Bürokratieabbaugesetz in Kraft.<sup>17</sup> Nahezu jede Reform verspricht auch Bürokratieabbau.

Tatsächlich vollzieht sich das Gegenteil: Die Dichte der Regelungen nimmt zu. Regelungen für neue Tatbestände kommen hinzu (beispielsweise Klima oder Tierschutz), alte werden verstärkt (Umweltschutz, Arbeitsschutz). Die Forderung nach Bürokratieabbau zeigt daher zwar immer in die richtige Richtung, tatsächlich aber vermag sie kaum konkret entlastende und damit wirtschaftlich wirksame Umsetzungsvorschläge hervorzubringen.

Ab und zu gibt es dennoch Erfolgsmeldungen. So wurde die Milch-Sachkundeverordnung auf Betreiben des *Verbands für handwerkliche Milchverarbeitung* abgeschafft, weil ihre Vorgaben nicht mehr der neuen Sichtweise der Europäischen Union entsprachen. Im alten Recht – zu dem die Sachkunde-Verordnung zählte - machte die Europäische Union technische Detailvorschriften, um die Lebensmittelsicherheit zu garantieren. Nach einem Paradigmenwechsel sind nun die Lebensmittelunternehmer selbst verantwortlich und können ein eigenes Konzept erarbeiten und genehmigen lassen, mit dem sie Lebensmittelsicherheit garantieren. Die Milch-Sachkundeverordnung konnte daher wegfallen.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Rechtsvorschriften, die unmittelbar die Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Lebensmitteln betreffen und lassen Gewerberecht, Steuerrecht, Umweltrecht, Arbeitsrecht u.a.m. außen vor.

Wir haben in Deutschland die Situation, dass das EU-Recht unmittelbar in Form von direkt gültigen Verordnungen eingreift. Dies gehört zum erwähnten Paradigmenwechsel, der mit der Neuordnung des Lebensmittelrechts Anfang der 2000er Jahre vollzogen wurde. Mit dem sogenannten EU-Hygienepaket wurde die Verantwortung zu großen Teilen dem Lebensmittelunternehmer und seinen von ihm gewählten Wegen zur Lebensmittelsicherheit übergeben. Auf nationaler Ebene werden lediglich ergänzende Verordnungen erlassen. Diese regeln Rechtsbereiche, die die Europäische Union bewusst nicht im Detail regeln möchte: beispielsweise die Abgrenzung von Direktvermarktung und regionaler Vermarktung, die Erzeugung geringer Mengen oder die Abgabe von Rohmilch. Das nationale Recht kann EU-Recht einschränken, nicht aber erweitern (z.B. zugelassene Betäubungsmethoden bei der Schlachtung oder Zeitvorgaben für die Entblutung).

In vielen Bereichen hat die Europäische Union Vorschriften flexibilisiert: Statt Detailvorschriften vorzugeben (altes Hygienerecht) macht sie Vorschläge, wie ein Ziel erreicht werden kann und sagt „oder alternative Möglichkeiten“. Für traditionell hergestellte Produkte und Erzeuger in schwierigen geografischen Lagen werden Länderbehörden sogar ermächtigt, generelle Ausnahmen zu definieren. Die konkrete Umsetzung bedeutet jedoch, dass entweder das nationale Recht Klarheit schafft (siehe oben: Nährwertkennzeichnung) oder dass über die Umsetzung bewusst vor Ort entschieden wird. Diese Flexibilisierung soll es einer breiten Vielfalt von Produktionsweisen und Betriebsformen ermöglichen, am Markt teilzunehmen.

Nun kommt im föderalistischen Deutschland hinzu, dass die Umsetzung der Vorschriften des Hygienerechts Ländersache ist. Damit unterscheidet sich Deutschland beispielsweise vom weitgehend

<sup>14</sup> Stellvertretend: Handwerkstag Baden-Württemberg (BWHT): 25 Forderungen zum Bürokratieabbau. Positionierung des baden-württembergischen Handwerks. Oktober 2018

<sup>15</sup> Beispielsweise: Internes Fachgespräch Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Bäuerliche Betriebe und Verarbeiter entlasten – Bürokratie abbauen“ am 27. April 2017 im Bundestag.

<sup>16</sup> <http://www.buerokratieabbau-bayern.de/>

<sup>17</sup> BGBl Nr. 44 vom 17. Juli 2017

zentral geführten Frankreich. Entsprechend gering sind die Einflussmöglichkeiten der Bundesregierung und groß ist die Unterschiedlichkeit der Umsetzung in den einzelnen Bundesländern. Beispielsweise sind die Zuständigkeiten für die Lebensmittelüberwachung oder die EU-Zulassung von Verarbeitungsstätten auf völlig unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. Sie können auf Kreisebene liegen, bei den Mittelbehörden (Regierungsbezirke) oder bei zentral eingerichteten Behörden (beispielsweise LAVES in Niedersachsen). In Hessen ist durch die sogenannte Kommunalisierung (2004) sogar der Einfluss des Landesministeriums gering geworden. Einheitliche Rechtsauffassungen gibt es daher kaum, sie differieren von Kreis zu Kreis und von Bundesland zu Bundesland.

Zusätzlich zur hohen Regeldichte entsteht also eine große Rechtsunsicherheit. Daraus ergibt sich wiederum eine Planungsunsicherheit, die sich wirtschaftlich negativ auswirkt. Investitionen werden nicht getätigt, Produktionen nicht ausgedehnt, Märkte nicht entwickelt.

Aber was tun? Manche sagen: „Wir müssen eben professionell sein. Wer die neuen Auflagen nicht erfüllt und die dazu notwendigen Investitionen nicht stemmen kann, sollte besser aufhören.“ Diese Position wendet sich dezidiert gegen jede Ausnahmeregelung für Kleinerzeuger. In eine etwas andere Richtung zielt die Argumentation: „Bei Hygiene und Lebensmittelsicherheit darf es keine Zweiteilung geben. Ausnahmen machen den Eindruck von akzeptierten Schmutzkindern“. Die Möglichkeiten der Flexibilisierung, die das EU-Recht geschaffen hat, sollten akzeptiert und aktiv genutzt werden. Grenzwerte müssen eingehalten werden – die Wege dorthin können jedoch flexibel sein.

Verschiedene Aspekte sprechen zugunsten oder gegen Ausnahmeregelungen bzw. Flexibilisierung:

#### Ausnahmeregelungen

- Klar definierte Ausnahmeregelungen geben hohe Planungssicherheit.
- Klar definierte Ausnahmeregelungen können Sinn machen (beispielsweise eine generelle Ausnahme für Kleinerzeuger bei der Nährwertkennzeichnung).
- Eine klar definierte Ausnahmeregelung löst meist nur ein bestimmtes Problem und schließt mit großer Sicherheit wiederum Betriebe bzw. Produkte mit anderen Besonderheiten aus.
- Jede Definition von Ausnahmen macht ihrerseits einiges noch komplizierter und teurer: Zertifizierung, Kontrolle, Abgrenzungen und erneute Ausnahmedefinitionen.

#### Flexibilisierung

- Flexibilisierung ermöglicht gut angepasste, betriebsindividuelle Lösungen und erleichtert den Erhalt bzw. die Kreation einer Vielfalt regionaler Besonderheiten.
- Flexibilisierung überträgt den Betrieben ein hohes Maß an Eigenverantwortung.
- Flexibilisierung überträgt aber auch den Behörden vor Ort ein hohes Maß an Eigenverantwortung. Die Betriebe machen häufig die Erfahrung, dass diese Verantwortung nicht übernommen wird. Kreisveterinäre verweisen auf „die Gesetze“ und auf „Brüssel“. Die Europäische Union verweist auf kreative nationale Umsetzungsmöglichkeiten die Flexibilisierung. Unsicherheiten entstehen auf beiden Seiten.

Um die Ermessungsspielräume, die die flexiblen Verordnungen geben, offensiv im Sinne von handwerklicher Verarbeitung und regionaler Vermarktung auszunutzen, ist folgendes dringend geboten:

1. Risikobeurteilung und Technikfolgenabschätzung bereits auf Ebene des Verordnungsgebers
2. Forschung und Technikentwicklung für Handwerk und Kleinbetriebe
3. Wissensaustausch auf Entscheidungsebene und Einrichtung von regionalen Clearingstellen zur Lösung lokaler bzw. regionaler Konflikte aufgrund unterschiedlicher Interpretationen des Rechtsrahmens
4. Lobbyarbeit von Direktvermarktung und Lebensmittelhandwerk
5. Grundsätzlich notwendig sind Veränderungen in der Berufsausbildung. Fortbildungen sind anzubieten und der Wissensaustausch unter Handwerkern und Kleinbetrieben ist zu unterstützen
6. Übernahme von Eigenverantwortung der Verbraucher durch partizipative Organisationsformen

## 1. Risikobeurteilung und Technikfolgenabschätzung

Mit der Idee der Flexibilisierung übergibt die Europäische Union die Verantwortung für eine zielgerichtete Umsetzung subsidiär nach unten. Eine wichtige Rolle bei der Diskussion vor Ort spielt die Antwort auf die Frage „Wie viel Risiko akzeptiert die (lokale) Gesellschaft?“ Geringe Risikotoleranz führt von wirtschaftsschädigenden Auflagen bis hin zu Betriebssperren. Die Erfahrung zeigt: Die Risikotoleranz variiert beträchtlich.

### Beispiel EHEC/STEC

2011 kam es in Deutschland zu einer schweren EHEC-Infektion von der mehr als 5.000 Menschen betroffen waren. 59 Menschen starben. Ursache waren Sprossen von Bockshornklee.

EHEC wird ausgelöst durch Bakterien, die Shigatoxine bilden können. Diese Bakterien werden unter dem Begriff STEC (Shigatoxin-produzierende *E. coli*) zusammengefasst. Ursprünglich wurden nur diejenigen STEC als EHEC bezeichnet, die in der Lage waren, beim Menschen schwere Erkrankungen hervorzurufen.<sup>18</sup> In den letzten zwei Jahrzehnten hat man jedoch eine Vielzahl unterschiedlicher STEC-Stämme isoliert; darunter auch solche, die nur „milde“ Symptome auslösen. Im Infektionsschutzgesetz werden daher unter dem Begriff EHEC Bakterien verstanden, die beim Menschen grundsätzlich Krankheitserscheinungen – auch leichter Art – auslösen können.

Um die realen Gefahren einzuschätzen, hat man sich auf EU-Ebene geeinigt, dass zusätzlich zum Nachweis der von EHEC produzierten Toxine ein kultureller Nachweis vorgenommen werden sollte (also ein Nachweis, dass die toxinerzeugenden Bakterien wirklich präsent sind und nicht nur das Toxin selbst) sowie eine Prüfung des Virulenzfaktors. Denn nur mit diesem umfassenden Wissen kann das Risiko für den Ausbruch und die Gefährlichkeit einer Infektion genauer abgeschätzt werden.

Deutschland, Österreich und Irland folgen dieser Leitlinie jedoch nicht. Sie bringen bereits jeden Nachweis von Toxinen zur Meldung und verzichten auf den kulturellen Nachweis. Sie verfolgen eine Null-Risiko-Strategie: Wenn ein Toxin nachgewiesen wird, werden die Betriebe gesperrt, auch ohne kulturellen Nachweis des Erregers selbst. Für die betroffenen Betriebe ist der wirtschaftliche Schaden hoch und kann existenziell sein.

Ein „objektives“ Verhältnis zwischen Risikotoleranz und Wirtschaftlichkeit gibt es grundsätzlich nicht. Bei der Lebensmittelsicherheit überwiegt jedoch die Tendenz zu besonders hoher Sicherheit („Null-Toleranz“) in besonderem Maße im Verhältnis zu vielen anderen Situationen, in denen dieses Verhältnis auch abgewogen werden muss.

### → *Was notwendig ist*

In solchen und ähnlich gelagerten Fällen (beispielsweise im Umgang mit Vorzugsmilchbetrieben) bedarf es einer klaren Übernahme von Verantwortung durch die Politik. Das drückt sich aus in einer Entscheidung über

- die Methodik der Untersuchung,
- Grenzwertsetzungen sowie
- klar beschriebenen Konsequenzen bei einer Grenzwertüberschreitung.

Eine solche Entscheidung muss eine politische sein. Sie darf nicht allein der Wissenschaft – hier vor allem der Bundesanstalt für Risikoforschung – überlassen werden. Eine wissenschaftliche Begründung ist zwar sinnvoll, sie sollte jedoch ergänzt werden durch eine Technikfolgenabschätzung: In einer solchen Folgenabschätzung müsste beschrieben werden, welche wirtschaftlichen und sonstigen (ökologischen, sozialen usw.) Konsequenzen unterschiedliche Stufen der Risikotoleranz haben. Nur dann kann entschieden werden, wie viel Risiko die Gesellschaft bereit ist zu tragen.

Notwendig ist eine Debatte über Risiko-Toleranz („Vollkasko-Mentalität“) und Übernahme von Verantwortung.

<sup>18</sup> hämorrhagische Kolitis und hämolytisch-urämisches Syndrom – HUS

## 2. Forschung und Technikentwicklung für Handwerk und Kleinbetriebe

Risikobeurteilung und Technikfolgenabschätzungen stehen jedoch vor dem Problem, dass es so gut wie keine Forschung zu Risiken handwerklicher Lebensmittelverarbeitung (mehr) gibt. Es gibt keine akzeptierte Grundlage an Wissen und Daten und auch keine Debattenkultur, auf die man sich beziehen könnte.

Das Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel (Max Rubner-Institut) mit seinen Instituten für Milch (Kiel), Fleisch (Kulmbach) oder Getreide und Backwaren (Detmold, Münster) widmet sich heute fast ausschließlich der Entwicklung von Nachweisverfahren sowie Qualitäts- und Sicherheitsfragestellungen, die aus der industriellen Verarbeitung kommen.

Fast „ausgestorben“ sind die traditionellen Lehr- und Versuchsanstalten, die zusammen mit der Praxis konkrete Fragestellungen formuliert und praxistaugliche Lösungen entwickelt haben. Positiv zu nennen sind beim Thema Milch das Landwirtschaftliche Zentrum Baden-Württemberg mit der Außenstelle Wangen im Allgäu, die Milchwirtschaftliche Lehr- und Untersuchungsanstalt in Oranienburg (Brandenburg) oder die Lehr- und Versuchsanstalt für Milchwirtschaft in Malente (Schleswig-Holstein). Für das Fleischhandwerk tätig sein könnte das Lehr- und Versuchsgut Oberschleißheim (Tierärztlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München). Eine praxisorientierte Forschungsstätte für das Bäckerhandwerk fehlt gänzlich.

### → Was notwendig ist

#### → Einrichtung eines Bundesprogramms regionale Vermarktung und Lebensmittelhandwerk

Ähnlich wie beim Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN) müssen Mittel zur Verfügung gestellt werden, mit denen Praxisakteure relativ unbürokratisch eigene Fragestellungen bearbeiten können um technische aber auch rechtliche Lösungen für Kleinbetriebe zu entwickeln.

#### → Modernisierung und Neugründung der Landesversuchsanstalten

Konzeptionell müssen die Landesversuchsanstalten darauf ausgerichtet werden, praxisrelevante Fragen von Direktvermarktern und Lebensmittelhandwerk zu bearbeiten und „mittlere Technologien“ zu entwickeln. Sie müssen mit Personal und Mitteln versehen werden, um eine angewandte Praxisforschung zu betreiben zu können.

Für das Bäckerhandwerk und ggf. auch für das Fleischhandwerk müssen solche Einrichtungen neu eingerichtet werden.

#### → Vereinfachung der Projektförderung

Der Zugang zu Forschungs- und Entwicklungsförderung muss vereinfacht werden, damit sich Praxisbetriebe aktiv an Forschung und Entwicklung beteiligen können. Dazu gehört auch der Ansatz ausreichend hoher Fördersätze, da landwirtschaftliche und kleinere Handwerksbetriebe keinen eigenen Forschungs- und Entwicklungsetat bereitstellen können.

Gute Ansätze sind die Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP), bei denen es jedoch wichtig wäre, über die Landwirtschaft hinaus auch das lebensmittelverarbeitende Handwerk mit höheren Fördersätzen einzubeziehen.

#### → Aufbau einer eigenständigen Beratung

Es ist notwendig eine eigenständige und unabhängige Beratung aufzubauen. Es wäre hilfreich, hierfür öffentliche Fördermittel bereitzustellen. Entsprechende Möglichkeiten gibt es im ELER, diese werden bisher aber kaum genutzt.

Vorbilder für praxisorientierte Beratung sind beispielsweise die in Dänemark entwickelten *Stable Schools*<sup>19</sup> oder das *Reseau Agriculture Durable*<sup>20</sup> (RAD) in Frankreich, einem eigenständigen Netzwerk

<sup>19</sup> <https://www.oekolandbau.de/erzeuger/tierhaltung/spezielle-tierhaltung/rinder/milchviehhaltung/haltung/stable-schools/>

<sup>20</sup> <http://www.agriculture-durable.org/>

von Betrieben, die sich gegenseitig beraten; sowohl durch gegenseitige Hofbesuche als auch durch gemeinsame Treffen.

### 3. Regionale Clearingstellen und Wissensaustausch auf Entscheidungsebene

Die in Gesetzgebungsverfahren vorgeschriebene Beteiligung von Verbänden durch Anhörungen reicht nicht mehr aus. Die Partizipation muss tiefer gehen. Sie muss eine Beteiligung „auf Augenhöhe“ und einen echten Austausch von Wissen ermöglichen; beispielsweise in Form von runden Tischen auf Länderebene.

Das setzt bei den Betrieben die Formulierung und die Organisation ihrer Interessen in (neuen) Verbänden voraus. Hilfreich ist auch hier die bereits genannte Entwicklung von Beratungsnetzwerken, ggf. auch in neuen, weniger „formalisierten“ Organisationsformen.

Angesichts der flexiblen Auslegung von Gesetzesvorgaben sind dringend regionale Clearingstellen einzurichten. Ihre Aufgabe ist es, Konfliktfälle zu moderieren und Lösungen zu erarbeiten, mit denen beide Seiten (Betriebe und Verwaltung/Kontrollbehörden) leben können.

Im Rahmen von regelmäßigen Treffen könnten dann beispielsweise die Kriterien für die Zulassung handwerklicher Schlacht- und Verarbeitungsbetriebe abgestimmt werden.

#### → *Was notwendig ist*

→ Selbstorganisation von Direktvermarktern in Kooperation mit Betrieben mit handwerklicher Verarbeitung

→ regelmäßige Treffen zwischen Vertretern von Lebensmittelhandwerk und regionaler Vermarktung mit den Veterinär- und Kontrollbehörden zum Wissensaustausch

→ Einrichtung von paritätisch besetzten Clearingstellen auf Länderebene zur Klärung von Konfliktfällen

### 4. Lobbyarbeit von Direktvermarktung und Lebensmittelhandwerk

Auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Formen werden die Interessen der Direktvermarkter und des Lebensmittelhandwerks vertreten.

Ein gutes Beispiel für einen gelungenen partizipativen Veränderungsprozess ist die Verabschiedung der Leitlinie „Rohmilchkäse“<sup>21</sup>, die der Verband Handwerkliche Milchverarbeitung und der europäische Dachverband der Hofkäsereien (FACE-Network) auf EU-Ebene durchgesetzt haben. Hier wurde auf höchster Ebene eine Veränderung erreicht, die sich bis ganz nach unten auswirkt. Mit Hilfe dieser Leitlinie erhalten die Betriebe die notwendigen Vorgaben für die Risikokontrolle bei Rohmilchkäse. Zugleich wird das zunächst fehlende Wissen der Kontrollbehörden aufgefangen. Sie können auf Basis dieser Leitlinie Schulungen erhalten.

#### → *Was notwendig ist*

→ Beteiligung der handwerklichen Verbände bei partizipativen Prozessen

Stärkere Beteiligung der handwerklichen Verbände in den entsprechenden Gremien; vor allem an der Landesarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV). Dort werden wesentliche Beschlüsse zu Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit gefasst.

→ Normen aktualisieren

Durchforsten der noch wirksamen DIN-Normen und Leitsätze und Abgleich mit der gültigen Rechtslage.

→ Technikfolgenabschätzung

<sup>21</sup> [https://www.verbrauchergesundheit.gv.at/lebensmittel/buch/hygieneleitlinien/mikrobiologische\\_kriterien\\_milch.html](https://www.verbrauchergesundheit.gv.at/lebensmittel/buch/hygieneleitlinien/mikrobiologische_kriterien_milch.html)

Technikfolgenabschätzung bezüglich der Entscheidungen der beim Bundesamt für Lebensmittel und Verbraucherschutz (BVL) gesiedelten Fachausschüsse und Kommissionen.

## 5. Veränderungen in der Berufsausbildung

Die Berufsausbildung muss an die neuen Anforderungen angepasst werden.

Grundlage für eine erfolgreiche Entwicklung des Lebensmittelhandwerkes ist eine gute Ausbildung für den Nachwuchs

Über Fachkräftemangel klagen viele Verbände und Betriebe – besonders dramatisch ist er im Lebensmittelhandwerk. Gleichzeitig ist die Ausbildung auf die arbeitsteilige industriemäßige Verarbeitung ausgerichtet. Die Berufsschulen fangen an sich zu spezialisieren. Vielfalt ist nicht mehr angesagt. So entfällt beispielsweise das Schlachten für Lehrlinge des Fleischerhandwerks.

Um Einsteigern die Möglichkeit zu geben, wirklich ein Handwerk im Lebensmittelbereich zu lernen und eigenverantwortlich anzuwenden bedarf es folgender Aktivitäten:

### → Neuorientierung der Ausbildung

Eine Neuorientierung der Ausbildung ist vor allen Dingen bei allem bei Bäckern und Metzgern sinnvoll. Die handwerklichen Käser hingegen haben im Rahmen der „Neugründung“ ihres Berufsstandes selbst eine zielgerichtete neue Ausbildung entwickelt. Dabei war es ein Vorteil, dass sie nicht gegen einen etablierten Berufsstand angehen mussten – es gab ihn einfach nicht mehr. Auch die Veränderung der EU-Vorgaben hin zu mehr Flexibilität und die damit einhergehende (oben beschriebene) Abschaffung des Milch-Sachkundenachweises, haben eine innovative Ausbildung möglich gemacht.

### → Gemeinsamer Standort, viele Module

Es braucht einen Ausbildungsort, der die komplexe Situation von Lebensmittelerzeugung, -verarbeitung und -vermarktung aufgreift. Das wäre eine zentrale Einrichtung. Eine Lebensmittel-Handwerker-schule mit einer Lebensmittel-Grundausbildung, die für alle gleichermaßen gilt: Landwirte, Bäcker, Metzger etc. und mit darauf aufbauenden zahlreichen Modulen, in denen man sich entsprechend spezialisieren kann.

### → Erasmus-Programm für Lebensmittelhandwerk

Gute Erfahrungen mit den Erasmus-Programmen legen es nahe, ein spezielles Programm für den internationalen Austausch im Lebensmittelhandwerk einzurichten. Träger dieses Programms könnten die Lehr- und Versuchsanstalten sein. Die Ausbildungsordnungen sind entsprechend zu ändern.

## 6. Übernahme von Eigenverantwortung der Verbraucher durch partizipative Organisationsformen

Bei den bisher genannten Handlungsansätzen geht es darum, die vorhandenen Systeme zu reformieren und besser an die Bedürfnisse der Direktvermarkter und der handwerklichen Lebensmittelverarbeiter anzupassen.

Ein ganz anderer Ansatz ergibt sich daraus, dass Landwirtschaft und regionale Versorgung mit Lebensmitteln heute vielfach in neuen kooperativen Formen stattfinden. In diesen neuen Organisationsformen ändert sich bisweilen die Stellung des Verbrauchers. Er hört auf, ahnungsloser Konsument zu sein, der durch vielfältige staatliche Regelungen vor Schaden geschützt werden muss. Er wird Teilnehmer durch Übernahme von Anteilen von Betrieben, die ihn versorgen. Er wird zum aktiven Bürger, der Verantwortung bei der Gestaltung von Betrieben und (regionalen) Märkten nimmt.

Die Erfahrungen der Regionalwert AG in der Region Freiburg zeigen, dass die Integration zahlreicher landwirtschaftlicher und verarbeitender Betriebe in einen gemeinsamen Organisationsrahmen mit Verbrauchern dem einzelnen Betrieb eine Art „Schutzschild“ bietet. Nun steht der einzelne landwirtschaftliche Betrieb nicht mehr allein einer Kontrollbehörde gegenüber, die die abstrakten „Interessen der Verbraucher“ zu wahren hat. Denn die Verbraucher sind ja bereits Teil der Betriebe, haben sich dort mehr oder weniger aktiv in den Produktionsprozess eingebracht und ihre Interessen formuliert.

Zur Not können solche Betriebe durch Mitgliederbefragungen die Interessen ihrer konkreten Verbraucher gegenüber den Kontrollbehörden deutlich machen.

## Beispiele

### Einstieg in den Lebensmitteleinzelhandel mit hofeigenen erzeugten Produkten

Die Vereinigung der hessischen der Direktvermarkter e.V. (VHD) hat es bereits vor vielen Jahren geschafft, dass hofeigen erzeugte Produkte ihrer Mitglieder über eine eigene, dem VHD gehörige Marke (Landmarkt) und in separaten Bereichen in REWE-Filialen angeboten werden.. Die Garantie der Regionalität erfolgt über Richtlinien, die zwingend vorschreiben, dass die Betriebe nur hofeigene Erzeugnisse (unter Einbindung handwerklicher Dienstleister wie Metzger, Bäcker, Nudelhersteller) vertreiben dürfen. Der Verband bietet Beratung und Unterstützung an.

### Solidarische Landwirtschaft

Betriebe mit solidarischer Landwirtschaft greifen die „alten“ Ansätze von Erzeuger-Verbraucher-Genossenschaften der 1980er Jahre auf. Sie entkoppeln sich vom Markt und seinen Regulierungen. Sie gehen jedoch darüber hinaus. Nicht mehr der Preis des einzelnen Produktes bestimmt das Verhältnis zwischen Produzenten und Konsumenten. Betriebe der Solidarischen Landwirtschaft organisieren eine finanzielle Entlastung der Betriebe durch eine direkte Finanzierung der Produktion durch die Verbraucher. Entsprechend gibt es für die Verbraucher Mitgestaltungsrechte bei Produktplanung und Distribution. In Deutschland gibt es derzeit rund 200 Initiativen, die nach diesen Prinzipien arbeiten; weitere 100 sind in der Entstehung (Stand November 2018). Die Rechtsform reicht vom Verein bis zur GmbH. Dass sich hier nicht um öffentliche Märkte handelt, können sich diese Initiativen ein Stückweit von den öffentlichen Regulierungen freimachen.

### Virtuelle Wochenmärkte

Die Digitalisierung macht neue Formen der (regionalen) Distribution möglich. Virtuelle Wochenmärkte (Food-Assembly, Marktschwärmer u.a.m.) verbinden Verbraucher, die online bestellen und bezahlen, mit den Anbietern. Der Zwischenhandel fällt weg. Die Verbraucher holen die bestellte und bezahlte Ware dann an bestimmten Depots ab. Diese Form ist vor allem in Frankreich stark verbreitet. Auch diese Form erlaubt einen gewissen Abstand von den Marktregeln.

### Regionalwert AG

Die weitestgehende Innovation ist die Regionalwert AG. Ihr Ansatz ist es, den solidarischen Ansatz auf eine Region und auf eine Vielzahl an Betrieben auszudehnen. Landwirtschaftliche Betriebe, Metzger, Bäcker, Bioläden, Gastronomen und andere Dienstleister (z.B. Buchhalter, Steuerberater) werden in eine regionale Kooperation eingebunden. Durch die Arbeitsteilung wird der einzelne Betrieb entlastet. Die Verantwortung wird geteilt. Der Verbraucher beteiligt sich finanziell und übernimmt damit auch ökonomische Verantwortung. Er kann im Gegenzug seine Ansprüche einbringen.

Diese neuen kooperativen Formen lösen einige Schwierigkeiten, aber sie stehen auch vor ganz neuen Herausforderungen:

- Zusätzlich zu den eigenen Erzeugerrichtlinien müssen verstärkt Anforderungen bezüglich Qualitätsmanagement und Audits des Lebensmitteleinzelhandels erfüllt werden (*Landmarkt*)
- Veränderte und zeitaufwendige Abstimmungsprozesse mit den Konsumenten (*Solidarische Landwirtschaft, Regionalwert AG*)
- Einstieg in die Digitalisierung beim Aufbau von Vermarktungsplattformen (virtuelle Wochenmärkte)

Bei diesen neuen Formen ändert sich die Stellung des Verbrauchers.

- Bei der Landmarkt-Initiative wird der Verbraucher gegenüber der traditionellen Direktvermarktung anonymer, dafür vereinfacht sich jedoch die Logistik.

- Auch bei den virtuellen Wochenmärkten reduziert sich der persönliche Kontakt; die Digitalisierung ermöglicht jedoch neue Formen der Kommunikation.
- Bei den Initiativen der Solidarischen Landwirtschaft und bei der Regionalwert AG werden die ehemaligen Verbraucher teilweise zu Miteigentümern. Diese werden damit in hohem Maße in das System Ernährungswirtschaft integriert und übernehmen Risiko und Verantwortung. Auch Verbraucher, die sich ohne Miteigentümerschaft an einem Solawi-Betrieb beteiligen, partizipieren in der Regel an Entscheidungsprozessen.

Mit diesen neuen kooperativen Formen ändern sich die Beziehungen der Akteure im Ernährungssystem. Der viel zitierte „Verbraucher“, in dessen Namen oft agiert wird, hat ein Gesicht. Er kann seine Interessen gegenüber den Behörden konkret artikulieren. Damit verändern sich die Aushandlungsprozesse über geeignete Wege hin zu Lebensmittelsicherheit, Hygiene oder auch Tierschutz.