

Endbericht

Evaluierung des
DLMB und der
DLMBK

Bonn, 17.12.2014

AFC

▲ AFC Public Services GmbH

Projektendbericht:

**Evaluierung
des Deutschen Lebensmittelbuches (DLMB) und der
Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK)**

Az.: 123-02.05-20.0268/13-II-E

Projektlaufzeit: 17.03.2014 bis 17.12.2014

Im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für
das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)



Endbericht

**Evaluierung des
DLMB und der
DLMBK**

Bonn, 17.12.2014



AFC

erstellt von der

AFC Public Services GmbH

Dottendorfer Str. 82
D-53129 Bonn

Ansprechpartner:

Dr. Otto Strecker
Otto.Strecker@afc.net

Telefon +49-2 28-9 85 79 0
Telefax +49-2 28-9 85 79-79
e-mail: info@afc.net
Web: www.afc.net

im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirt-
schaft und Ernährung (BLE)

für das Bundesministeriums für Ernährung und
Landwirtschaft (BMEL)

Bonn, den 17. Dezember 2014

AFC-PN: 4012

Ihre Gesprächspartner
in der Zentrale der AFC
für dieses Projekt sind:

Dr. Otto Strecker
Otto.Strecker@afc.net

und

Dr. Christoph Kliebisch
Christoph.Kliebisch@afc.net

Dieser Evaluationsbericht entstand unter der
Mitarbeit von

Dr. Arno Becker (AFC)
Dr. Michael Lendle (AFC)
Dr. Volker Ebert (AFC)

sowie

Prof. Dr. Wolfgang Voit

(Sprecher der Forschungsstelle für Europäisches und
Deutsches Lebensmittel- und Futtermittelrecht.
Philipps-Universität Marburg)

AFC Public Services GmbH
Dottendorfer Str. 82
D-53129 Bonn

Telefon +49-2 28-9 85 79 0
Telefax +49-2 28-9 85 79-79
e-mail: info@afc.net
Web: www.afc.net

*Alle die in diesem Text in männlicher Form verwendeten
Personen-, Berufs- oder Funktionsbezeichnungen schließen
ausdrücklich Frauen mit ein.*

Inhalt

1. HINTERGRUND UND ZIELSETZUNG DER EVALUIERUNG	1
1.1. HINTERGRUND.....	1
1.2. ZIELSETZUNG	2
1.3. EVALUATIONSDESIGN.....	2
2. IST-ANALYSE.....	4
2.1. METHODISCHES DESIGN DER IST-ANALYSE	6
2.1.1. <i>Literaturanalyse</i>	6
2.1.2. <i>Qualitative Experteninterviews mit involvierten Stakeholdergruppen</i>	7
2.1.3. <i>Online-Umfrage bei Lebensmittelhändlern und Produzenten</i>	9
2.2. STATUS QUO UND ENTWICKLUNG DES DEUTSCHEN LEBENSMITTELBUCHES.....	11
2.2.1. <i>Interventionslogik des DLMB</i>	11
2.2.2. <i>Anwendungshäufigkeit in den Anspruchsgruppen</i>	15
2.2.3. <i>Änderungshäufigkeit der Leitsätze</i>	18
2.2.4. <i>Vergleichbare internationale Regelungen</i>	28
2.2.4.1. <i>Rechtslage in Österreich</i>	28
2.2.4.2. <i>Rechtslage in den Niederlanden</i>	32
2.2.4.3. <i>Rechtslage in Belgien</i>	36
2.2.4.4. <i>Rechtslage in Großbritannien</i>	39
2.2.5. <i>Alternative nationale Instrumente</i>	43
2.2.5.1. <i>Regelungen durch Rechtsverordnung</i>	44
2.2.5.2. <i>Konformitätserklärungen durch „Benannte Stellen“</i>	49
2.2.5.3. <i>Feststellung der Verkehrsauffassung im Einzelfall unter Verzicht auf Leitsätze</i> ...	50
2.2.5.4. <i>Normung durch Private – DIN</i>	51
2.2.5.5. <i>Sachverständigenkommissionen - Deutsches Arzneibuch</i>	53

2.3.	STATUS QUO UND ENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN LEBENSMITTELBUCH-KOMMISSION.....	55
2.3.1.	<i>Struktur der DLMBK</i>	55
2.3.2.	<i>Arbeitsweise der DLMBK</i>	58
2.3.3.	<i>Alternative (inter-)nationale Strukturen</i>	63
3.	BEWERTUNG KONKRETER EVALUIERUNGSKRITERIEN.....	67
3.1.	DEUTSCHES LEBENSMITTELBUCH (DLMB).....	67
3.1.1.	<i>Relevanz des DLMB und der Leitsätze</i>	68
3.1.1.1.	Bestehende Resonanzen der Anspruchsgruppen	68
3.1.1.2.	Aktualität der Leitsätze	79
3.1.2.	<i>Eignung des DLMB und der Leitsätze</i>	84
3.1.2.1.	Abbildung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln	84
3.1.2.2.	Erleichterung des Handelsverkehrs.....	95
3.1.2.3.	Leitsätze als Instrument des Verbraucherschutzes	97
3.1.2.4.	Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung	102
3.1.2.5.	Kohärenz des DLMB zu bestehenden alternativen Regelungen.....	105
3.1.2.6.	Verständlichkeit der LS-Darstellung und der Gliederungssystematik.....	106
3.1.3.	<i>Vor- und Nachteilhaftigkeit alternativer Instrumente</i>	110
3.1.3.1.	Regelungen durch Rechtsverordnung.....	110
3.1.3.2.	Konformitätserklärungen durch „Benannte Stellen“	116
3.1.3.3.	Feststellung der Verkehrsauffassung im Einzelfall unter Verzicht auf Leitsätze.....	117
3.1.3.4.	Normung durch Private – DIN.....	118
3.1.3.5.	Sachverständigenkommissionen - Deutsches Arzneibuch	119
3.1.3.6.	Meinungsbild der Anspruchsgruppen zu alternativen Instrumenten	120
3.2.	DEUTSCHE LEBENSMITTELBUCH-KOMMISSION (DLMBK)	128
3.2.1.	<i>Effektivität der Kommissions-Struktur</i>	130
3.2.1.1.	Personelle Zusammensetzung und Berufungsverfahren der DLMBK.....	132

3.2.1.2.	Anbindung der DLMBK an das BMEL.....	135
3.2.1.3.	Paritätische Zusammensetzung der DLMBK	137
3.2.1.4.	Effektivität des Sekretariats der DLMBK bzw. dessen Geschäftsstelle.....	143
3.2.2.	<i>Effektivität der prozessualen Abläufe.....</i>	<i>151</i>
3.2.2.1.	Abstimmungsverfahren.....	153
3.2.2.2.	Transparenz des Antrags- und Umsetzungsverfahrens.....	154
4.	SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	159
4.1.	KRITISCHE WÜRDIGUNG.....	159
4.1.1.	<i>Deutsches Lebensmittelbuch (DLMB).....</i>	<i>159</i>
4.1.2.	<i>Deutsche Lebensmittelbuch – Kommission (DLMBK).....</i>	<i>162</i>
4.2.	HANDLUNGSSZENARIEN UND LÖSUNGSANSÄTZE	166
4.2.1.	<i>Szenario 1: Einstellung der Arbeiten an den Leitsätzen.....</i>	<i>167</i>
4.2.2.	<i>Szenario 2 (a): Fortführung des DLMB, aber Umsetzung durch eine privatwirtschaftliche Organisation (bspw. DIN).....</i>	<i>169</i>
4.2.3.	<i>Szenario 2 (b): Fortführung des DLMB, aber Umsetzung durch staatliche Regulierung (bspw. Rechtsnormen).....</i>	<i>172</i>
4.2.4.	<i>Szenario 3: Fortführung des DLMB im Status Quo.....</i>	<i>175</i>
4.2.5.	<i>Szenario 4: Fortführung des DLMB / der DLMBK unter Umsetzung organisatorischer Optimierungspotenziale und Berücksichtigung steigender Verbraucheransprüche an die Funktion der Leitsätze.....</i>	<i>177</i>
5.	LITERATURVERZEICHNIS.....	187
6.	ANHANG.....	191
6.1.	GESPRÄCHSLEITFÄDEN	192
6.2.	ERGEBNISZUSAMMENFASSUNG.....	205

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Arbeitspakete für die Evaluierung des DLMB und der DLMBK	3
Abbildung 2: Stichprobengröße und –verteilung der Online-Umfrage (n=247)	10
Abbildung 3: Sonstige Teilnehmer der Online-Umfrage (n=26)	10
Abbildung 4: Interventionslogik des DLMB	14
Abbildung 5: Online-Umfrage: Nutzen Sie in Ihrem Unternehmen die Leitsätze des DLMB?	16
Abbildung 6: Interviews: Häufigkeit und Zweck der Anwendung von Leitsätzen des DLMB (Hersteller)	16
Abbildung 7: Häufigkeit und Zweck der Anwendung von Leitsätzen des DLMB (BVL, Länderministerien, LM-Überwachung, Wissenschaft)	17
Abbildung 8: Häufigkeit und Zweck der Anwendung von Leitsätzen des DLMB (Recht).....	17
Abbildung 9: Änderungshäufigkeiten der LS nach Jahren und Fachbereichen (1999 – 2014)	19
Abbildung 10: Verteilung der eingegangenen Anträge zur LS-Anpassung nach Fachbereich (1999 – 2014).....	20
Abbildung 11: Prozess der Antragsbearbeitung durch die DLMBK	62
Abbildung 12: Interviews: Wird Ihrer Meinung nach die Relevanz der Leitsätze künftig zunehmen?	72
Abbildung 13: Online-Umfrage: Wird Ihrer Meinung nach die Relevanz der Leitsätze künftig zunehmen?	73
Abbildung 14: Interviews: Sollte aus Ihrer Sicht an den Leitsätzen festgehalten werden? (alle Gruppen).....	77
Abbildung 15: Online-Umfrage: Wie aktuell sind die Leitsätze Ihrer Auffassung nach in der derzeit vorliegenden Form? (Werden bspw. Neue Produktentwicklungen oder veränderte Herstellungstechnologien kurzfristig berücksichtigt? (n=159)	82
Abbildung 16: Interviews: Wie aktuell sind die Leitsätze Ihrer Auffassung nach in der derzeit vorliegenden Form?	82
Abbildung 17: Anforderungen an die Definition von Leitsätzen im DLMB	84
Abbildung 18: Interviews: Stellt das DLMB eine akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM dar?	87

Abbildung 19: Online-Umfrage: Wie beurteilen Sie die Eignung des Instruments "Leitsätze" für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln? (n=168)	88
Abbildung 20: Interviews: Eignung der LS zum Zwecke der Zusammensetzung von LM.....	89
Abbildung 21: Interviews: Eignung der LS zum Zwecke der Herstellung von LM.....	89
Abbildung 22: Interviews: Eignung der LS zum Zwecke der Kennzeichnung von LM	90
Abbildung 23: Interviews: Eignung der LS zum Zwecke der Produktbeschreibung von LM.....	90
Abbildung 24: Online-Umfrage: Hat sich Ihrer Meinung nach durch die Verwendung der Leitsätze der Handelsverkehr vereinfacht? (n-national=172; n-intern.=166).....	95
Abbildung 25: Online-Umfrage: Haben sich Ihrer Meinung nach die Wettbewerbsbedingungen durch die Einhaltung der Leitsätze dauerhaft angeglichen? (n-national=173; n-intern.=162)	96
Abbildung 26: Interviews: Eignung des DLMB als ausreichendes Instrument im Verbraucherschutz (Gruppe Hersteller, Händler).....	97
Abbildung 27: Interviews: Eignung des DLMB als ausreichendes Instrument im Verbraucherschutz (Gruppe Verbraucher).....	98
Abbildung 28: Interviews: Eignung des DLMB als ausreichendes Instrument im Verbraucherschutz (Gruppe DLMBK / BMEL).....	99
Abbildung 29: Interviews: Eignung des DLMB als ausreichendes Instrument im Verbraucherschutz (Gruppe Wissenschaft)	101
Abbildung 30: Interviews: Eignung des DLMB als ausreichendes Instrument im Verbraucherschutz (Gruppe Recht)	102
Abbildung 31: Interviews: Erfüllung der Verbrauchererwartungen an die Verkehrsbezeichnung von LM (alle Gruppen, ohne DLMBK).....	103
Abbildung 32: Interviews: Verhältnis Ländergremien (LAV, ALB, ALS, ALTS) zum DLMB (Gruppe DLMBK / BMEL).....	106
Abbildung 33: Interviews: Gibt es Alternativen zum DLMB, welche die gleichen Ziele besser erfüllen könnten? (alle Gruppen).....	121
Abbildung 34: Interviews: Welche Aufgaben sollte der Staat bei der Beschreibung der Verkehrsauffassung wahrnehmen? (alle Gruppen)	123

Abbildung 35: Interviews: Halten Sie die Einführung von Rechtsnormen auf der einen Seite oder eine Normung durch eine privat-rechtliche Institution auf der anderen Seite für die Beschreibung der Verkehrsauffassung für sinnvoller? (alle Gruppen)	124
Abbildung 36: Interviews: Effektivität der Arbeit der DLMBK (alle Gruppen)	131
Abbildung 37: Interviews: Einfluss der hauptberuflichen Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder auf die Arbeit der DLMBK (alle Gruppen)	134
Abbildung 38: Interviews: Liegen möglicherweise Interessenskonflikte bei den Mitgliedern der DLMBK vor, die deren Arbeit erschweren? (alle Gruppen)	134
Abbildung 39: Interviews: Gewährleistung der Unabhängigkeit der DLMBK durch die Anbindung an das BMEL (Gruppe DLMBK / BMEL)	137
Abbildung 40: Interviews: Hinreichende Berücksichtigung der versch. Interessengruppen in der DLMBK – paritätische Zusammensetzung (Gruppe DLMBK / BMEL)	138
Abbildung 41: Interviews: Anpassungsbedarf in der personellen Zusammensetzung der Kommissions-Gremien (Gruppe DLMBK / BMEL)	142
Abbildung 42: Interviews: Unterstützung der DLMBK durch das Sekretariat (Gruppe DLMBK / BMEL)	144
Abbildung 43: Interviews: Eignung des Antragsverfahrens zur Änderung / Erstellung von Leitsätzen (Gruppe DLMBK / BMEL)	152
Abbildung 44: Interviews: Beteiligung der Kommissionsmitglieder an der Leitsatzerstellung (Gruppe DLMBK / BMEL)	152
Abbildung 45: Interviews: Erfordernis zur Anpassung des Abstimmungsverfahrens (Gruppe DLMBK / BMEL)	153
Abbildung 46: Online-Umfrage: Ist die Erstellung der Leitsätze für Sie nachvollziehbar, d.h. ist der Prozess der Entscheidungsfindung in der DLMBK für Sie transparent? (n=142)	154
Abbildung 47: Interviews: Ist die Erstellung der Leitsätze für Sie nachvollziehbar, d.h. ist der Prozess der Entscheidungsfindung für Sie transparent? (alle Gruppen)	155
Abbildung 48: Szenario 1: Einstellung der Arbeiten an den Leitsätzen	167
Abbildung 49: Szenario 2 (a): Fortführung des DLMB, aber Umsetzung durch eine privatwirtschaftliche Organisation (bspw. DIN)	170
Abbildung 50: Szenario 2 (b): Fortführung des DLMB, aber Umsetzung durch staatliche Regulierung (bspw. Rechtsnormen)	173

Abbildung 51: Szenario 3: Fortführung des DLMB im Status Quo	176
Abbildung 52: Szenario 4: Fortführung des DLMB / der DLMBK unter Umsetzung organisatorischer Optimierungspotenziale und Berücksichtigung steigender Verbraucheransprüche an die Funktion der Leitsätze	179

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zielgruppe der durchgeführten Leitfadeninterviews innerhalb der Evaluierung.....	8
Tabelle 2: Zielgruppen der quantitative Online-Erhebung	9
Tabelle 3: Gesamtanzahl und Bearbeitungsdauer der Anträge nach Fachbereichen	20
Tabelle 4: Anwendung der LS bei richterlichen Entscheidungen 2004 – 2014.....	23
Tabelle 5: Evaluierungskriterien DLMB	67
Tabelle 6: Argumente für eine sich verändernde Relevanz der LS	76
Tabelle 7: Evaluierungsindikatoren DLMBK.....	130

Ergebnisboxen

Ergebnisbox 1: Status Quo DLMB – Anwendung der LS durch die Anspruchsgruppen.....	27
Ergebnisbox 2: Status Quo DLMB – Alternative Instrumente	54
Ergebnisbox 3: Status Quo DLMBK – Alternative Strukturen	66
Ergebnisbox 4: Relevanz des DLMB.....	83
Ergebnisbox 5: Eignung der LS für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM.....	108
Ergebnisbox 6: DLMB: Vor- und Nachteilhaftigkeit alternativer Instrumente	127
Ergebnisbox 7: Effektivität der Kommission-Struktur	148
Ergebnisbox 8: Effektivität der prozessualen Abläufe.....	157

Abkürzungsverzeichnis

ALB	Arbeitsgruppe Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Wein und Kosmetika der LAV
ALS	Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
ALTS	Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der Lebensmittel tierischer Herkunft tätigen Sachverständigen
AMG	Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln
B2B	Business to Business
B2C	Business to Consumer
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BGH	Bundesgerichtshof
BLL	Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BT-Druck	Deutscher Bundestag - Drucksachen
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
CVUA	Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt
DIN	Deutsches Institut für Normung
DLMB	Deutsches Lebensmittelbuch
DLMBK	Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FA	Fachausschuss
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FNLI	Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie
FSA	Food Standard Agency (UK)
GO	Geschäftsordnung

IFS	International Featud Standard
LAV	Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz
LChG	Lebensmittelchemische Gesellschaft
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landesgericht
LM	Lebensmittel
LMIV	Lebensmittel-Informationsverordnung
LMKV	Lebensmittelkennzeichnungsverordnung
LMSVG	Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz
LMU	Ludwig-Maximilians-Universität München
LRE	Sammlung Lebensmittelrechtliche Entscheidung
LS	Leitsatz / Leitsätze
MilchMargG	Milch- und Margarinegesetz
MPG	Medizinproduktegesetz
MRI	Max Rubner-Institut
n	Stichprobenumfang
NGO	Nichtregierungsorganisation(en)
NVWA	Dutch Food and Consumer Product Safety Authority
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
ROW	Regulier Overleg Warenwet
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerbs
VG	Verwaltungsgericht
VZBV	Verbraucherzentrale Bundesverband
WHO	World Health Organization

1. HINTERGRUND UND ZIELSETZUNG DER EVALUIERUNG

1.1. Hintergrund

Das Deutsche Lebensmittelbuch (DLMB) enthält Leitsätze zur Herstellung, Beschaffenheit oder sonstigen Merkmalen von Lebensmitteln, die für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung sind und von der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK) erstellt, geprüft und überarbeitet werden. Die DLMBK ist als Institution unabhängig und paritätisch mit Mitgliedern aus der Lebensmittelwissenschaft, der Lebensmittelüberwachung, der Verbraucherschaft und der Lebensmittelwirtschaft besetzt. Die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der DLMBK ergeben sich aus den Vorgaben der § 15 und § 16 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) und der Geschäftsordnung der DLMBK vom 25. Mai 2009. Mittlerweile besteht die DLMBK seit über 50 Jahren. In der letzten Zeit ist das öffentliche Interesse an den Leitsätzen und an der Arbeitsweise der DLMBK merklich gestiegen. Das liegt u.a. an geänderten Herausforderungen wie die gestiegene Schnelllebigkeit im Lebensmittelsektor und die erhöhte Sensibilität der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber Lebensmitteln. In der Öffentlichkeit werden auf der einen Seite Kritik am DLMB und der DLMBK geäußert und Reformen gefordert. Auf der anderen Seite wird die Notwendigkeit der Leitsätze hervorgehoben und die Arbeit der DLMBK befürwortet.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, eine ergebnisoffene Überprüfung sowohl des DLMB als auch der institutionellen Verankerung und der organisatorischen Aufstellung der DLMBK durchzuführen. Diese Evaluierung untersucht daher zum einen, ob und in welchem Umfang eine Fortführung der Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln einen Nutzen für die verschiedenen Stakeholdergruppen bildet und ob daraus folgend die Struktur des DLMB und der DLMBK in der vorliegenden Form dazu geeignet sind. Dies beinhaltet auch die Erarbeitung von Perspektiven zur Weiterentwicklung des DLMB und der DLMBK.

Das BMEL hat daher Bedarf an:

- der Evaluierung des Änderungsbedarfs hinsichtlich der Funktion und der Zweckmäßigkeit der Leitsätze des DLMB sowie der Arbeitspraxis der DLMBK in Bezug auf die Prozesse der Leitsatzerstellung,

- der Bereitstellung von belastbar verwendbaren Entscheidungsparametern zur Klärung der Notwendigkeit von untergesetzlichen Standards/Leitsätzen im Hinblick auf den Nutzen für Hersteller, Handel (inklusive Importeure), Verbraucherschaft, Wissenschaft, Lebensmittelüberwachung und Gerichte,
- der Klärung des Bedarfs an und Möglichkeiten zur Konsensherstellung über die Verkehrsauffassung und Verkehrsbezeichnung von Produkten,
- der Beurteilung der Prozesse der Leitsatzerstellung auch im Vergleich zu anderen Staaten,
- der Beurteilung der Eignung der organisatorischen Anbindung und der Struktur der DLMBK im Hinblick auf die Erstellung und Anpassung der Leitsätze und die an der Entscheidungsfindung beteiligten Kreise.

1.2. Zielsetzung

Gegenstand der Evaluierung des DLMB und der DLMBK ist es, die Notwendigkeit von Leitsätzen in Form von untergesetzlichen Standards, die Arbeitsweise und die Struktur der DLMBK zu bewerten. Im Mittelpunkt steht eine Generalüberprüfung des DLMB und der DLMBK mit dem Ziel der Erarbeitung von Anregungen zur Verbesserung des DLMB sowie der Arbeitsweise und der Struktur der DLMBK.

1.3. Evaluationsdesign

Für die Evaluierung des DLMB und der DLMBK lassen sich den jeweils benötigten Analyseschritten einzelnen Arbeitspaketen zuordnen. Insgesamt wurden folgende Arbeitspakete für die Evaluierung des DLMB und der DLMBK definiert und durchgeführt (Abbildung 1).

Endbericht

Evaluierung des
DLMB und der
DLMBK

Bonn, 17.12.2014

AFC

Abbildung 1: Arbeitspakete für die Evaluierung des DLMB und der DLMBK

Strukturierungsphase (AP1)	Kick-off	<ul style="list-style-type: none">➤ Festlegung der Ansprechpartner / Identifizierung relevanter Gesprächspartner➤ Klärung der verfügbaren Daten- und Informationsbestände➤ Entwicklung eines Feinkonzeptes in Abstimmung mit dem Auftraggeber<ul style="list-style-type: none">▪ Spezifizierung der Evaluationsziele▪ Spezifizierung des Erhebungsdesigns▪ Abstimmung des Zeitplans und der weiteren Schritte
	Ist-Analyse	<ul style="list-style-type: none">➤ Entwicklung und Status Quo des DLMB: Zielsetzung, Leitsätze, inhaltliche Schwerpunkte➤ Entwicklung und Status Quo der DLMBK: Struktur und Arbeitsweise (aufbau- und ablauforganisatorische Betrachtung)➤ Identifikation bestehender Resonanzen (Anwendungshäufigkeiten): Anwendungsrelevanz und Entscheidungsrelevanz
Beobachtungsphase (AP2)	Literaturanalyse	<ul style="list-style-type: none">➤ Detaillierte Analyse der bestehenden Literatur (Gutachten etc.) zum DLMB und DLMBK, insbesondere bestehender Gerichtsurteile, Ergebnisberichte der Lebensmittelüberwachung, Dokumentationen alternativer (inter-) nationaler Alternativen, Kommentare- und /oder Kritiken in der Fachpresse oder im Internet
	Qualitative Interviews	<ul style="list-style-type: none">➤ Experteninterviews mit ausgewählten Vertretern der verschiedenen Stakeholder-Gruppen (Leitfadeninterviews)➤ Experteninterviews mit Vertretern des BMELV (Leitfadeninterviews)➤ Experteninterviews mit ausgewählten Mitgliedern des DLMBK (Leitfadeninterviews)
	Quantitative Erhebung	<ul style="list-style-type: none">➤ Schriftliche Erhebung in den verschiedenen Stakeholder-Gruppen (Online-Umfrage, möglichst hohe Stichprobenanzahl)
Analysephase (AP3-4)	Evaluierung des DLMB	<ul style="list-style-type: none">➤ Leitsätze<ul style="list-style-type: none">▪ Ableiten von Entscheidungsparametern (Bewertungskriterien) zur Beurteilung der Relevanz und Eignung▪ Beurteilung der Relevanz bestehender Leitsätze im DLMB▪ Beurteilung der generellen Eignung des Instruments „DLMB“ bzw. der Leitsätze➤ Alternative Instrumente<ul style="list-style-type: none">▪ Identifikation und Erläuterung der Funktionsweise alternativer Instrumente im (inter-) nationalen Vergleich➤ Optimierungsoptionen<ul style="list-style-type: none">▪ Ableiten von Optimierungsoptionen zur Steigerung der Relevanz und Eignung des Instruments „DLMB“▪ Ableiten von Optimierungsoptionen durch den Einsatz alternativer Instrumente
	Evaluierung der DLMBK	<ul style="list-style-type: none">➤ Würdigung der Arbeitsweise der Kommission<ul style="list-style-type: none">▪ Würdigung der DLMBK aus ablauf- und aufbauorganisatorischer Sicht▪ Effizienz der Anbindung der DLMBK an das BMELV➤ Beurteilung der Vorzüglichkeit der DLMBK im (inter-) nationalen Vergleich➤ Identifikation kritischer Prozesse und Strukturen und Ableiten von Optimierungsoptionen zur effizienteren Ausgestaltung
Beurteilungsphase (AP5)	Lösungskonzept	<ul style="list-style-type: none">➤ Ableiten von Handlungsempfehlungen für das DLMB zum Zweck einer verbesserten Zielerreichung und vor dem Hintergrund alternativer Instrumentarien➤ Ableiten von Handlungsempfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung der DLMBK

Arbeitspaket 6: Projektmanagement und Kommunikation (kontinuierlich)

2. IST-ANALYSE

Ausgangspunkt der Evaluierung des DLMB und der DLMBK ist die Ist-Analyse.

Um im Ergebnis eine fundierte Entscheidungsgrundlage für die Bewertung der Relevanz und Eignung des DLMB sowie der Struktur und Arbeitsweise der DLMBK dazulegen, muss die Ist-Analyse die bisherige Entwicklung und den Status Quo dieses Instrumentes DLMB nachvollziehbar und verständlich darlegen und erklären. Dieser überwiegend deskriptive Arbeitsschritt bildet die Grundlage für die folgende Bewertung des DLMB und der DLMBK. Die Ist-Analyse dient damit in erster Linie der Sammlung von Fakten und Informationen sowie dem detaillierten Erkenntnisgewinn über bestehende Strukturen und Prozessabläufe. Sie beinhaltet sowohl Elemente der Sekundärdatenanalyse (bspw. Literaturanalyse, Auswertung bestehender Datenquellen, Internetrecherche) als auch empirische Elemente wie Experteninterviews oder eine schriftliche Befragung (Online-Umfrage). Neben der Darstellung der Entwicklung und des Status Quo des DLMB und der DLMBK findet als ergänzender Arbeitsschritt innerhalb der Ist-Analyse die Identifikation bestehender Resonanzen auf das DLMB und die Arbeitsweise der DLMBK statt.

Während der Schwerpunkt der Ist-Analyse bzgl. des DLMB auf der detaillierten Beschreibung der Zielsetzung der Leitsätze und deren inhaltlicher Schwerpunktsetzung in der ex-post Betrachtung liegt, konzentriert sich die Analyse bzgl. der DLMBK insbesondere auf die Erfassung ihrer Strukturen und Arbeitsprozesse. Eine solche organisationstheoretische Ist-Aufnahme lässt sich methodisch grundsätzlich aus verschiedenen Perspektiven durchführen. Die in der Praxis üblichen Ansätze lassen sich in eine vertikale, d.h. strukturorientierte Sichtweise und eine horizontale, d.h. prozessorientierte, Sichtweise unterteilen. Der strukturorientierte Blick auf die Organisation einer Institution, in der Organisationstheorie auch als Aufbauorganisation bezeichnet, fokussiert dabei die strukturelle Konstruktion sowie die organisatorischen Ressourcen der Institution und differenziert u.a. deren vorliegende Organisationsform, Organisationseinheiten, Aufgaben und Aufgabenträger, Hierarchien, Kompetenzen sowie Stellenverbindungen. Grundlage dieser, wie auch der horizontalen Perspektive, ist die Identifikation und explizite Beschreibung der zugrundeliegenden Ziele, welche die Institution durch ihre Tätigkeit verfolgt. Der prozessorientierte Blick auf die Organisation, in der Organisationstheorie auch als Ablauforganisation oder weiterführend als Prozessorganisation bezeichnet, fokus-

siert dabei die vorhandenen Arbeitsinhalte (Prozesse) sowie deren Vernetzung, unter Verwendung der vorliegenden organisatorischen Ressourcen. Damit liegt ein Schwerpunkt der prozessorientierten Analyse auch in der effizienten Aufgaben- bzw. Arbeitsverteilung. Um die Struktur und die Arbeitsabläufe der DLMBK für die folgende Analyse und kritische Würdigung hinreichend beschreiben zu können, bedarf es einer ganzheitlichen Aufnahme der bestehenden Strukturen. Aus diesem Grund wurde die Ist-Analyse der DLMBK zweistufig durchgeführt. Beginnend mit der Beschreibung der Ziele und strukturellen Organisation, schließt dieser Arbeitsschritt mit der Darstellung der prozessorientierten Ablauforganisation.

Die Identifikation bestehender Resonanzen geschieht insbesondere vor dem Hintergrund, dass das öffentliche Interesse an den Leitsätzen und der Arbeitsweise der Kommission zwar merklich gestiegen ist, aber auch öffentliche Kritik geäußert und Reformen bzw. auch die Einstellung der Arbeiten am DLMB gefordert werden. Hier steht zum einen die Anwendungsrelevanz der Leitsätze des DLMB bei deren Zielgruppen, d.h. insbesondere den Herstellern von Lebensmitteln und dem Lebensmittelhandel, der Verbraucherschaft, aber auch der Wissenschaft, im Vordergrund. Zu klärende Fragen sind in diesem Zusammenhang: Wie häufig werden Leitsätze angewandt bzw. werden Abweichungen von den Leitsätzen praktiziert? Des Weiteren wird an dieser Stelle der Ist-Analyse aber auch die Entscheidungsrelevanz der Leitsätze für Lebensmittelgutachten und für die richterliche Beurteilung untersucht. Dies gibt einen Aufschluss zu der Frage, wie häufig und in welchem Ausmaß eine Bezugnahme (Verweis auf die Leitsätze bzw. auch Abweichung von den Leitsätzen) von offizieller Seite aus stattgefunden hat. Während letztere als bestehende Sekundärinformationen erfasst, strukturiert und erläutert werden können, wird die Stakeholder-Resonanz innerhalb dieser Untersuchung durch empirische Methoden der Marktforschung weiter vertieft (Leitfaden-Interviews und Online-Befragung). Dies trifft ebenfalls für die Erfassung der Arbeitsweise der DLMBK zu, in der die Bemessung der Beurteilungskriterien auch durch eine Primärdatenerhebung ergänzt werden soll (hier: Leitfaden-Interviews mit Mitgliedern der DLMBK).

Eine detaillierte Beschreibung der zugrundeliegenden Methodik der durchgeführten qualitativen und quantitativen Erhebungsmethoden wird im folgenden Kapitel 2.1. näher ausgeführt und erläutert.

2.1. Methodisches Design der Ist-Analyse

Die erforderlichen Informationen im Hinblick auf die Evaluierung des DLMB und der DLMBK lassen sich von den unterschiedlichen Anspruchsgruppen über ein abgestuftes Erhebungsdesign unter Verwendung unterschiedlicher empirischer Methoden erheben. Hierzu wurden einerseits qualitative Experteninterviews durchgeführt, bei denen die statistische Repräsentativität eine untergeordnete Rolle spielt. Anstelle derer tritt die Forderung nach inhaltlicher Repräsentativität.

Da ein weiteres Ziel der Evaluierung des DLMB und der DLMBK darin besteht, die Anzahl und die Verteilung von Anwendungshäufigkeiten zu erheben und statistisch aufzubereiten, wurden zusätzlich quantitative empirische Methoden diskutiert, um dem Anspruch an Repräsentativität, Validität und Objektivität gerecht zu werden. Dieser Methodenmix aus qualitativer und quantitativer Forschung, der auch als Triangulation bezeichnet wird, stellt sicher, dass das Meinungsbild der Befragungszielgruppen unter Berücksichtigung der Gütekriterien qualitativer und quantitativer Forschung (inhaltlich) repräsentativ erhoben wird und Schlussfolgerungen abgeleitet werden können.

2.1.1. Literaturanalyse

Um eine systematische Analyse der existierenden Literatur bzgl. des DLMB und der DLMBK durchführen zu können, wurde eine Recherche zu fachbezogenen Artikeln und Fachberichten, die Bezug auf das DLMB oder die DLMBK nehmen, durchgeführt. Dazu gehören neben Presseartikeln veröffentlichte Ergebnisberichte von Fachtagungen des BMEL, Stellungnahmen und Positionspapiere verschiedener NGOs und sonstige Fachbeiträge, wie bspw. die publizierten Ergebnisse der Begleitforschung zum Internetportal *Lebensmittelklarheit.de*, die als Sekundärliteratur zur Verfügung standen. Des Weiteren wurden Erkenntnisse aus den durch das BMEL zur Verfügung gestellten internen Akten und Dokumenten zum DLMB und der DLMBK gezogen, die im Rahmen einer Akteneinsicht (28.07.2014-31.07.2014) zum Zwecke der Evaluierung gesichtet und ausgewertet werden konnten. Darunter fallen u.a. Protokolle der Präsidiums- und Plenumssitzungen aus den Jahren 2009-2014 sowie interne Vermerke. Für die Evaluierung der Kommission war zudem die Geschäftsordnung von 2009 maßgebend.

2.1.2. Qualitative Experteninterviews mit involvierten Stakeholdergruppen

Die qualitative Datenerhebung erfolgte anhand von Experteninterviews unter Verwendung von halbstrukturierten Interviewleitfäden, die – individuell ausgefertigt für die jeweilige Befragungsgruppe – den Interviewer bei der Gesprächsdurchführung unterstützten. Leitfadeninterviews lassen es zu, dass Fragen bzw. Fragenkomplexe im Verlauf des Interviews ergänzt bzw. weggelassen werden können. Gleichwohl ermöglichen die Leitfäden einen Vergleich der Interviewergebnisse im Nachgang der Gespräche, indem die Gesprächsinhalte der jeweiligen Fragenkomplexe gegenüber gestellt und abgeglichen werden.

Gesprächsleitfäden wurden im Rahmen der Evaluierung für folgende Befragungszielgruppen angefertigt:¹

- **Mitglieder der DLMBK, Mitarbeiter/innen des BMEL**
- **Anspruchsgruppen (Stakeholder)**
 - *Behörden und Wissenschaft*
 - *Hersteller, Handel (auch Importeure), NGOs (inkl. Verbraucherschaft)*
 - *Lebensmittelüberwachung, Gerichte (Experten des Lebensmittelrechts)*

Die Interviewleitfäden wurden für jede der Befragungszielgruppen individuell angefertigt und mit dem Auftraggeber sowie dem BMEL im Detail abgestimmt.

Als Richtgröße für die Dauer eines persönlich geführten Expertengesprächs wurden ca. 60 – 90 Minuten in Anspruch genommen (in Ausnahmefällen auch länger).

Die Stichprobenauswahl für die qualitativen Interviews wurde sowohl auf das Ziel der Studie, also vor allem die Erhebung der Relevanz der Leitsätze für die jeweiligen Stakeholder, als auch auf die Resonanz bzgl. der Arbeitsweise sowie die institutionelle Eignung der DLMBK abgestimmt.

¹ Die Leitfadenkonzepte mit Leit- und Detailfragen sind im Anhang aufgeführt.

Von einer Befragung aller Mitglieder der DLMBK wurde indes abgesehen, da damit zu rechnen war, dass mit steigender Zahl durchgeführter qualitativer Interviews eine Informationssättigung eintreten würde.

Für die Befragung ausgewählter Stakeholder war eine Vollerhebung durch Leitfadeninterviews aufgrund der hohen Grundgesamtheit nicht praktikabel, so dass auch hier eine Stichprobenauswahl, die eine balancierte Mischung aus den verschiedenen Stakeholder-Bereichen repräsentierte, stattgefunden hat.

Tabelle 1: Zielgruppe der durchgeführten Leitfadeninterviews innerhalb der Evaluierung

<i>Personengruppe / Stakeholder</i>	<i>Interviewanzahl</i>
<i>Mitglieder der DLMBK (Vorsitz, Gruppen-Mitglieder)</i>	<i>8</i>
<i>Ministerien, Behörden (Bund, Länder)</i>	<i>6</i>
<i>Lebensmittelhersteller/ -handel</i>	<i>21</i>
<i>Vertretung der Verbraucherschaft- (NGO)</i>	<i>8</i>
<i>Lebensmittelüberwachung (Länder, Kommunen)</i>	<i>8</i>
<i>Recht</i>	<i>8</i>
<i>Wissenschaft (Ernährung, Lebensmittelrecht)</i>	<i>3</i>
<i>Summe:</i>	<i>62</i>

Für jedes durchgeführte Interview wurde ein Transkript angelegt. Die Transkripte wurden direkt nach der Durchführung in Form von zusammenfassenden Protokollen vorgenommen. Die Auswertung der Experteninterviews erfolgte in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse.

Die interviewten Institutionen sind in Anhang 6.1 dieses Berichtes aufgeführt.

2.1.3. Online-Umfrage bei Lebensmittelhändlern und Produzenten

Für die zusätzliche Befragung relevanter Stakeholder-Gruppen mit einer hohen Grundgesamtheit wurde eine elektronische Online-Befragung durchgeführt. Dies sind in erster Linie die Hersteller sowie die Handelsunternehmen und Importeure von Lebensmitteln.

Die Stichprobengröße für die Befragungszielgruppen Hersteller und Handel wurde auf 1.300 festgesetzt, mit einem zu erwartenden Rücklauf zwischen 15 und 30%. (Tabelle 2).

Tabelle 2: Zielgruppen der quantitative Online-Erhebung

<i>Stakeholder-Gruppe</i>	<i>Stichprobengröße</i>	<i>Rücklauf</i>
Lebensmittelhersteller	1.200	164 (13,6%)
Lebensmittelhandel (inklusive Importeure)	100	49 (49%)
Anonyme Rückläufe	-	8
Sonstige Teilnehmer (Labore, Zertifizierer, sonst. Dienstleister)	-	26
Summe	1.300	247 (19%)

Durch die Online-Befragung konnte die Aussagekraft der Ergebnisse der qualitativen Interviews unterstützt werden. Die Auswertung der Online-Befragung erfolgte dabei anonymisiert.

Ziel der Online-Befragung war es, gewonnene Erkenntnisse zur Notwendigkeit der Leitsätze und der Arbeitsweise der Kommission quantitativ zu belegen. Vor diesem Hintergrund galt es, die in Einzelgesprächen diskutierten Lösungsansätze durch eine quantitative Befragung bewerten zu lassen.

Das Ausfüllen des Fragebogens erfolgte bei der Online-Erhebung elektronisch.

Nach Fertigstellung der Fragebögen wurden diese mit dem Auftraggeber und Fachvertretern des BMEL abgestimmt. Die Fragebögen wurden in einem Pretest anhand von ca. 5–10 Probebefragungen erprobt und im Anschluss entsprechend angepasst. Die Bearbeitung des Fragebogens sollte nicht mehr als 20 Minuten in Anspruch nehmen.

Die Auswertung der quantitativen Befragung erfolgte mit den Darstellungsformen und Maßzahlen der deskriptiven Statistik. Als Stichprobe der quantitativen Online-Befragung wurde eine Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit der Lebensmittel- Händler, Produzenten und Importeure gewählt, um eine entsprechende Repräsentativität der gewonnenen Daten gewährleisten zu können.²

Abbildung 2: Stichprobengröße und -verteilung der Online-Umfrage (n=247)

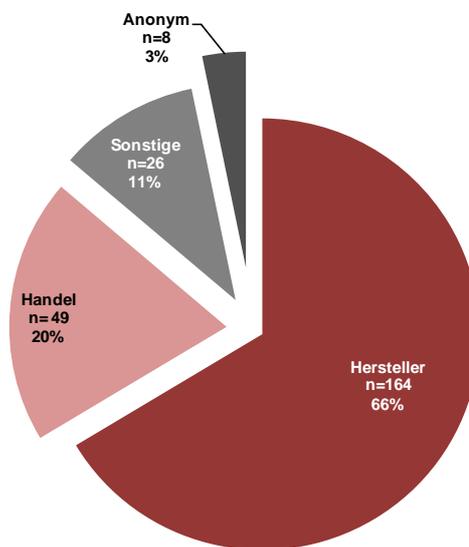
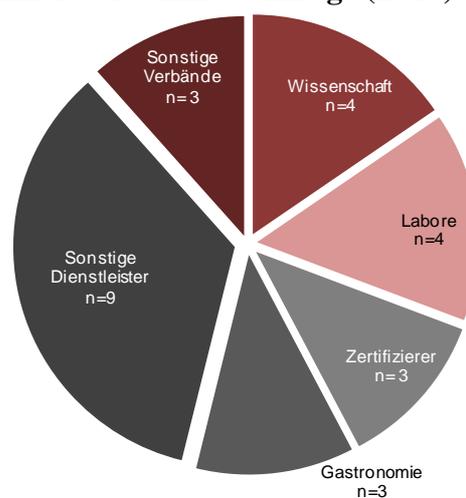


Abbildung 3: Sonstige Teilnehmer der Online-Umfrage (n=26)



² Eine Zufallsstichprobe ist eine zufällige Auswahl von Elementen einer Grundgesamtheit. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass jedes Element der Grundgesamtheit, unabhängig davon, welche weiteren Elemente schon zur Stichprobe gehören, mit gleicher Wahrscheinlichkeit ausgewählt werden kann. Repräsentativität bezieht sich auf die Strukturgleichheit zwischen Stichprobe und Grundgesamtheit. Zufallsstichproben kommen dem Prinzip der Repräsentativität am nächsten.

2.2. Status Quo und Entwicklung des Deutschen Lebensmittelbuches

2.2.1. Interventionslogik des DLMB

Gemäß § 3 Abs. 1 Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung muss jedes LM eine Verkehrsbezeichnung tragen. Bei Nichtvorhandensein einer Verkehrsbezeichnung nach § 4 Abs. 1 Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung, wird eine nach allgemeiner Verkehrsauffassung übliche Bezeichnung oder eine beschreibende Verkehrsbezeichnung gewählt. Eine für die jeweilige Verkehrsauffassung geeignete Verkehrsbezeichnung von LM wird dabei in den Leitsätzen des Deutschen Lebensmittelbuches beschrieben und genannt. Das Deutsche Lebensmittelbuch (DLMB) ist dabei eine Sammlung von Leitsätzen, welche die allgemeine Verkehrsauffassung von LM widerspiegeln. Die Leitsätze sind im Vollzugsalltag als belastbare Grundlage zur Feststellung der allgemeinen Verkehrsauffassung etabliert.³ Die derzeit 21 Leitsatzkapitel beschreiben Herstellung, Beschaffenheit und sonstige Merkmale von LM, die für deren Verkehrsfähigkeit bedeutend sind. Dabei wird oft von objektiven Sachverständigengutachten gesprochen, die von einfachen Beschreibungen bis hin zu rezepturähnlichen Darlegungen reichen. Die Leitsätze werden von der DLMBK unter Berücksichtigung des von der Bundesregierung anerkannten internationalen Lebensmittelstandards erstellt, geprüft und überarbeitet und vom BMEL in Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie veröffentlicht. Die DLMBK ist paritätisch besetzt, d.h. alle Anspruchsgruppen, die mit der Herstellung, Zusammensetzung und Kennzeichnung von LM in Verbindung stehen, finden in ihr eine Vertretung (Hersteller, LM-Überwachung, Wissenschaft, Verbraucherschaft). Die DLMBK arbeitet ehrenamtlich, ihre Mitglieder werden vom BMEL berufen. Das BMEL selbst hat jedoch kein Stimmrecht in der DLMBK.⁴ Zwar werden die Leitsätze (LS) auf der Grundlage einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen, sie stellen jedoch keine verbindlich zu befolgenden Rechtsvorschriften dar. Sie haben vielmehr den Charakter eines der gerichtlichen Nachprüfung unterliegenden Sachverständigengutachtens. Die LS erfüllen die Funktion, Streitfälle über die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM zu befrieden. In Fällen von Rechtsstreitigkeiten sind sie deshalb eine wertvolle Auslegungs-

³ Edelhäuser (2012)

⁴ Weitere Erläuterungen zu den Organisations- und Prozessstrukturen der DLMBK folgen in Kapitel 2.3

hilfe zur Ermittlung der Verkehrsauffassung, die zu bestimmten Produkten besteht. Wichtige Ziele, die mit der Definition und Veröffentlichung der LS verfolgt werden, sind:

- (1) Schaffung von Rechtssicherheit im LM-Verkehr durch die Definition einer allgemein gültigen Verkehrsbezeichnung als untergesetzlicher Standard / untergesetzliche Normierung
- (2) Verbraucherschutz, Orientierungsmöglichkeit für Verbraucher, Berücksichtigung von Verbrauchererwartungen in der LM-Herstellung und Kennzeichnung
- (3) Vereinfachung des Marktes für Hersteller und Händler im gemeinsamen Wettbewerb
- (4) Instrument zur Einhaltung der Mindeststandards, Qualitätssicherung

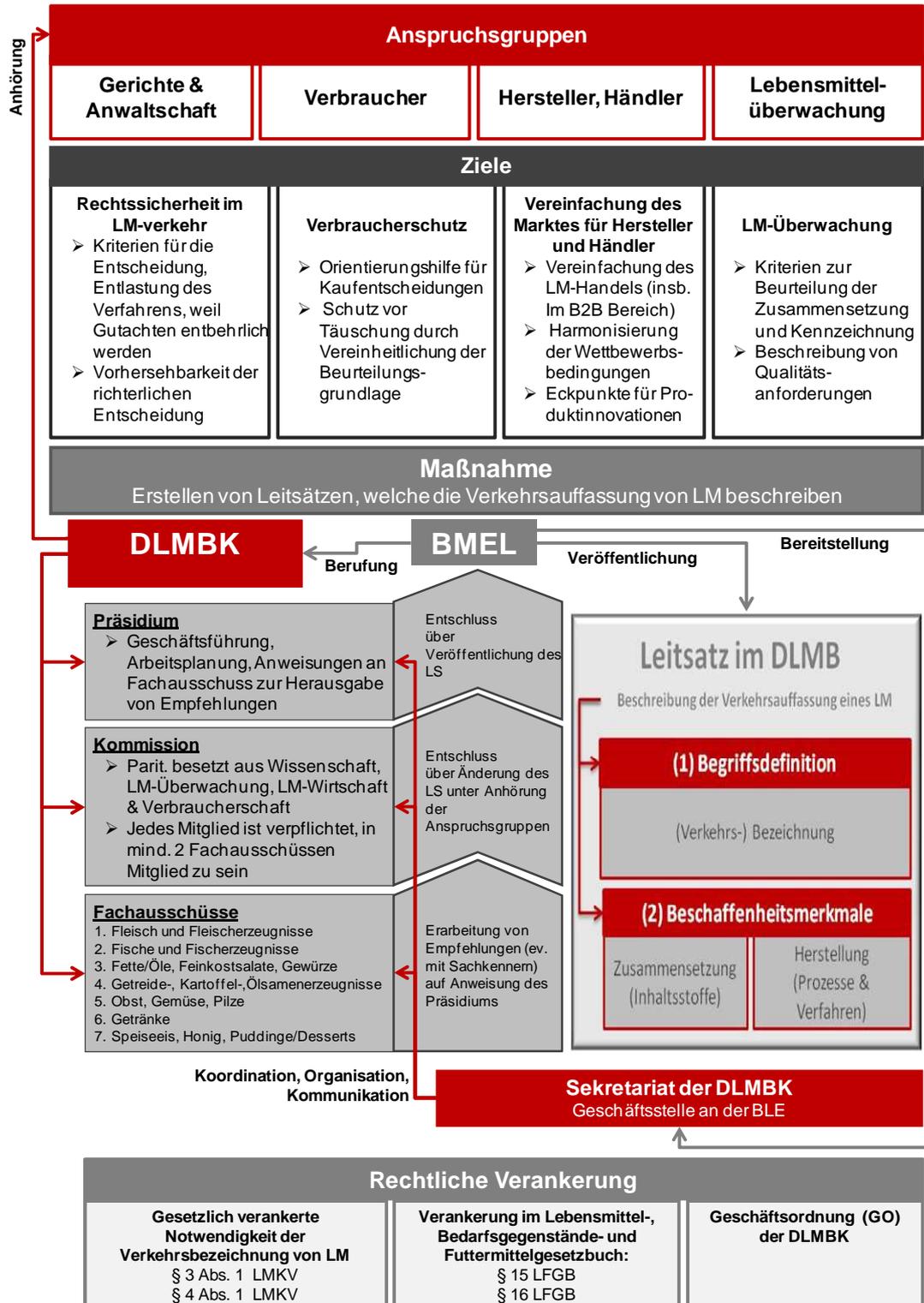
Die Funktion des Verbraucherschutzes ist formal erfüllt, wenn ein LM in Zusammensetzung und Kennzeichnung der Verkehrsauffassung, also der redlichen Herstellungspraxis und der berechtigten Verbrauchererwartung, entspricht. In der gerichtlichen Praxis steht die Bedeutung der LS für Beanstandungen durch Behörden an erster Stelle. Der Zahl an gerichtlichen Entscheidungen mit Bezug auf die LS steht eine nicht genau zu ermittelnde Zahl außergerichtlicher Vorgänge gegenüber, die ungleich höher sein dürfte. So werden Beanstandungen durch Aufsichtsbehörden ausgesprochen, die nicht gerichtlich angegriffen werden oder bei denen die Entscheidung veröffentlicht wird. Wettbewerbsverstöße werden in der Regel zunächst durch eine Abmahnung außergerichtlich geltend gemacht, so dass auch hier eine große Zahl von Verstößen ohne gerichtliche Entscheidung erledigt wird. Daraus wird ersichtlich, dass auch Rechtssicherheit ein wichtiges Ziel des Deutschen Lebensmittelbuches darstellt, wenngleich die LS rechtlich nicht bindend sind. Dadurch setzt das Deutsche Lebensmittelbuch zeitlose Ansprüche an Sicherheit, Qualität und Täuschungsschutz und bietet Verlässlichkeit in der komplexen Welt der LM. Leitsätze sind insbesondere für Lebensmittelunternehmer von Bedeutung, um die Verkehrsfähigkeit von LM zu überprüfen und um festzustellen, ob die gekauften LM die geschuldete Beschaffenheit aufweisen. Eine mittelbare Bedeutung kommt den LS auch auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft, des International Featured Standards Food (IFS Food), des Codex Alimentarius⁵ und der FAO zu, weil sie die deutsche Verkehrsauffassung bündeln

⁵ Der Codex Alimentarius ist eine Sammlung in einheitlicher Form dargebotener internationaler Lebensmittelstandards. Er beruht auf den Annahmen und Beschlüssen der sogenannten Codex-Alimentarius-Kommission, eines gemeinsamen Gremiums der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) der Vereinten Nationen.

und sie auf diese Weise auch in internationale Handelsstandards einfließen lassen. Allerdings sind die Leitsätze nicht durchgängig mit den anderen internationalen Normen harmonisiert. So ist es laut der Deutschen Gesellschaft für Fettwissenschaft (DGF) bspw. bei der Beurteilung von Speisefetten und –ölen wichtig, die herstellungsbedingten und sortenspezifischen Gegebenheiten zu berücksichtigen, da sie sonst fälschlicherweise als Handelshemmnis oder Ausschlusskriterium für die Verkehrsfähigkeit angesehen werden können.⁶

⁶ Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Fettwissenschaft DGF (2014)

Abbildung 4: Interventionslogik des DLMB



2.2.2. Anwendungshäufigkeit in den Anspruchsgruppen

❖ *In welchem Umfang und für welche Zwecke werden die Leitsätze von den Anspruchsgruppen (Hersteller, Händler, Verbraucherschaft, Lebensmittelüberwachung, Gerichte und Wissenschaft) tatsächlich genutzt?*

Rund 70% der befragten **Hersteller und Händler** gaben in der Online-Umfrage an, die LS in ihrem Unternehmen zu nutzen (vgl. Abbildung 5). Dies verdeutlicht die hohe Praxisrelevanz der LS für Hersteller und Händler des LM-Sektors. Die Verteilung der Nutzungen über die verschiedene Anwendungsbereiche (Herstellung⁷, Zusammensetzung⁸, Kennzeichnung⁹, Produktbeschreibung¹⁰) ist dabei in den verschiedenen Anspruchsgruppen unterschiedlich. So nutzen Hersteller und Händler die LS überwiegend für die Definition der Zusammensetzung und für die Kennzeichnung von LM (vgl. Abbildung 6). Aber auch für die Produktbeschreibung, bspw. im Rahmen von Vertragsspezifikationen im B2B-Bereich, werden Inhalte der LS oft als Orientierung genutzt. Dies trifft auf die gesamte Herstellungskette zu. Nur ein geringer Teil der Befragten in der Gruppe Hersteller und Handel gab an, die Leitsätze des DLMB nicht zu nutzen.

Die hohe Praxisrelevanz der LS wurde auch durch die persönlichen Interviews mit Vertretern aus weiteren Anspruchsgruppen deutlich. Die interviewten Personen aus dem Bereich BVL, Länderministerien, LM-Überwachung und Wissenschaft (Abbildung 7) gaben größtenteils an, dass sie die LS in allen genannten Tätigkeitsbereichen häufig oder zumindest gelegentlich nutzen.

Von juristischer Seite wird besonders betont, dass die LS bei Rechtsstreitigkeiten im Bereich der Produktentwicklung, -information, -kategorisierung sowie Produktzusammensetzung oft herangezogen werden. Dabei helfen die LS in Gerichtsverfahren sowohl Anwälten von Herstellern und Händlern als auch Richtern. Sie helfen auch bei der Beratung der Produktkonzeption und Beurteilung von und können auch bei Beanstandungen der Verkehrsbezeichnungen durch Behörden relevant werden.

⁷ Herstellung bezieht sich in diesem Zusammenhang auf den Produktionsprozess bzw. das Produktionsverfahren von LM.

⁸ Zusammensetzung bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Inhaltsstoffe der LM.

⁹ Kennzeichnung bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Beschreibung des LM laut LMKV, die an den Verbraucher abgegeben werden (B2C).

¹⁰ Produktbeschreibung bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Beschreibung von LM, die nicht direkt der LMKV unterliegt, insbesondere im B2B Bereich.

Abbildung 5: Online-Umfrage: Nutzen Sie in Ihrem Unternehmen die Leitsätze des DLMB?
(n=204)

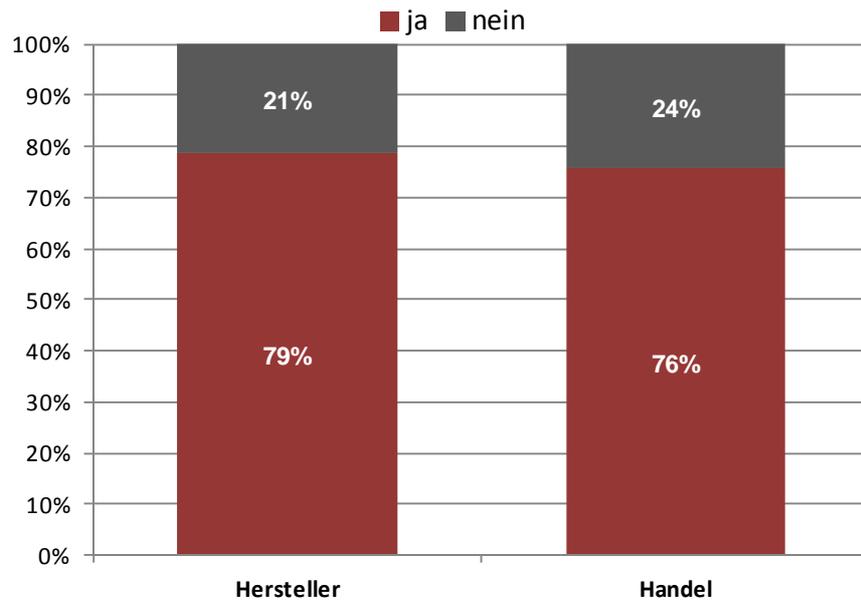
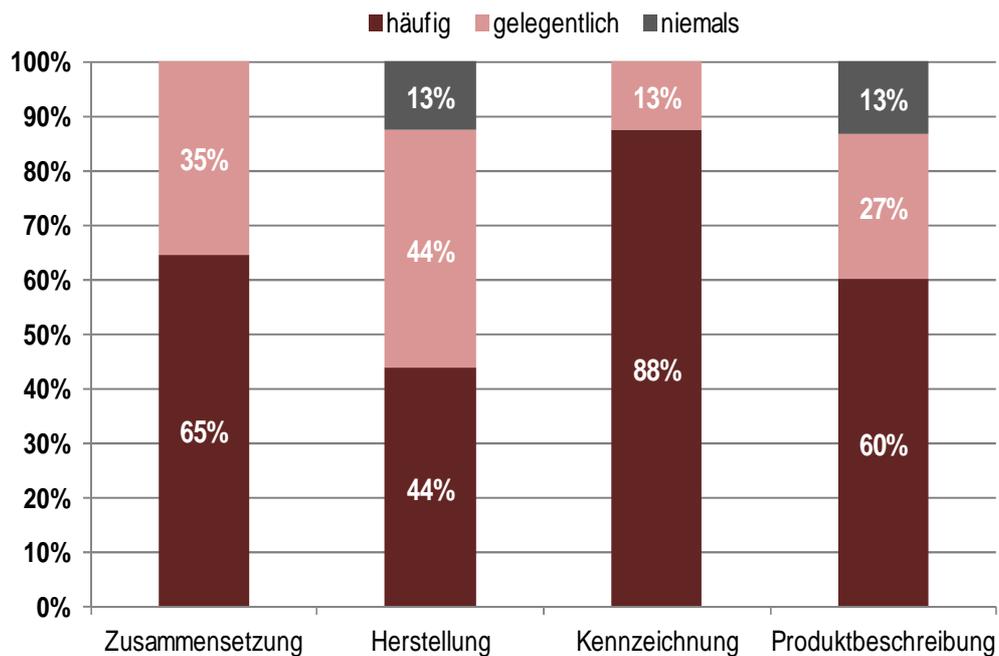
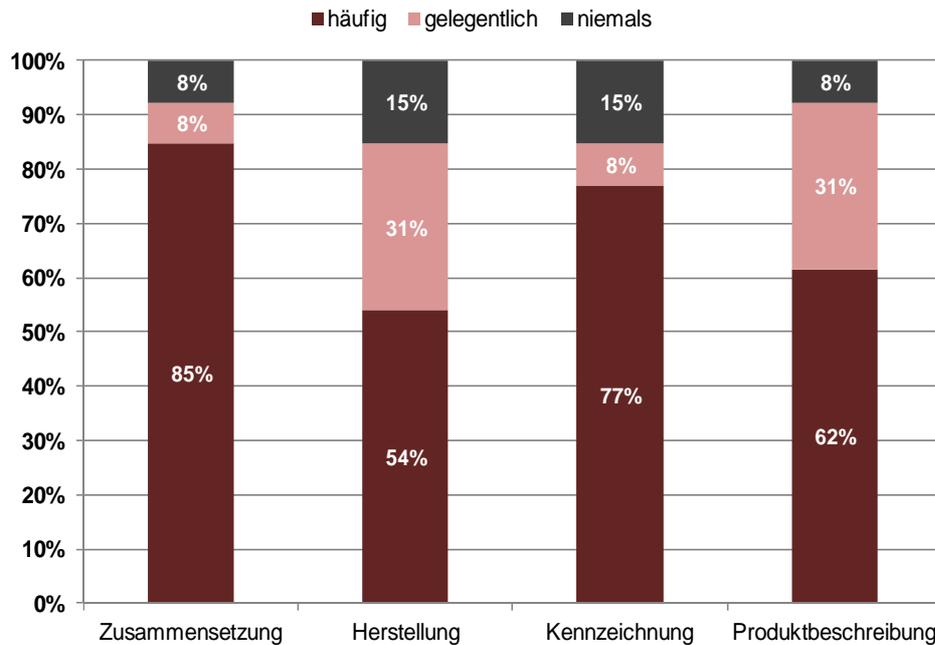


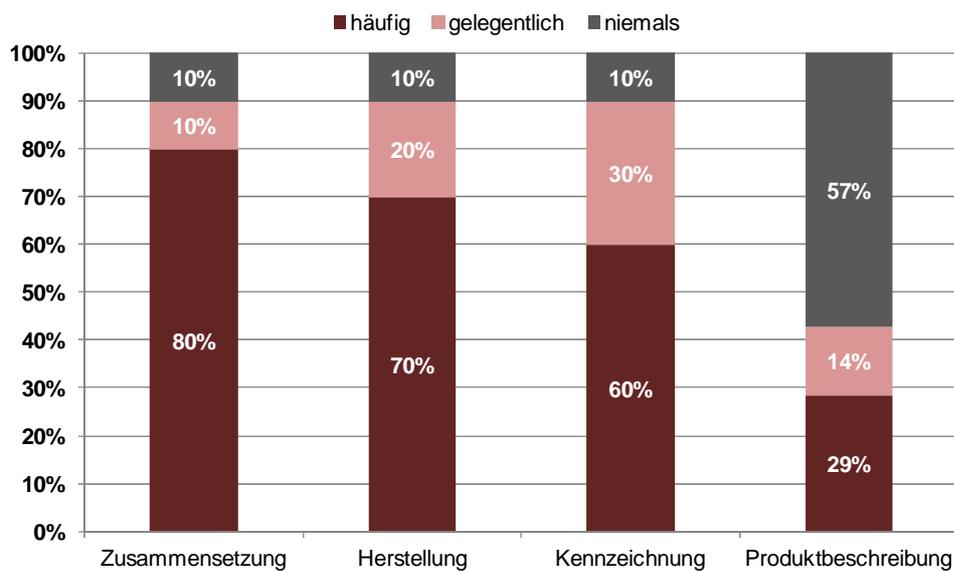
Abbildung 6: Interviews: Häufigkeit und Zweck der Anwendung von Leitsätzen des DLMB
(Hersteller, Handel)



**Abbildung 7: Häufigkeit und Zweck der Anwendung von Leitsätzen des DLMB
(BVL, Länderministerien, LM-Überwachung, Wissenschaft)**



**Abbildung 8: Häufigkeit und Zweck der Anwendung von Leitsätzen des DLMB
(Recht)**



Leitsätze haben in Deutschland, ähnlich wie in Österreich, nicht rechtlich, sondern faktisch eine hohe Verbindlichkeit. Auch die Kommission selbst sieht eine zunehmende Bedeutung der Leitsätze, vor allem im Bereich der Kennzeichnung von LM.

Während Hersteller sich bei der Produktion von LM insbesondere an den in den LS beschriebenen Beschaffenheitsmerkmalen von LM orientieren, auf welche sich Richter und Anwälte sowie Institutionen der LM-Überwachung in ihren Urteilen bzw. Beurteilungen ebenfalls beziehen, tritt für den Verbraucher insbesondere die in den LS niedergelegte Verkehrsbezeichnung, also die begriffsbeschreibende Komponente der LS, in den Vordergrund, die sich letztlich in der Kennzeichnung der LM wiederfindet.

2.2.3. Änderungshäufigkeit der Leitsätze

❖ *Sind Veränderungen in der Nutzungsintensität der LS in den letzten 10 Jahren zu erkennen?*

Betrachtet man die Anzahl der Anträge zur Anpassung von LS im Zeitverlauf und differenziert nach Fachbereichen, wie in Abbildung 9 und Abbildung 10 für die Jahre 1999 bis 2014 (Stand April 2014) dargestellt, so fallen zwei Aspekte unmittelbar auf:

- (1) Die Anzahl der eingegangenen Anträge hat sich, mit nur wenigen Ausnahmen, von 1999 bis 2014 stetig erhöht.
- (2) Die Anzahl der Anträge je Fachgruppe ist sehr unterschiedlich. Dabei sind allein den Fachbereichen Fleisch u. Fleischerzeugnisse, Gemüseerzeugnisse, Fruchtsäfte und Feinkostsalate 80% aller eingegangenen Anträge zuzuordnen. Hingegen fallen lediglich 20% der zwischen 1999 und 2014 eingegangenen Anträge den Bereichen Kartoffelerzeugnisse, Speiseeis, Fische u. Fischerzeugnisse sowie allgemeinen Aspekten zu.

Basierend auf diesen Beobachtungen lässt sich bereits vermuten, dass die Relevanz bzw. das Interesse an den Leitsätzen grundsätzlich zugenommen hat, bzw. die Verkehrsauffassung sich verändert hat,

und/oder neue Produkte entstanden sind, insbesondere innerhalb der letzten 10 Jahre, die eine vermehrte Anpassung der LS erforderlich machen. Dies scheint, wie aus Beobachtung (1) ersichtlich, auf die verschiedenen Fachbereiche unterschiedlich zuzutreffen.

Abbildung 9: Änderungshäufigkeiten der LS nach Jahren und Fachbereichen (1999 – 2014)

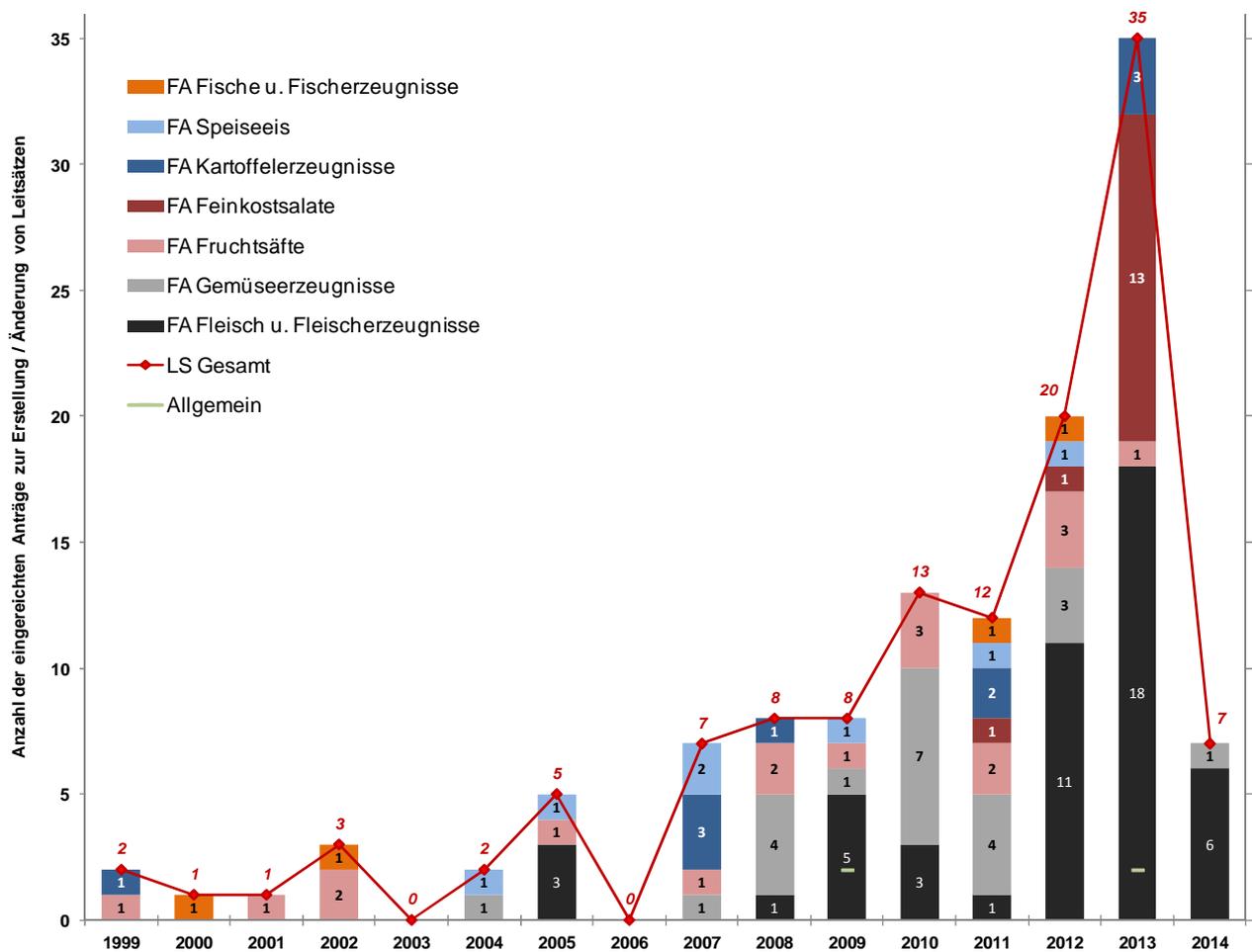


Abbildung 10: Verteilung der eingegangenen Anträge zur LS-Anpassung nach Fachbereich (1999 – 2014), insgesamt 128 Anträge

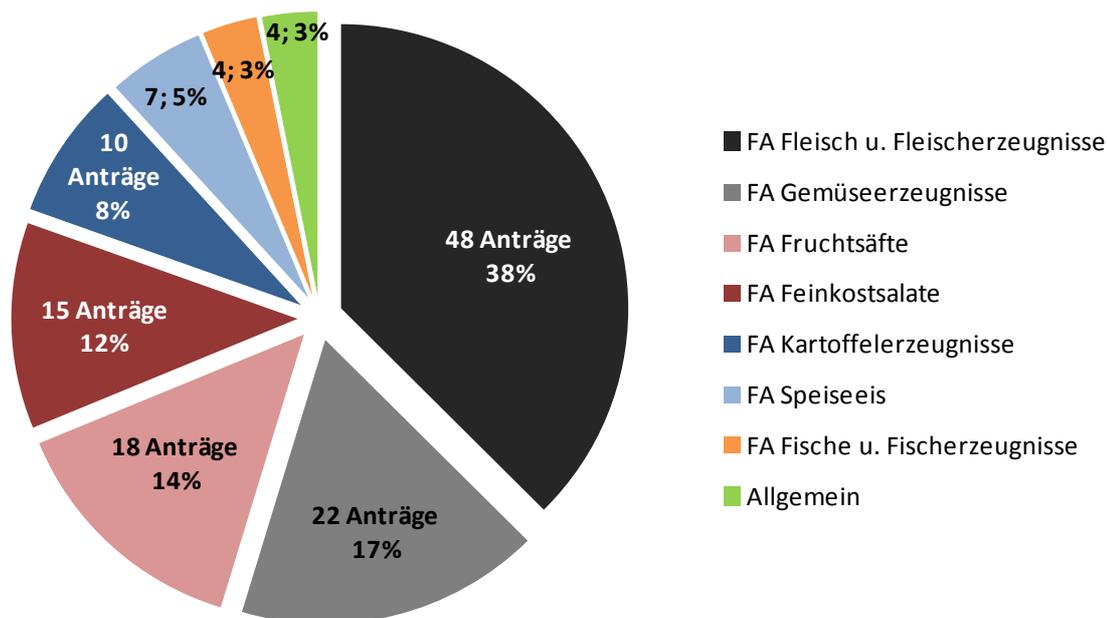


Tabelle 3: Gesamtanzahl und Bearbeitungsdauer der Anträge nach Fachbereichen

	Anzahl der Anträge 1999 - 2014	Anzahl der tatsächlich an FA überwiesenen Anträge 1999 - 2014	Überweisung- Quote an FA (%)	Ø Dauer Antragstellung bis Behandlung in FA (in Monate)	Anzahl der abgeschlossenen Antragsverfahren	Ø Dauer der Entscheidungsfindung in der DLMBK (in Monate)
LS Gesamt	128	97	76%	9,3	21	29,1
FA Fleisch u. Fleischerzeugnisse	48	20	42%	6,5	7	26,1
FA Gemüseerzeugnisse	22	21	95%	6,7	0	-
FA Fruchtsäfte	18	16	89%	11,2	14	30,5
FA Feinkostsalate	15	15	100%	2,5	0	-
FA Kartoffelerzeugnisse	10	10	100%	12,1	0	-
FA Speiseeis	7	7	100%	12	0	-
FA Fische u. Fischerzeugnisse	4	4	100%	63	0	-
Allgemein	4	4	100%	-	0	-

Betrachtet man nun die Bearbeitungszeiten der jeweiligen Anträge, wie in Tabelle 3 dargestellt, so fallen folgende Aspekte auf:

- (1) Nicht alle Anträge werden nach Eingang an einen Fachausschuss weitergeleitet und damit überhaupt weiter berücksichtigt. Dies geschieht gemäß Geschäftsordnung der DLMBK (GO) erst nach einer Prüfung durch das Sekretariat bzw. das Präsidium. Die „Überweisungs-Quote“ ist jedoch von Fachbereich zu Fachbereich sehr unterschiedlich. Während im Bereich Fleisch und Fleischerzeugnisse lediglich rund 40% der Anträge weiter behandelt werden, sind es im Bereich Gemüseerzeugnisse und Fruchtsäfte rund 90 – 95%. Anträge in anderen Fachbereichen als den soeben genannten wurden zu 100% weitergeleitet. Von den insgesamt 128 Anträgen, die seit dem Jahr 1999 gestellt wurden, wurden 97 Anträge zur Behandlung an einen Fachausschuss weitergeleitet. Dies entspricht rund 75% der eingegangenen Anträge.
- (2) Die Zeitspanne, die zwischen Antragstellung und Behandlung in einem entsprechenden Fachausschuss liegt, ist ebenfalls unterschiedlich lang im Vergleich der Fachbereiche. Jedoch ist die durchschnittliche „Überweisungszeit“ über alle Anträge von fast 9 Monaten als sehr hoch zu bewerten.
- (3) Von den 97 in Fachausschüssen behandelten Anträgen wurden laut Dokumentation der DLMBK bis heute lediglich 21 Verfahren abgeschlossen. Dies entspricht rund 20% der behandelten Anträge. Für die Anträge, die überhaupt bis zu einem abschließenden Ergebnis behandelt worden sind, bedurfte es im Durchschnitt rund 2 ½ Jahre je Antrag.

➤ **Anwendung bei gerichtlichen Entscheidungen**

Der folgenden Übersicht liegt eine Auswertung der Datenbank Juris zugrunde. Diese wertet auch die Sammlung lebensmittelrechtlicher Entscheidungen aus. Verwendet wurde das Stichwort „Lebensmittelbuch“, so dass auch Entscheidungen mit dem Begriff „Lebensmittelbuch-Kommission“ erfasst wurden. Entscheidungen zum Informationsfreiheitsgesetz wurden in der Tabelle nicht erfasst, auch wenn diese die DLMBK betrafen.

Fettgedruckt sind alle Fälle, in denen die Übereinstimmung der Leitsätze mit der Verbrauchererwartung oder der Verkehrsauffassung vom Gericht in Frage gestellt wurden. Aus der Aufstellung lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- (1) Im Bereich des Markenrechts spielen LS bei der Abgrenzung zwischen einer geographischen Herkunftsbezeichnung und einer Gattungsbezeichnung eine Rolle. Befindet sich ein Ortsbezug im Produktnamen, tritt oft Unklarheit darüber auf, worauf sich dieser Ortsbezug bezieht. Es gibt drei Möglichkeiten: Entweder es handelt sich um eine geschützte Herkunftsbezeichnung oder um eine traditionelle Bezeichnung, wobei der Ort für eine bestimmte Rezeptur steht. Dann muss diese Rezeptur im DLMB beschrieben werden. Die dritte Möglichkeit ist, dass es sich um eine reine Phantasiebezeichnung handelt.¹¹ Die Rechtsprechung des BPatG berücksichtigt die LS. In der Entscheidung „Newcastle“ wurde von den LS abgewichen, wobei dies auf den Besonderheiten des Falles beruhen dürfte.
- (2) Im Bereich der behördlichen Beanstandungen zeigt die Auswertung, dass eine relativ kleine Zahl von Produkten betroffen ist. Vielfach geht es um die Verwendung zerkleinerten Fleisches, obwohl der Eindruck gewachsenen Fleisches erweckt wird, oder um Eiweißgehalte im Fleisch. In diesem Bereich werden die LS fast durchgängig angewendet. Eine Ausnahme bildet die Entscheidung des VG Osnabrück vom 23.8.2007, das von einer gewandelten Verbrauchererwartung ausgeht, wenn Abweichungen von den LS über viele Jahre hinweg von Behörden nicht beanstandet wurden und auch in Verbraucherzeitschriften über die Änderung der Produktzusammensetzung berichtet wurde.
- (3) Bedeutung haben die LS auch bei der Bezeichnung Spitzenqualität für Produkte mit Rework.
- (4) Im Bereich des Wettbewerbsrechts wird von den LS deutlich häufiger abgewichen oder die Gerichte kommen zu dem Ergebnis, dass die LS den zu beurteilenden Fall nicht erfassen. Da-

¹¹ Die Ergebnisse einer Verbraucherbefragung zeigen jedoch, dass die Ortsbezeichnungen für den Verbraucher keine unbestimmten Werbebegriffe sind, sondern für regionale Rezepturen und damit Produktidentitäten stehen. Die Mehrheit der Befragten glaubt sogar, dass es sich immer um ortstypische Rezepte handelt. Zühlsdorf. et al. (2013)

bei ist zu berücksichtigen, dass es sich vielfach um Produktinnovationen handelte, wie etwa Sparkling Tea oder Near-Water-Produkte.

- (5) Außerhalb der Produktinnovationen wird insbesondere bei der Frage der natürlichen Aromen unter Verwendung von Fruchtabbildungen von den LS abgewichen (Himbeer-Vanille-Abenteuer). Die LS geben bspw. für Tee vor, dass aromatisierte Fruchttetes in der Bezeichnung auf die Aromatisierung hinweisen und die Geschmacksrichtung angeben müssen. Die auf der Verpackung genannten und abgebildeten Fruchtarten können in sehr geringer Menge oder nur als Aroma enthalten sein.

Tabelle 4: Anwendung der LS bei richterlichen Entscheidungen 2004 – 2014

Datum	Gericht	Produkt	Gegenstand	Verweis auf LS
10.7.2014	OVG Berlin-Brandenburg	Hähnchen-Kebab	Irreführung wegen Verwendung zerkleinerten Fleisches	Leitsatz angewandt
18.6.2014	OVG Sachsen	Bedeutung der ALS-Beschlüsse	Antrag auf Unterlassung der Veröffentlichung	Mit Leitsatz vergleichbar; keine Kritik am Leitsatz
10.6.2014	OVG Berlin-Brandenburg	Verkehrserwartung bei gekochtem Schinken	Verwendung von Skelettmuskelfleisch	Leitsatz angewandt
21.5.2014	OVG Berlin-Brandenburg	Truthahnbrust	Kein gewachsenes Fleisch	Leitsatz angewandt Einbringen eines Änderungsantrags in die Kommission noch kein Indiz für geänderte Verkehrsauffassung
21.5.2014	OVG Berlin-Brandenburg	Delikatess Truthahnbrust	Kein gewachsenes Fleisch	Wie Parallelentscheidung
21.5.2014	OVG Berlin-Brandenburg	Schweinebraten	Kein gewachsenes Fleisch	Wie Parallelentscheidung
21.5.2014	OVG Berlin-Brandenburg	Brühwurst Spitzenqualität	Verwendung von Rework	Leitsatz angewandt Einbringen eines Änderungsantrags in die Kommission noch kein Indiz für geänderte Verkehrsauffassung
30.9.2013	FG Hamburg	Zuordnung zu Zolltarif	Kläger verweist auf Leitsatz	Keine Berücksichtigung
14.3.2013	VG Lüneburg	Verarbeitungsfleisch	Anteil Knorpel	Leitsatz angewandt
13.3.2013	VGH München (zwei Parallelentscheidungen)	Brühwurst Spitzenqualität	Verwendung von Rework	Leitsatz angewandt Diskussion eines Änderungsantrags in die Kommission noch kein Indiz für geänderte Verkehrsauffassung
19.2.2013	OLG Düsseldorf Nachfolgend BGH Vorlagebeschluss (ohne ausdrückliche Auseinandersetzung mit Leitsätzen)	Himbeer-Vanille-Abenteuer	Natürliches Aroma	Leitsätze nicht immer ein zuverlässiges Abbild des aktuellen Verbraucherverständnisses
3.12.2012	VG Berlin Nachfolgend OVG	Gekochter Schinken		Leitsatz angewandt
29.10.2012	VGH Baden-Württemberg	Puten-Filetstreifen	Kein gewachsenes Fleisch	Leitsatz angewandt
23.10.2012	OVG NRW	Dänischer Vorderschinken-Formfleischschinken	Vermischung von in Leitsätzen verwendeten Begriffen, so dass Zuordnung nicht möglich ist	Leitsatz angewandt

Datum	Gericht	Produkt	Gegenstand	Verweis auf LS
19.10.2012	OLG Köln	Kindersekt	Pfandpflicht für Erfrischungsgetränk oder pfandfreier Fruchtsaft	Keine klare Aussage in Leitsätzen
27.9.2012	BVerwG	Brot in Form von Kleingebäck in Abgrenzung zu Feinen Backwaren	Relevant für FertigpackungsVO (Gewicht oder Stückzahl)	Leitsatz angewandt
12.9.2012	VG Berlin Nachfolgend OVG Berlin-Brandenburg	Hähnchen-Kebab	Irreführung wegen Verwendung zerkleinerten Fleisches	Leitsatz angewandt
9.8.2012	VG Düsseldorf Nachfolgend OVG NRW 23.10.2012			Leitsatz angewandt
25.4.2012	VG Berlin	Sahne-Eiscreme	Sahnegehalt	Leitsatz angewandt
13.3.2012	OLG Karlsruhe	Near-Water-Getränk	Abbildung Orangenblüte	Leitsatz angewandt
14.2.2012	OLG Hamm	Sparkling Tea	Kein Tee im Sinne der Leitsätze	Abgrenzung gegenüber Leitsätzen
9.2.2012	VG Stuttgart	Putenformfleisch Cordon Bleu	Putenschinken und Schmelzkäse	Leitsatz angewandt
21.12.2011	BGH	Thüringer Klöße	Gattungsbezeichnung oder Herkunftsangabe; Markenrecht	BPatG hatte Leitsatz berücksichtigt; wurde nicht beanstandet
18.11.2011	OLG Köln	Sparkling Tea	Kein Tee im Sinne der Leitsätze	Abgrenzung gegenüber Leitsätzen
10.11.2011	Hess. VGH	„aufgetaut“ bei Lachsprodukten		Leitsatz Indiz, keine Abweichung
20.10.2011	VG Berlin Nachfolgend OVG Berlin-Brandenburg 21.5.2014	Schweinebraten		Leitsatz angewandt
6.7.2011	VG Berlin Nachfolgend OVG Berlin-Brandenburg 21.5.2014	Delikatess Jagdwurst		Leitsatz angewandt
5.4.2011	BVerwG	Hähnchen-Filetstreifen	Kein gewachsenes Fleisch	Leitsatz von Vorinstanz angewandt; nicht beanstandet
17.12.2010	LG Karlsruhe	Near-Water-Getränk	Abbildung Orangenblüte	Leitsatz erfasst neues Produkt nicht
15.12.2010	VG Berlin	Nährwertangabe Matjes	Öl zur Konservierung	Keine Aussage in Leitsätzen
3.12.2010	OVG Sachsen-Anhalt	Bezeichnung als Hausschlachte		Anerkennung der Leitsätze, dort aber keine Aussage
16.10.2010	OVG NRW (zwei Parallelentscheidungen)	Vorderschinkenerzeugnis	Bezeichnung als Formfleisch erforderlich	Leitsätze angewandt
26.10.2010	OVG NRW (drei Parallelentscheidungen)	Distelöl	Kaltgepresst	Leitsätze angewandt
12.10.2010	OVG NRW	Geflügel-Fleischwurst Spitzenqualität	Verwendung von Rework	Leitsätze angewandt
3.9.2010	LG Frankfurt	Früchtetee mit Fruchtabbildungen	Bezeichnung als aromatisiert	Leitsätze angewandt
25.8.2010	OVG Rheinland-Pfalz Nachfolgend BVerwG 27.9.2012	Abgrenzung Brot-Feine Backwaren		Verkehrsauffassung für Frage nicht relevant
30.7.2010	VG Aachen Zwei Parallelentscheidungen	Vorderschinken	Bezeichnung als Formfleisch erforderlich	Leitsätze angewandt
29.7.2010	VG Regensburg	Vorderschinken	Abgrenzung zum Formfleisch	Leitsätze angewandt
14.7.2010	VG Berlin	Putenbrustfleisch-Spieß	Kein gewachsenes Fleisch	Leitsätze angewandt
30.6.2010	OVG Lüneburg	Würzmittel		Leitsätze keine Aussage

Datum	Gericht	Produkt	Gegenstand	Verweis auf LS
30.6.2010	OVG Lüneburg Nachfolgend BVerwG 5.4.2011		Kein gewachsenes Fleisch	Leitsatz angewandt
28.6.2010	VG Kassel	Vorderschinken	Größe des Hinweises	Leitsatz angewandt
18.5.2010	VGH Baden-Württemberg	Lachs aufgetaut	Hinweis erforderlich	Leitsatz enthält keine Vorgabe
12.5.2010	BPatG	Schinkenbeißer		Leitsatz ergänzend herangezogen
16.3.2010	LG Hamburg	Gingko Tee	Abgrenzung zum Arzneimittel	Leitsätze angewandt
15.3.2010	OVG NRW	Puten-Fleischwurst-Spitzenqualität	Anteil Bindegewebe	Leitsätze angewandt
11.2.2010	OVG Baden-Württemberg	Meeresfrüchtemischung	Surimi-Anteil	Leitsätze angewandt
3.2.2010	VG Düsseldorf Nachfolgend OVG NRW 12.10.2010.	Geflügelwurst Spitzenqualität		Leitsätze angewandt
21.1.2010	VG Koblenz Nachfolgend BVerwG 27.9.2012	Abgrenzung Brot-Feine Backwaren		Verkehrsauffassung für Frage nicht relevant
22.12.2009	VG Oldenburg	Putenbrustfilet	Gewachsenes Fleisch, kein Zuschnitt	Leitsätze als Auslegungshilfen ohne Normqualität; Beurteilung nach Europäischer Vermarktungsnorm
26.10.2009	VG Arnberg	Wiener Schnitzel	Kalbfleisch, kann aber auch Schweinefleisch sein	Vermutungswirkung der Leitsätze für die Beurteilung der Verbrauchererwartung; hier Abweichung der tatsächlichen Verbrauchererwartung
2.10.2009	BPatG Nachfolgende BGH 21.12.2011	Thüringer Klöße		Heranziehung des Lebensmittelbuchs zur Begründung, dass es sich um eine Verkehrs- und Gattungsbezeichnung und nicht um eine geographische Angabe handelt.
30.3.2009	OVG Münster	Vorderschinken aus Vorderschinkenteilen geformt	Mindestvorgabe der Leitsätze für Gehalt an Fleischeiweiß unterschritten	Verkehrsbefragung nicht erforderlich; Anwendung der Leitsätze; Vermutungswirkung für Verbrauchererwartung Berücksichtigung der Weiterentwicklung durch internationale Standards Keine Notifizierung der Leitsätze als technische Normen erforderlich
20.3.2009	AG Saarbrücken (OWi-Verfahren)	Döner/Kebab	Schweinefleisch ohne Zusatzbezeichnung auf der Speisekarte	Lebensmittelbuch als starker Anhaltspunkt
17.2.2009	BPatG	Münchener Weißwurst	Geographische Herkunftsangabe oder Gattungsbezeichnung	Tatsächliche durchgeführte Verkehrsbefragung wegen Mängeln nicht aussagekräftig; Lebensmittelbuch von maßgebender Bedeutung
29.1.2009	OLG Hamburg	Gingko-Kapseln	Abgrenzung Arzneimittel; üblicher Verzehr als Lebensmittel	Lebensmittelbuch als Indiz dafür, was üblicherweise als Lebensmittel verzehrt wird
24.9.2008	VG München	(Formfleisch-) Schinken	Zu geringer Anteil an Fleischeiweiß	Leitsätze als Bestätigung der Verbrauchererwartung Keine Wandlung der Verbrauchererwartung; Keine Notifizierung der Leitsätze als technische Normen erforderlich
8.8.2008	OVG Münster	Formfleisch	Nicht aus zerkleinertem Fleisch	Leitsätze angewandt; Vermutungswirkung
28.5.2008	VG Würzburg	Panierte Schnitzel	Panadeanteil mehr als 35% im Fertigprodukt	Leitsätze angewandt; Vermutungswirkung

Datum	Gericht	Produkt	Gegenstand	Verweis auf LS
18.1.2008	OLG Köln	Fruchtsaftgetränk „Erdbeere-Orange“ mit Abbildung dieser Früchte Fruchtdessert Erdbeer-Apfel	Fruchtanteil 100%, aber Anteil von Erdbeere und Orange nur 35% Erstgenannte Frucht hat geringeren Anteil als der Apfel	Täuschend (keine Anwendung von Leitsätzen) Nicht täuschend: Lebensmittelbuch kein Spiegel der Erfahrungen der Verbraucher, sondern Zielvorgabe; keine Prägung der Verbrauchererwartung
23.8.2007	VG Osnabrück	Kochschinken, Hähnchenbrustfilet	Herstellungsbedingt mit kleineren Fleischstücken	Abweichung vom Leitsatz wegen Wandlung der Verbrauchererwartung über lange Zeit, während der die Lebensmittelüberwachung nicht eingeschritten ist und Zeitschriften (Test, Öko-Test) über Änderung berichtet haben, ohne zu monieren Abweichung auch von ALTS-Empfehlung
5.3.2007	VG Minden Nachfolgend OVG Münster 15.3.2010	Truthahn-Fleischwurst	BEFFE im FE-Wert zu gering	Leitsatz angewendet
29.8.2006	VG Minden	Fleisch in Aspick	Fleischanteil nicht mehr als 50% (18%)	Keine Aussage im Leitsatz; mehrjähriges erfolgloses Bemühen um Klärung durch die Kommission spricht dagegen, dass der Leitsatz diese Frage mitregelt
1.9.2005	VG Sigmaringen Nachfolgend VGH Baden-Württemberg 8.12.2010	Mistelkrauttee	Abgrenzung Arzneimittel zum Lebensmittel	Keine Gegenschluss aus Leitsätzen möglich, da keine abschließende Aufzählung
6.7.2005	BPatG	Kondi	Markenstreit	Keine Definition des Begriffs kohlen-säurehaltige Wässer im Leitsatz
1.6.2005	VG Düsseldorf	Tiefgefrorenes Hackfleisch	Bild deutet auf höhere Qualität und auf Möglichkeit des Rohverzehr hin	Anwendung des Leitsatzes; Rohverzehr üblich
19.5.2005	OLG Hamburg	Dinkel-Grünkern-Brot	Keine 90% Dinkelerzeugnisse	Leitsatz regelt nur Brotgrundsorte, nicht Mischung mit abweichender Bezeichnung
19.1.2005	BPatG	Newcastle als Bezeichnung für Tee	Geographische Herkunftsangabe, obwohl nicht Anbauort	Keine Verbindlichkeit der Leitsätze für Markenrecht
3.3.2004	OLG Hamburg	Vanillesoße	Verwendung von synthetischem Vanillin	Leitsätze bilden Verkehrsauffassung zutreffend ab und sollen nicht zukunftsorientiert gestalten; Verkehrsbe-fragung abgelehnt

Ergebnisbox 1: Status Quo DLMB – Anwendung der LS durch die Anspruchsgruppen

Wie häufig & für welche Zwecke werden LS von den Anspruchsgruppen genutzt?

- Die LS werden von allen Anspruchsgruppen nach wie vor genutzt.
- Die Verteilung der Nutzungen über die verschiedenen Anwendungsbereiche (Herstellung, Zusammensetzung, Kennzeichnung, Produktbeschreibung) unterscheidet sich je nach Anspruchsgruppe.
- Während Hersteller sich bei der Produktion von LM an den in den LS beschriebenen Beschaffenheitsmerkmalen vom LM orientieren, tritt für den Verbraucher insbesondere die in den LS niedergelegte Verkehrsbezeichnung, also die begriffsbeschreibende Komponente, in den Vordergrund.
- 70% der Hersteller und Händler gaben in der Online-Umfrage (n=204) an, die LS regelmäßig zu nutzen.
- Die interviewten Personen des BVL, Länderministerien, LM-Überwachung & Wissenschaft gaben an, dass sie die LS in allen Anwendungsbereichen häufig oder zumindest gelegentlich nutzen.
- LS haben in Deutschland nicht rechtlich, sondern faktisch eine hohe Verbindlichkeit.
- LM-Rechtler nutzen die LS insbesondere bei Rechtsstreitigkeiten im Bereich der Produktentwicklung, -information, -kategorisierung sowie Produktzusammensetzung. Dabei helfen die LS bei Gerichtsverfahren sowohl Anwälten von Herstellern als auch Richtern bei der Beratung der Produktkonzeption und Beurteilung von LM.
- Die Auswertung von richterlichen Entscheidungen, die sich auf LS berufen, lässt folgende Schlüsse zu:
 - Im Bereich des Markenrechts spielen LS bei der Abgrenzung zwischen einer geographischen Herkunftsbezeichnung und einer Gattungsbezeichnung eine Rolle.
 - Im Bereich der behördlichen Beanstandungen ist eine relativ kleine Zahl von Produkten betroffen. Vielfach geht es um die Verwendung zerkleinerten Fleisches, obwohl der Eindruck gewachsenen Fleisches erweckt wird, oder um Eiweißgehalte im Fleisch. In diesem Bereich werden die LS fast durchgängig angewendet.
 - Bedeutung haben die LS bei der Bezeichnung Spitzenqualität für Produkte mit Rework.
 - Im Bereich des Wettbewerbsrechts wird von den LS deutlich häufiger abgewichen oder die Gerichte kommen zu dem Ergebnis, dass die LS den zu beurteilenden Fall nicht erfassen.
 - Außerhalb der neuartigen Produkte wird insbesondere bei der Frage der natürlichen Aromen unter Verwendung von Fruchtabbildungen von den LS abgewichen.

Sind Veränderungen in der Nutzung der LS in den letzten 10 Jahren zu erkennen?

- Die Anzahl der eingegangenen Anträge hat sich von 1999 bis 2014 stetig erhöht.
- Die Anzahl der Anträge je Fachgruppe ist deutlich unterschiedlich. Dabei sind allein den Fachbereichen Fleisch u. Fleischerzeugnisse, Gemüseerzeugnisse, Fruchtsäfte & Feinkostsalate 80% aller Anträge zuzuordnen.
- Nicht alle Anträge werden nach Eingang an einen FA weitergeleitet. Die „Überweisungs-Quote“ ist jedoch in den Fachbereichen deutlich unterschiedlich. Während im Bereich Fleisch und Fleischerzeugnisse lediglich rund 40% der Anträge weiter behandelt wurden, sind dies im Bereich Gemüseerzeugnisse und Fruchtsäfte rund 90 – 95%.
- Von den insgesamt 128 Anträgen, die seit dem Jahr 1999 gestellt wurden, wurden 97 Anträge an einen FA zur Behandlung weitergeleitet. Dies entspricht rund 75% der eingegangenen Anträge.
- Die Zeitspanne zwischen Antragstellung und Behandlung in einem FA beträgt durchschnittlich 9 Monate.
- Von den 97 in FA behandelten Anträgen wurden bis heute lediglich 21 Verfahren abgeschlossen. Dies entspricht lediglich rund 20% der behandelten Anträge.
- Für die Anträge, die überhaupt bis zu einem abschließenden Ergebnis behandelt worden sind, bedurfte es im Durchschnitt rund 2 ½ Jahre je Antrag.

2.2.4. Vergleichbare internationale Regelungen

❖ *Existieren alternative Instrumente zur Beschreibung der Verkehrsauffassung, die international Anwendung finden?*

2.2.4.1. Rechtslage in Österreich¹²

a) Gesetzliche und untergesetzliche Regelungen

➤ Aufgabenstellung der Kommission

Österreich verfügt mit dem „Codex Alimentarius Austriacus“ über ein Lebensmittelbuch mit Leitsätzen für Lebensmittel.¹³ Grundlage ist § 76 LMSVG:

„Dem Bundesminister für Gesundheit obliegt die Herausgabe des Österreichischen Lebensmittelbuches (Codex Alimentarius Austriacus). Es dient der Verlautbarung von Sachbezeichnungen, Begriffsbestimmungen, Untersuchungsmethoden und Beurteilungsgrundsätzen sowie von Richtlinien für das Herstellen und Inverkehrbringen von Waren und kann in elektronischer Form veröffentlicht werden.“

Nach dieser Bestimmung haben die Leitsätze eine etwas andere Aufgabe als in Deutschland. Dies wird deutlich, wenn man § 15 LFGB gegenüberstellt:

(1) Das Deutsche Lebensmittelbuch ist eine Sammlung von Leitsätzen, in denen Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale von Lebensmitteln, die für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung sind, beschrieben werden.

Während in Deutschland die Beschreibung der Leitsätze über die Herstellung, Beschaffenheit und sonstige Merkmale, die für die Verkehrsfähigkeit von Bedeutung sind, im Vordergrund steht, geht es bei der Regelung in Österreich um die Verlautbarung von Anforderungen an Sachbezeichnungen, und -Begriffsbestimmungen. Darüber hinaus enthält der Codex Alimentarius Austriacus auch Erläuterungen zu Rechtsbegriffen und zu Untersuchungsmethoden. Insoweit versteht er sich eher als ein

¹² Der Bericht beruht unter anderem auf Auskünften von Herrn Rechtsanwalt Dr. Andreas Natterer, Kanzlei Schönherr, Wien.

¹³ <http://www.lebensmittelbuch.at/>.

umfassendes Handbuch für die Lebensmittelüberwachung und nicht allein als Beschreibung der Verkehrsauffassung.

Die im Codex enthaltenen Leitsätze werden auch in Österreich als vorweggenommene Sachverständigengutachten, nicht als verbindliche Rechtsvorschriften, eingeordnet.¹⁴ Sie werden vom Ministerium für Gesundheit bekanntgegeben (§ 76 LMSVG).

Auch die Aufgabenverteilung zwischen Kommission und Ministerium weicht vom deutschen Recht ab. Grundlage ist § 77 Abs. 1 LMSVG:

(1) Zur Beratung des Bundesministers für Gesundheit in Angelegenheiten sämtlicher lebensmittelrechtlicher Vorschriften, einschließlich Hygieneleitlinien, sowie zur Vorbereitung des Österreichischen Lebensmittelbuches (Codex Alimentarius Austriacus) ist eine Kommission (Codexkommission) einzurichten.

Die Aufgabe der österreichischen Codexkommission besteht einerseits in einer umfassenden Beratung in Angelegenheiten sämtlicher lebensmittelrechtlicher Vorschriften; insoweit geht die Aufgabe über die der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission weit hinaus. Auf der anderen Seite hat die Codexkommission hinsichtlich des Lebensmittelbuchs nur eine vorbereitende Funktion.¹⁵ Dagegen obliegt der DLMBK, die Verkehrsauffassung selbst zu beschreiben; das deutsche Ministerium ist auf eine Kontrollfunktion beschränkt.

Dies wird in § 15 Abs. 2 LFGB deutlich:

(2) Die Leitsätze werden von der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission unter Berücksichtigung des von der Bundesregierung anerkannten internationalen Lebensmittelstandards beschlossen.

(3) Die Leitsätze werden vom Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie veröffentlicht. Die Veröffentlichung von Leitsätzen kann aus rechtlichen oder fachlichen Gründen abgelehnt oder rückgängig gemacht werden.

¹⁴ <http://www.lebensmittelbuch.at/ueber-uns/>.

¹⁵ Dies war allerdings nicht schon immer so. Im Laufe der mittlerweile 120-jährigen Geschichte des österreichischen Lebensmittelbuchs unterlief die Codexkommission verschiedene Modifikationen. Der Schwerpunkt lag lange Zeit auf Sicherheitsaspekten, während heute die Ernährung als weiterer Schwerpunkt festgelegt wurde. (Quelle: 120 Jahre Codex Alimentarius Austriacus, 2011)

Kommt ein Beschluss der DLMBK nicht zustande, so kann ein Leitsatz nicht veröffentlicht werden. Dagegen kann die beratende Funktion der Codexkommission in Österreich auch dann wahrgenommen werden, wenn in der Kommission selbst kein Beschluss gefasst wird.

Der stärkeren Einbindung der österreichischen Kommission in die Vorbereitung von Rechtsakten des Ministeriums entspricht eine stärkere Bedeutung des Lebensmittelbuches auch für die Arbeit des Ministeriums selbst. So wird etwa in den Fragen und Antworten zur LMIV, die von der österreichischen Regierung veröffentlicht wurden, wiederholt auf die Leitsätze Bezug genommen.¹⁶

b) Zusammensetzung der Kommission und Einbindung der Verbraucher

Die Zusammensetzung der Kommission in Österreich ergibt sich aus § 77 LMSVG:

(2) Der Codexkommission haben als Mitglieder anzugehören:

- a) drei Vertreter des Bundesministeriums für Gesundheit,*
- b) ein Vertreter des Bundesministeriums für Justiz,*
- c) ein Vertreter des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*
- d) ein Vertreter des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz*
- e) ein Vertreter des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit,*
- f) ein Vertreter des Bundesministeriums für Finanzen,*
- g) zwei Vertreter der Länder*
- h) ein Vertreter der Bundesarbeitskammer,*
- i) ein Vertreter der Wirtschaftskammer Österreich,*
- j) ein Vertreter des Österreichischen Gewerkschaftsbundes,*
- k) ein Vertreter der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs,*
- l) ein Vertreter des Vereins für Konsumenteninformation,*
- m) drei fachkundige Bedienstete der Agentur oder der Untersuchungsanstalten der Länder und ein Vertreter der nach § 73 Berechtigten,*

¹⁶ Vgl.

http://bmg.gv.at/home/Schwerpunkte/VerbraucherInnengesundheit/Lebensmittel/FAQ_zur_Anwendung_der_Verordnung_EU_Nr_1169_2011_betreffend_die_Information_der_Verbraucher_ueber_Lebensmittel_LMIV

n) je ein mit dem Verkehr von diesem Bundesgesetz unterliegenden Waren vertrauter, tunlichst nach § 70 Abs. 4 qualifizierter Fachmann auf Vorschlag der Bundesarbeitskammer, der Wirtschaftskammer Österreich, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, der Vereinigung Österreichischer Industrieller sowie der Österreichischen Tierärztekammer.

(4) Außer den in Abs. 2 aufgezählten Mitgliedern hat der Bundesminister für Gesundheit die erforderliche Zahl von Vertretern der einschlägigen Wissenschaften als Mitglieder zu bestellen.

(5) Der Bundesminister für Gesundheit bestellt für die gleiche Zeit den Vorsitzenden der Codexkommission und seinen Stellvertreter.

(6) Alle Mitglieder sowie der Vorsitzende und sein Stellvertreter haben beschließende Stimme. Ein Ersatzmitglied hat ein solches Stimmrecht nur bei Verhinderung jenes Mitgliedes, welches es zu vertreten befugt ist.

(7) Die Codexkommission kann zur Bearbeitung bestimmter Sachgebiete fallweise Sachverständige mit beratender Stimme beiziehen.

(8) Die Codexkommission hat sich eine Geschäftsordnung zu geben, die der Genehmigung des Bundesministers für Gesundheit bedarf.

(9) Die Anhörung der Codexkommission kann auch im schriftlichen Weg erfolgen.

Die Besetzung der Kommission ist nicht darauf ausgerichtet, die unterschiedliche Expertise von Verbrauchern, Unternehmern, Überwachung und Wissenschaft in einem Beschluss zu vereinigen, der vom Konsens getragen ist, sondern es handelt sich um eine beratende Kommission, die stark durch Vertreter der Ministerien und staatsnaher Organisationen geprägt ist. Die Verbraucher werden in der Kommission durch den Verein für Konsumenteninformation vertreten, der aber nur einen Vertreter entsendet. Der Verein für Konsumenteninformation vertritt die Interessen der Verbraucher. Es handelt sich dabei nach unserem Verständnis aber weniger um eine Verbraucherorganisation. Dies wird deutlich, wenn man einen Blick auf die Mitglieder dieses Vereins wirft: „Mitglieder des Vereins sind die SozialpartnerInnen (Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund und Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern) sowie der Bund als außerordentliches Mitglied, vertreten durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.“¹⁷

¹⁷ http://www.konsumentenfragen.at/konsumentenfragen/Mein_Alltag/Wichtige_AnsprechpartnerInnen/Verein_fuer_Konsumenteninformation/

Die Leitsätze sind so im Internet zugänglich, dass sie auch von jedem mobilen Endgerät gelesen werden können, ohne heruntergeladen werden zu müssen. Auf der Website wird hervorgehoben, dass sie auf diese Weise auch während des Einkaufs für den Verbraucher zugänglich sind.¹⁸ Ergänzt werden sie durch einen Newsletter und Fragen und Antworten, in denen gerade Verbrauchern der Zugang erleichtert wird.

Die Codexkommission arbeitet nach einer vom Bundesministerium für Gesundheit erlassenen Geschäftsordnung. Die Vertreter in der Codexkommission werden von den im Gesetz angeführten Bundesministerien und den genannten Stellen nominiert und von der Bundesministerin für Gesundheit bestellt. Ihre Tätigkeit ist ehrenamtlich, Reisekosten o.ä. werden den Kommissionsmitgliedern nicht erstattet. Die Codexkommission bedient sich zur Abwicklung ihrer Arbeiten einer beim Bundesministerium für Gesundheit errichteten Geschäftsstelle (Büro der Codexkommission). Die Auslagen dieser Geschäftsstelle sowie die Veröffentlichung des Österreichischen Lebensmittelbuches auf der Homepage des BMG gehen zu Lasten des zuständigen Bundesministeriums.¹⁹

c) Reformbestrebungen und Änderungen durch die LMIV

In Österreich gibt es nach Auskunft von Herrn Dr. Natterer²⁰ keine Konflikte um Konzeption und Wirkungsweise der Leitsätze.

2.2.4.2. Rechtslage in den Niederlanden²¹

a) Gesetzliche und untergesetzliche Regelungen

In den Niederlanden gab es nach Auskunft von Herrn Prof. Dr. Holle²² früher sogenannte Produktboards. Es handelte sich um Einrichtungen, die (ähnlich den deutschen Landwirtschaftskammern)

¹⁸ <http://www.lebensmittelbuch.at/>.

¹⁹ Gespräch mit E. Schübl (Büro der Codexkommission), Abteilung für Lebensmittelrecht, -sicherheit und -qualität, Bundesministerium für Gesundheit, Österreich.

²⁰ Interview mit Herrn Dr. Andras Natterer, Schönherr Rechtsanwälte, Wien.

²¹ Der Bericht beruht auf Auskünften der Kanzlei Bird&Bird, der Kanzlei Covington&Burling LLP, Herrn Rechtsanwalt von Tuijl, Kneppelhout&Korthals, Frau Rechtsanwältin van der Meulen, Kanzlei axonadvocaten; des FNLI, Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie, Herrn Wege, Unilever.

beim Ministerium angesiedelt waren. Sie legten die Produktzusammensetzung und -bezeichnung fest. Dabei waren die Aussagen der Kommission nicht verbindlich, sie wurden aber faktisch sehr stark beachtet. Nach Auskunft von Herrn Holle wurden diese Einrichtungen aus Kostengründen aufgelöst.

Soweit es keine besonderen Regelungen gibt, greift das allgemeine Täuschungsverbot, das im Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen²³ speziell für Lebensmittel ausformuliert ist. Dort sind unter anderem die Regelungen über das Zutatenverzeichnis und das Mindesthaltbarkeitsdatum geregelt. Das Irreführungsverbot ist in Art. 29 geregelt. Dort heißt es nach einer englischen Übersetzung der Kanzlei Bird&Bird:

Artikel 29

1. Designations, statements or representations which, because they are incorrect or incomplete could give a false impression, or could be misleading with respect to the characteristics of the foodstuffs and, in particular, as to its nature, identity, properties, composition, quantity, durability, origin or provenance, method of manufacture or production because they are incorrect or incomplete, may not be used when dealing in or promoting foodstuffs and beverages.

2. In the sense of the first paragraph designations, statements or representations are in any case considered as misleading:

a. when attributing to the foodstuffs or beverages effects or properties which they do not possess; or

b. when suggesting that the foodstuffs or beverages possess special characteristics when in fact all similar foodstuffs possess such characteristics.

Regelungen, die dem Deutschen Lebensmittelbuch vergleichbar sind, gibt es nach Angaben der Kanzlei Covington&Burling in den Niederlanden nicht. Soweit unionsrechtliche Regelungen vorliegen, werden diese für die entsprechenden Produktgruppen umgesetzt, so z.B. für Kakao und Schokolade.²⁴ Weiterhin gibt es für einige Produkte eine Regelung im „Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen“.²⁵ Darauf weisen auch der Niederländische Verband der Lebensmittelindustrie (FNLI, Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie) und die Kanzlei Bird&Bird hin. Als Beispiel für

²² Interview mit Prof. Dr. Martin Holle, Hochschule Hamburg, früher Unilever, London.

²³ http://wetten.overheid.nl/BWBR0005310/geldigheidsdatum_09-09-2014

²⁴ http://wetten.overheid.nl/BWBR0012958/geldigheidsdatum_17-11-2011.

²⁵ http://wetten.overheid.nl/BWBR0009499/geldigheidsdatum_01-08-2014

solche Regelungen über geschützte Produktbezeichnungen werden Essig, Senf oder Mayonnaise angeführt. Weiterhin gibt es der Kanzlei Covington&Burling zufolge besondere Regelungen für bestimmte Produktgruppen, etwa für Fleisch,²⁶ Brot,²⁷ Mayonnaise, Essig, Fruchtw Wein, Eiscreme, Senf und Limonade²⁸ oder für Fruchtsäfte.²⁹

Die Kanzlei Covington&Burling berichtet, dass in den Niederlanden die Frage der Lebensmitteltäuschung nach allgemeinen Regeln irreführender Werbung behandelt wird. Dabei ist die staatliche Stelle, die Dutch Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA), wohl sehr zurückhaltend, wenn es um Produktbezeichnungen geht. So werden als Beispiele angeführt: Ein Saft der als „Schwarzer Johannisbeersaft“ bezeichnet wird, aber im Wesentlichen aus Trauben besteht oder ein chicken saté, das aus Truthahn besteht. In beiden Fällen erfolgt keine Beanstandung, solange diese Zusammensetzung aus der Zutatenliste erkennbar ist. Zur Begründung wird angeführt, es bestehe hier keine Gefahr für die Gesundheit. Dies wird durch einen Hinweis der Kanzlei Kneppelhout & Korthals gestützt, demzufolge die NVWA den Gesundheitsschutz und den Betrug verfolgt, aber die Irreführung keine Priorität hat, solange die Volksgesundheit nicht gefährdet ist.³⁰

Die Firma Unilever berichtet, dass Beanstandungen wegen der Bezeichnung oder Zusammensetzung eines Lebensmittels in den Niederlanden sehr selten sind. Prozesse über diese Fragen werden als äußerst selten bezeichnet.

Berücksichtigung der Verbraucherinteressen

Verbraucher, die sich durch Werbung oder Kennzeichnung getäuscht fühlen, können sich an eine Kommission (ACA) wenden;³¹ an Gerichte wenden sich Verbraucher oder ihre Organisationen we-

²⁶ http://wetten.overheid.nl/BWBR0009675/geldigheidsdatum_21-09-2014.

²⁷ http://wetten.overheid.nl/BWBR0009669/geldigheidsdatum_21-09-2014.

²⁸ http://wetten.overheid.nl/BWBR0009499/geldigheidsdatum_21-09-2014.

²⁹ http://wetten.overheid.nl/BWBR0032162/geldigheidsdatum_06-11-2012.

³⁰ Bericht Kanzlei Kneppelhout&Korthals

³¹ <https://www.reclamecode.nl/consument/default.asp?paginaID=0>.

gen irreführender Angaben nur sehr selten.³² Der Aufgabenbereich dieser Kommission ist nicht auf lebensmittelrechtliche Fragen beschränkt, sondern umfasst die gesamte Werbung.³³ Dabei gibt es aber spezielle Regelungen für die Werbung für alkoholische Getränke und für Lebensmittel.³⁴

Das Verfahren ist sehr einfach ausgestaltet, Verbraucher können diese Kommission auch per Mail kontaktieren; anonyme Beschwerden werden nicht akzeptiert.³⁵ Die Kommission versteht sich als Selbstregulativ der Wirtschaft in Werbefragen. In dem Board der Kommission sind die Verbraucher durch den Consumentenbond³⁶ vertreten.³⁷ Auch in den fünfköpfigen Entscheidungsgremien wird ein Vertreter auf Vorschlag der Verbraucherverbände benannt.³⁸

Das Verfahren ist für die Verbraucher in der Regel kostenfrei; bei Verfahren, die von Unternehmen gegen andere Unternehmen angestrengt werden, wird in der Regel eine Gebühr von 1.000 € erhoben.

Eine Beteiligung der betroffenen Interessengruppen findet in der Regulier Overleg Warenwet (ROW)³⁹ statt. Grundlage der Zusammenarbeit ist ein Protokoll, in welchem auch die Aufgaben festgelegt werden.⁴⁰ Auf einer internetgestützten Plattform gibt es einen Austausch dieser Gruppen mit dem Ministerium und den Aufsichtsbehörden. Diese Plattform wird vom Ministerium initiiert, das auch Zugangspasswörter vergibt. Teilnehmen können neben den Ministerien und der Aufsichtsbehörde Industrie, Handel und Verbraucherverbände. Organisationen, die sich beteiligen möchten, können sich beim Ministerium anmelden.

In der ROW werden Fragen der Etikettierung, der Allergenkennzeichnung und der Werbung besprochen. Auch vorgeschlagene Rechtsakte mit Bezug zum Lebensmittelrecht in Umsetzung europäi-

³² Bericht Kanzlei axonadvocaten.

³³ https://www.reclamecode.nl/bijlagen/SRC_NRC_Engels_apr14.pdf-

³⁴ https://www.reclamecode.nl/bijlagen/SRC_NRC_Engels_apr14.pdf, S. 17, 65.

³⁵ https://www.reclamecode.nl/bijlagen/SRC_NRC_Engels_apr14.pdf, S. 2.

³⁶ www.consumentenbond.nl.

³⁷ https://www.reclamecode.nl/bijlagen/SRC_NRC_Engels_apr14.pdf, S. 5 Nr. 14

³⁸ https://www.reclamecode.nl/bijlagen/SRC_NRC_Engels_apr14.pdf, S. 5

³⁹ <http://www.tuinbouw.nl/artikel/regulier-overleg-warenwet-row>.

⁴⁰ <http://www.row.minvws.nl/upload/row/protocol.doc>.

schen Rechts oder im Warenwet werden dort behandelt. Neben konkreten Regelungsvorschlägen können dort auch generelle Frage wie die nach der Bestimmung des Verbraucherleitbilds diskutiert werden.

b) Reformbestrebungen und Änderungen durch die LMIV

Nach Angaben der Kanzlei Covington wird in den Niederlanden weder von Verbrauchern noch von der Industrie Kritik an den Regelungen zur Kennzeichnung und Zusammensetzung von Lebensmitteln und dem Schutz der Verbraucher vor Täuschung geübt. Frau van der Meulen berichtet, dass verschiedene Verbraucherorganisationen, darunter auch Food Watch, zwar in verschiedenen Punkten Kritik üben, nicht aber hinsichtlich der Feststellung der Verbrauchererwartung.⁴¹

Der Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen wird mit Wirkung zum 13.12.2014 durch den Warenwetbesluit informatie levensmiddelen⁴² ersetzt, der auf der Lebensmittelinformationsverordnung beruht. Änderungen durch die Bezeichnung eines Lebensmittels nach der LMIV werden nicht erwartet.⁴³ Von der Kanzlei Covington wird aber darauf hingewiesen, dass nach der LMIV weitere Angaben erforderlich sind, die eine Täuschung der Verbraucher vermeiden sollen.

2.2.4.3. Rechtslage in Belgien⁴⁴

a) Gesetzliche und untergesetzliche Regelungen

In Belgien gibt es zunächst allgemeine Regeln über irreführende Werbung, wobei als Maßstab ausdrücklich der durchschnittliche Verbraucher festgelegt wird.⁴⁵

Weiterhin gibt es eine Regelung zum Schutz der Verbrauchergesundheit in Bezug auf Lebensmittel und andere Produkte und schließlich ein königliches Dekret über die Kennzeichnung vorverpackter

⁴¹ Bericht van der Meulen.

⁴² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2013-146.html>.

⁴³ Bericht der Kanzlei Bird&Bird.

⁴⁴ Der Bericht beruht auf Angaben von Herrn Troussel, Kanzlei Bird&Bird, Peter Bogaert. Danuta Wawrzak und Charlotte Ryckman aus der Kanzlei Covington&Burling LLP sowie Herrn Welge, Unilever,

⁴⁵ Art. 84 Gesetz über die Marktpraktiken und den Verbraucherschutz, 2010 ; http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_d.htm.

Produkte.⁴⁶ Dieses Dekret enthält die übliche Reihenfolge der rechtlich vorgeschriebenen Bezeichnung, der in Belgien üblichen Bezeichnung und der beschreibenden Bezeichnung.⁴⁷ Außerdem werden dort Anforderungen definiert, die erfüllt sein müssen, damit bestimmte Bezeichnungen verwendet werden dürfen. Belgische Regelungen gibt es für bestimmte Produkte wie Schokolade, Schinken, Zucker und Honig, wobei diese auch vorgeben, wann die Produkte diese Bezeichnung tragen dürfen. Außerdem gibt es derzeit 15 belgische Spezialitäten, die gemeinschaftsrechtlich als geografische Angabe, als Ursprungsbezeichnung oder als garantiert traditionelle Spezialität besonders geschützt sind.⁴⁸

Den Leitsätzen entsprechende Regelungen gibt es in Belgien nach Angaben der Kanzlei Covington & Burling und der Firma Unilever nicht. Auch die Kanzlei Bird & Bird verweist nur auf besondere Produktgruppen oder auf das Zutatenverzeichnis. Neben den Vorgaben aus Europa gebe es für einige Lebensmittel königliche Dekrete, in denen die Bezeichnung und die Zusammensetzung vorgeschrieben seien. Lebensmittel, die in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union legal hergestellt und auf den Markt gebracht werden, sind unabhängig von diesen Vorgaben in Belgien verkehrsfähig. Dies wird zur Wahrung der Warenverkehrsfreiheit nach Angaben der Kanzlei Covington & Burling in Belgien auch dann anerkannt, wenn die Dekrete keine ausdrückliche Ausnahme enthalten. Eine gewisse Unklarheit besteht bei der Frage, ob nur die Herstellung oder nur die Vermarktung des Produkts in einem anderen Land stattfinden müssen oder ob beides im Ausland durchgeführt werden muss. Soweit Bezeichnungen derartiger Lebensmittel dem Verbraucher nicht ermöglichen, dieses Lebensmittel richtig einzuordnen und es von anderen Lebensmitteln zu unterscheiden, müssen zusätzliche beschreibende Informationen gegeben werden.⁴⁹

b) Feststellung der Verbrauchererwartung

⁴⁶ http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_d.htm.

⁴⁷ Bericht der Kanzlei Bird&Bird.

⁴⁸ Bericht der Kanzlei Bird&Bird

⁴⁹ Bericht der Kanzlei Bird&Bird.

In Belgien gibt es nach Angabe der Kanzleien Bird & Bird und Covington & Burling keine spezifischen Regelungen zur Bestimmung der Verbrauchererwartung bei Lebensmitteln. Es wird der allgemeine Maßstab des aufgeklärten Verbrauchers angewendet. Als Beispiel wird von der Kanzlei Bird & Bird ein Joghurt nach griechischer Art angeführt, der weder aus Griechenland stammt noch Zutaten aus Griechenland enthält. Das Brüsseler Appellationsgericht entschied 1998,⁵⁰ es handele sich um eine übliche Bezeichnung, so dass eine Täuschung des Verbrauchers wegen des Leitbilds eines informierten Verbrauchers auszuschließen sei. Dieses Leitbild wird auch in einer Entscheidung aus dem Jahr 2012 im Zusammenhang mit Finanzprodukten verwendet.⁵¹

Letztlich hängt es nach Angaben der Kanzlei von der Person des Entscheidenden ab, ob eine Bezeichnung als irreführend charakterisiert wird oder nicht. Ein derartiges Vorgehen würde auch durch Verbraucherschutzorganisationen angestrebt, wobei diese gerade bei neuen Produkten sehr wachsam seien.

c) Beteiligung von Verbrauchern und Unternehmen

Verbraucher und Lebensmittelunternehmen sind in den Entscheidungsfindungsprozess durch den „Conseil de la Consommation“ eingebunden.⁵² Es handelt sich um ein beratendes Gremium beim Wirtschaftsministerium. Es besteht neben dem vom Minister benannten Vorsitzenden und seinen Stellvertretern aus 13 Vertretern der Verbraucher, acht Vertretern der Hersteller, drei Vertretern des Handels, einem Vertreter des Landbaus und zwei Vertretern des Mittelstands. Der Rat kann auf eigene Initiative oder auf Anfrage des Ministeriums tätig werden und beschäftigt sich mit allen Fragen, welche die Verbraucher betreffen.⁵³

Nach Angaben von Covington & Burling wird das Gremium beteiligt, wenn es um neue Regelungen durch Dekrete geht. Derartige Entwürfe werden nicht öffentlich diskutiert, sondern nur in diesem

⁵⁰ Annuaire Pratiques du commerce & Concurrence, 1998, p. 85.

⁵¹ Bericht der Kanzlei Bird&Bird.

⁵² http://economie.fgov.be/de/foed/Struktur_des_FOD_Wirtschaft/Kommissionen_Gremien/Verbraucherrat/#.VAneZxBfYRE

⁵³ Vgl. im einzelnen Art. 2 der Satzung, http://economie.fgov.be/nl/binaries/Statuten_Raad_Verbruik_tcm325-225391.pdf

Gremium. Derzeit liegen keine solchen Entwürfe vor. Dies wird damit begründet, dass diese Fragen auf europäischer Ebene behandelt würden.

d) Reformbestrebungen und Änderungen durch die LMIV

Kritik und Reformbestrebungen gibt es in Belgien derzeit nach Angaben der Kanzleien nicht. Kritik wurde laut, als der aufgeklärte Verbraucher zum Leitbild wurde. Die Verbraucherverbände forderten, dass der weniger informierte und vulnerable Verbraucher Maßstab sein sollte. Im Übrigen beschränkt sich die Kritik auf konkret geforderte Angaben wie die nach Acrylamid oder nach einer aussagekräftigeren Kennzeichnung von Fleischprodukten im Zusammenhang mit dem Pferdefleischskandal.⁵⁴

Änderungen durch die LMIV werden nicht erwartet. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass durch die LMIV weitere Angaben vorgeschrieben werden, die zur Information der Verbraucher dienen und eine Irreführung vermeiden sollen. Die Kanzlei Bird & Bird erwartet auch, dass die Verbraucherverbände die Folgen der LMIV in Belgien sehr genau beobachten und ein höheres Schutzniveau fordern werden. Zugleich wird erwartet, dass die Praxis an den bewährten Regeln festhalten wird, so dass im Ergebnis Änderungen bei der Bestimmung der Verbrauchererwartung als unwahrscheinlich angesehen werden.

2.2.4.4. Rechtslage in Großbritannien⁵⁵

a) Gesetzliche und untergesetzliche Regelungen

Als wichtigste Regelung wird die Food Labelling Regulation 1996⁵⁶ genannt. Dort werden im Anhang 1 für einige Produktgruppen Vorgaben gemacht, welche Bezeichnungen für welche Lebensmittel zu verwenden sind. Diese bleiben in der Detailtiefe hinter den Leitsätzen zurück, weil es im Anhang 1 keine Angaben zu Herstellungsarten oder der Zusammensetzung komplexerer Lebensmittel gibt. Der Anhang 6 der Food Labelling Regulation enthält Regelungen darüber, bei

⁵⁴ Bericht der Kanzlei Bird&Bird.

⁵⁵ Der Bericht beruht auf Angaben von Peter Feldschreiber, Kanzlei 4 New Square; Sally Shorthose, Kanzlei Bird&Bird, Sarah Cowlishaw und Brian Kelly aus der Kanzlei Covington&Burling, Herrn Welge, Unilever,

⁵⁶ <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1996/1499/contents/made>.

welcher Produktzusammensetzung bestimmte Werbeaussagen getroffen werden dürfen. Dies wird an der Zusammenstellung der zulässigen Claims im Anhang 6 deutlich. Dort heißt es z.B.:

A pictorial representation of a food which is such as to imply that the food to which the representation is applied has the flavour of the food depicted in the representation, shall not be applied to any food unless the flavour of the food to which the representation is applied is derived wholly or mainly from the food depicted in the representation.

Darüber hinaus wird in Anhang 8 z.B. der maximale Wassergehalt der unterschiedlichen Käsesorten (Teil II) oder der Fettgehalt von Schlagsahne (Teil III) geregelt. Es finden sich hier also partielle Vorgaben, die zum Teil auch in der Umsetzung unionsrechtlicher Regelungen erlassen werden.

Weiterhin gibt es im Anhang 8 Regelungen zur Irreführung der Verbraucher. Dort werden Regelungen darüber aufgestellt, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Produktaussagen getroffen werden dürfen. Dies wird an folgenden Beispielen deutlich:

Any description incorporating the name of a food in such a way as to imply that the food, or the part of a food, being described has the flavour of the food named in the description

shall not be applied to any food unless the flavour of the food being described is derived wholly or mainly from the food named in the description, except that any description incorporating the word "chocolate" which is such as to imply that the food being described has a chocolate flavour may be applied to a food which has a chocolate flavour derived wholly or mainly from non fat cocoa solids where the purchaser would not be misled by the description.

This shall not be taken to prevent the use of the word "flavour" preceded by the name of a food when the flavour of the food being described is not wholly or mainly from the food named in the description

Oder als weiteres Beispiel:

The description "alcohol-free".

shall not be applied to any alcoholic drink from which the alcohol has been extracted, unless—

(a) the drink has an alcoholic strength by volume of not more than 0.05 per cent, and

(b) the drink is marked or labelled with an indication of its maximum alcoholic strength (in one of the forms specified in regulation 30(1) immediately preceded by the words "not more than") or, in an appropriate case, with an indication that it contains no alcohol.

Europarechtliche Schwierigkeiten wegen möglicher Handelsbeschränkungen werden durch eine Einschränkung des Anwendungsbereichs in Art. 3 der Food Labelling Regulation vermieden. Danach findet die Regelung keine Anwendung auf Produkte, die in einem Mitgliedsstaat der Union rechtmäßig produziert und dann rechtmäßig in das VK verkauft wurden, sofern das Lebensmittel unter einer Bezeichnung in den Verkehr gebracht wird, die den Verbraucher hinreichend klar über das Lebensmittel informiert und eine Verwechslung mit anderen Lebensmitteln ausgeschlossen ist.

Neben der Food Labelling Regulation gibt es noch eine Vielzahl von Regelungen, die zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben dienen (Kakao und Schokoladenprodukte, 2003; Kaffee und Zichorien, 2000; Fruchtsäfte und Fruchtnektare, 2013; Kondensmilch, Honig, Schinken, bestimmte Zuckerprodukte). Dabei erfolgt die Umsetzung in der Regel für England und Wales, während Nordirland und Schottland getrennt behandelt werden. Bei der Gesetzgebung gibt es intensive Konsultationen der betroffenen Gruppen einschließlich der Verbraucher.⁵⁷

Soweit es keine rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung gibt, wird die verkehrsübliche oder hilfsweise eine beschreibende Bezeichnung für die Produkte verwendet. Dabei steht es den Unternehmern frei, eine beschreibende anstelle einer üblichen Bezeichnung zu wählen.⁵⁸

Dies können nach den Guide Notes FSA⁵⁹ auch Bezeichnungen sein, die aus dem Ausland übernommen wurden (Müsli, Spaghetti). Es können aber auch Phantasiebezeichnungen sein. Derartige Phantasiebezeichnungen können im Laufe der Zeit so gebräuchlich werden, dass sie keiner weiteren Erläuterung mehr bedürfen und deshalb auf eine beschreibende Bezeichnung verzichtet werden kann. Solange dies nicht der Fall ist, müssen Phantasiebezeichnungen durch eine beschreibende Bezeichnung ergänzt werden. Weiterhin sind bestimmte Bezeichnungen als traditionelle Bezeichnungen geschützt (z.B. "Single Gloucester Cheese", oder "Herefordshire Cider"; derzeit gibt es 62 derartige Bezeichnungen)

⁵⁷ Bericht der Kanzlei Covington&Burling.

⁵⁸ <http://www.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/Fguidnot1.pdf> S. 13.

⁵⁹ <http://www.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/Fguidnot1.pdf> S. 12.

In den Guide Notes der FSA wird das Irreführungsverbot bei der Bezeichnung von Lebensmitteln nur im Zusammenhang mit beschreibenden Bezeichnungen erwähnt. Dies deutet darauf hin, dass übliche Bezeichnungen offenbar generell nicht als irreführend angesehen werden.

Auch hinsichtlich der Produktion enthalten die Guide Notes Regelungen über die Produktbezeichnung:

8.1 The name of a food must include, or be accompanied by, an indication of its physical condition or treatment where a purchaser could be misled by the omission of that information. For example milk which has been "pasteurised", "sterilised", "condensed", "UHT" etc should indicate this on the label. In addition, other descriptions may apply, eg "homogenised". The omission of information about the previously frozen status of meat and offal which is sold thawed could mislead the consumer.⁶⁰

In Bezug auf die Produktzusammensetzung wird darauf verwiesen,⁶¹ dass die Bezeichnung von Produkten nach der Food Labelling Regulation oder den anderen Rechtsakten vielfach nur dann zulässig ist, wenn sie die Anforderungen an eine bestimmte Zusammensetzung erfüllen. Als Beispiel wird unter anderem auf die Bezeichnung Vollkorn bei Brot hingewiesen.

Weiterhin verweist die Kanzlei Covington&Burling darauf, dass die Irreführungstatbestände durch die Food Labelling Regulation unabhängig vom durchschnittlichen Verbraucher bestimmt werden.

Neben der Food Labelling Regulation ist auch die Anwendung der allgemeinen Regeln über unlautere Geschäftspraktiken denkbar. Diese scheint aber eine eher untergeordnete Rolle zu spielen. Als typisches Beispiel wird ein Fall angegeben, der eine verwechselungsfähige Handelsmarke betrifft. In dieser Entscheidung wird eine Übersicht darüber gegeben, wie englische Gerichte in diesem Zusammenhang den durchschnittlichen Verbraucher bestimmen (Court of Appeal Case [2012] EWCA civ 1501).

Die Food Standard Agency bietet neben den verbindlichen Erläuterungen auch Leitlinien an, die einerseits die verbindlichen Vorgaben, andererseits die gute Praxis der Kennzeichnung wiedergeben.⁶²

⁶⁰ <http://www.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/Fguidnot1.pdf> S. 13.

⁶¹ Bericht der Kanzlei Covington&Burling

⁶² <http://www.food.gov.uk/business-industry/guidancenotes>; Beispiel Glutenkennzeichnung
<http://www.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/glutenguidance2012.pdf>.

Aus Sicht des Lebensmittelunternehmens Unilever wird die Zahl der durch Guidelines erfassten Produkte aber als gering angesehen.

b) Reformbestrebungen und Änderungen durch die LMIV

Nach Auskunft von Bird&Bird gibt es im VK eine Vielzahl von Verbraucherorganisationen, die sich für eine Verbesserung der Kennzeichnung einsetzen. Im Vordergrund steht dabei die Forderung nach einer verpflichtenden Ampelkennzeichnung. Die Frage einer stärkeren Verbraucherbeteiligung bei der Feststellung der Verkehrserwartung oder bei der Festlegung von Bezeichnungen oder Zusammensetzungen wird nicht als Forderung genannt.

Nach Auskunft von Covington&Burling gibt es Kritik an der Advertising Standards Authority, einer Einrichtung zur Überwachung der Einhaltung der Werbekodices, weil diese bei der Bestimmung des durchschnittlichen Verbrauchers eine zu strikte Position einnehme. Dabei gibt es aber keine konkreten Änderungsvorschläge.

Hinsichtlich der LMIV führt Covington&Burling aus, dass die Regelungen über die Bezeichnung der Produkte weitgehend der bisherigen Lage entsprechen. Die in Deutschland diskutierte Frage nach den von den Verbrauchern akzeptierten Bezeichnungen scheint sich dort nicht zu stellen. Änderungen sieht man dort eher durch andere Regelungen, mit denen die Irreführung des Verbrauchers vermieden werden soll, also etwa durch Art. 7 LMIV. Dies könnte dazu führen, dass das Verbraucherleitbild eine größere Bedeutung bekommt und die Gerichte von ihrem Leitbild vom aufmerksamen zu einem flüchtigen oder vulnerablen Verbraucher übergehen.

2.2.5. Alternative nationale Instrumente⁶³

❖ *Existieren alternative Instrumente zur Beschreibung der Verkehrsauffassung, die in Deutschland Anwendung finden?*

⁶³ In diesem Kapitel findet lediglich die Identifikation und Beschreibung von alternativen Instrumenten statt. Die Erläuterung der Vor- und Nachteile dieser Alternativen folgt in Kapitel 3.1.3

Alternative Regelungsmodelle zur Beschreibung eines Standards oder einer Verkehrsauffassung werden derzeit auch in Deutschland praktiziert. Zu nennen sind hier bspw. die DIN-Normen, die vom Deutschen Institut für Normung e.V. festgelegt werden. Hierbei handelt es sich um eine privatrechtliche Institution, die auf vertraglicher Grundlage mit dem Staat zusammenarbeitet. Ähnlich sind auch die Leitlinien zur evidenzbasierten Medizin konzipiert, die von medizinischen Fachgesellschaften nach Konsensgrundsätzen unterschiedlicher Qualität erarbeitet werden. Neben diesem Modell, das sich stärker privatrechtlich orientiert, gibt es auch stärker öffentlich-rechtlich geprägte Modelle. Zu nennen ist hier etwa die Bauprodukteverordnung, bei der bestimmte Vorgaben für Stoffe durch den Staat verbindlich vorgeschrieben werden. Die Beachtung der Vorgaben wird vom Unternehmer geprüft; er muss deren Einhaltung durch die CE-Kennzeichnung versichern. Ähnliche Modelle finden sich auch im Medizinprodukterecht, wobei dort bei risikoreicheren Stoffen die Übereinstimmung mit den Vorgaben nicht vom Unternehmer selbst, sondern von Dritten (den sogenannten Benannten Stellen) überprüft wird. Zu einer Standardisierung führen auch gesetzliche Vorgaben zu Inhaltsstoffen und Höchstmengen, wie dies z.B. bei den Regelungen zu Zigaretten der Fall ist.

Im folgenden Abschnitt soll nun detaillierter auf die einzelnen alternativen Instrumente eingegangen werden, die zur Feststellung von Produktbezeichnungen, Produktzusammensetzung und Herstellungsweisen herangezogen werden können, bzw. bereits herangezogen werden.

2.2.5.1. Regelungen durch Rechtsverordnung

Durch Rechtsverordnung können zum einen Vorgaben für die Produkte, ihre Bezeichnungen und ihre Zusammensetzung erlassen werden, zum anderen können derartige Regelungen das Irreführungsverbot konkretisieren, indem sie bestimmte Angaben von der Erfüllung von Voraussetzungen abhängig machen und mittelbar auf die Produktzusammensetzung Einfluss nehmen. Beide Varianten werden im Folgenden untersucht.

a) Vorgaben für Produkte, ihre Bezeichnung und ihre Zusammensetzung

Exemplarisch für Vorgaben zu Produkten, ihrer Bezeichnung und Zusammensetzung können hier die Regelungen über Milch und Käse genannt werden. Dabei enthielt das frühere Milchgesetz strikte Vorgaben, die es ausschlossen, Milchersatzerzeugnisse in Deutschland in den Verkehr zu bringen.

Dies galt auch dann, wenn diese Erzeugnisse in anderen Mitgliedsstaaten rechtmäßig erzeugt und in den Verkehr gebracht wurden. Aufgrund eines durch die Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens entschied der EuGH⁶⁴:

1 . Ein Mitgliedstaat kann sich nicht, um in seinem Hoheitsgebiet das Inverkehrbringen von Ersatzerzeugnissen für ein Lebensmittelerzeugnis zu verbieten, hinter den Erfordernissen des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit des Handelsverkehrs verschanzen, indem er sich auf die Gefahren eines Irrtums beim Verbraucher über die Art des Ersatzerzeugnisses und einer Irreführung, die sich aus der Vermarktung von Erzeugnissen, die sklavische Nachahmungen darstellen, ergibt, beruft. Diese Ziele können nämlich durch den freien Warenverkehr weniger einschränkende Maßnahmen, insbesondere durch ein angemessenes Bezeichnungs- und Kennzeichnungssystem, erreicht werden.

Auch wenn der EuGH im Interesse der Durchsetzung des Konzepts eines gemeinsamen Warenmarkts sicher sehr drastische Formulierungen gewählt hat, wird das Grundproblem deutlich: Derartige Rechtsverordnungen zur Produktbezeichnung oder zur Zusammensetzung von Produkten stehen sehr häufig in einem Spannungsverhältnis zur Warenverkehrsfreiheit. Zur Auflösung verweist der EuGH auf klarstellende Hinweise für Produkte aus anderen Ländern, die nicht der nationalen Regelung entsprechen:⁶⁵

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 16 . Dezember 1980 in der Rechtsache 27/80, Fietje, Slg . 1980, 3839, Randnr . 11) geht außerdem hervor, dass nationale Maßnahmen, wenn sie erforderlich sind, um eine korrekte Bezeichnung der Erzeugnisse sicherzustellen, damit jede Verwechslung beim Verbraucher verhindert und die Lauterkeit des Handelsverkehrs gewährleistet wird, keinen Verstoß gegen den in den Artikeln 30 ff. EWG-Vertrag verankerten Grundsatz des freien Warenverkehrs darstellen. Das Gemeinschaftsrecht steht also einer nationalen Maßnahme nicht entgegen, die eine korrekte Information der Verbraucher gewährleistet und damit jede Verwechslung verhindert. Die streitige Maßnahme geht jedoch über eine solche Gewährleistung hinaus.

Rechtsverordnungen mit genauen Produktvorgaben, die eine Verbrauchertäuschung vermeiden sollen, sind deshalb notwendig lückenhaft, weil sie Öffnungsklauseln für Produkte enthalten müssen, die in anderen Ländern rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht werden. Dies zeigt sich auch an der Rechtslage in anderen europäischen Ländern, die ebenfalls derartige Öffnungsklauseln in ihren Rechtsverordnungen enthalten. Eine Verbrauchertäuschung kann auf diese Weise nur unzu-

⁶⁴ EuGH 11.5.1989 Rechtssache 76/86 Leitsatz 1.

⁶⁵ EuGH Urt. V. 11.5.1989 Rechtssache C-76/86, Rn 7.

länglich vermieden werden. Zugleich werden so für die inländischen Unternehmer Wettbewerbsnachteile begründet. Dies wurde in der Begründung zur Änderung der Regelung im Milchgesetz sehr deutlich ausgesprochen:

„Das Urteil des EuGH hat zur Folge, dass Hersteller und Anbieter aus den Mitgliedstaaten der EG seitdem befugt sind, Milchersatzerzeugnisse auf dem deutschen Markt anzubieten, während für deutsche Anbieter § 36 Milchgesetz auf dem – strafbewehrten – Herstellungs- und Vertriebsverbot fortbesteht und Zuwiderhandlungen strafrechtlich zu verfolgen sind.

Diese für deutsche Hersteller und Anbieter wirtschaftlich und rechtlich unbefriedigende Situation soll beseitigt werden.

Aus diesem Grunde ist eine Änderung des Milchgesetzes und des Margarinegesetzes erforderlich, um die Gleichbehandlung deutscher Hersteller und Anbieter von Milcherzeugnissen (Beseitigung der sogenannten Umkehrdiskriminierung) zu garantieren, den Absatz von Milch und Milcherzeugnissen zu sichern, den Verbraucher vor Irreführung und Täuschung zu bewahren und einen lautereren Wettbewerb zu gewährleisten.“

Will man diese Benachteiligung vermeiden, müssen die Vorgaben entweder europaweit harmonisiert werden oder aber die nationalen Regelungen müssen sich auf Eckpunkte beschränken. Dies wird deutlich, wenn man die Neuregelungen des Milchgesetzes betrachtet.

§ 2 Milch- und Margarinegesetz (MilchMargG) enthält die Definitionen, die sich auf die Bezeichnung und die Herstellung beziehen:

(1) Im Sinne dieses Gesetzes sind

- *1. Milch: das durch ein- oder mehrmaliges Melken gewonnene Erzeugnis der normalen Eutersekretion von zur Milcherzeugung gehaltenen Tierarten;*
- *2. Milcherzeugnisse: ein ausschließlich aus Milch hergestelltes Erzeugnis, auch unter Zusatz anderer Stoffe, sofern diese nicht verwendet werden, um einen Milchbestandteil vollständig oder teilweise zu ersetzen;*

Es folgen dann in § 3 Milch- und Margarine Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen, in denen die Einzelheiten auch zur Herstellung und Kennzeichnung geregelt werden:

(1) Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird ermächtigt, im Einvernehmen mit den Bundesministerien der Justiz und für Wirtschaft und Technologie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, um einheitliche Sorten von Erzeugnissen im Sinne dieses Gesetzes, auch aus bestimmten Herstellungsgebieten, zu schaffen,

1. über die Vorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches hinaus Anforderungen an die Herstellung, Behandlung, Beschaffenheit, Kennzeichnung und sonstige Aufmachung dieser Lebensmittel zu stellen,
2. zu bestimmen, wie die Einhaltung solcher Anforderungen zu gewährleisten ist.

In Rechtsverordnungen nach Satz 1 kann auch bestimmt werden, dass bestimmte geographische Bezeichnungen Erzeugnissen aus bestimmten Gebieten vorbehalten sind.

Auf dieser Grundlage wurde die Milcherzeugnisverordnung erlassen. Dort wiederum wird in der Anlage 1 zu § 1 geregelt, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Milcherzeugnisse eine bestimmte Bezeichnung tragen dürfen. Einen Eindruck über die Regelungstechnik und die Regelungstiefe vermittelt der folgende Auszug:

Gruppe		Standardsorte				
1		2	3	4		
a)	Bezeichnung	Bezeichnung	Herstellungsweise, besondere Merkmale	Fettgehalt in 100 Gewichtsteilen, sonstige Zusammensetzung		
b)	Herstellungsweise					
I.	<ul style="list-style-type: none"> • a) Sauermilcherzeugnis • b) hergestellt aus Milch oder Sahne unter Verwendung von mesophilen Milchsäurebakterienkulturen, auch unter Erhöhung der Milchtrockenmasse und/oder angereichert mit Milcheiweiß-erzeugnissen 	1.	Sauermilch (Trinksauermilch)	1.	wie Spalte 1, I b), aus Milch, ohne Anreicherung mit Milcheiweiß-erzeugnissen, ohne Wärmebehandlung nach der Fermentation	mindestens 3,5
		2.	Sauermilch dickgelegt (Dickmilch, Setzmilch)	2.	wie Nr. 1, jedoch dickgelegt	mindestens 3,5
		3.	fettarme Sauermilch (fettarme Trinksauermilch)	3.	wie Nr. 1	mindestens 1,5 höchstens 1,8

Die Regelungen werden als Rechtsverordnung erlassen. In § 13 MilchMargG ist eine Anhörung von Sachkennern aus der Wissenschaft, der Verbraucherschaft und der beteiligten Wirtschaft als Sollbestimmung vorgesehen.

Neben diesen nationalen Regelungen bestehen auf der Ebene der Europäischen Union ebenfalls Definitionen für die Begriffe Milch und Milcherzeugnis. In Art. 65 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 heißt es:

Im Sinne dieses Abschnitts sind:

a) „Milch“: das Gemelk einer oder mehrerer Kühe;

b) „andere Milcherzeugnisse“: jedes Milcherzeugnis außer Milch, insbesondere entrahmte Milch, Rahm, Butter, Joghurt und Käse; diese Erzeugnisse werden gegebenenfalls mit Hilfe von Koeffizienten, die von der Kommission festzusetzen sind, in „Milchäquivalente“ umgerechnet;

Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuchs gibt es in diesem Produktbereich nicht.

b) Vorgaben über Produktaussagen und Werbeaussagen

Eine etwas andere Form der Regulierung findet sich im Vereinigten Königreich. Wie im Kapitel „Vergleichbare internationale Regelungen“ dargelegt wurde, gibt es dort zum Teil detaillierte Regelungen über Produkt- und Werbeaussagen. Dabei handelt es sich nicht um Beschreibungen der Praxis, sondern um verbindliche Vorgaben für die Verwendung von Begriffen. Ergänzt werden diese Vorgaben durch Leitfäden der FSA (Food Standards Agency⁶⁶), in denen neben den rechtlich verbindlichen Vorgaben auch Hinweise zur guten Praxis gegeben werden.

Auf den ersten Blick scheint ein solches System die Möglichkeit zu bieten, bei täuschenden Bezeichnungen im Interesse des Verbraucherschutzes leichter durch die Legislative oder auf Verordnungsebene durch die Exekutive einzugreifen als dies bei einem Regulierungssystem der Fall ist. Ein Regulierungssystem, das sich auf die Beschreibung der Verkehrsauffassung durch Leitsätze einerseits und ein eher allgemein gehaltenes und wenig konkretisiertes Irreführungsverbot andererseits be-

⁶⁶ <http://www.food.gov.uk/>

schränkt, greift bedeutend langsamer ein. Das Irreführungsverbot in § 11 LFGB ist im Vergleich zu den Regelungen im Vereinigten Königreich allgemeiner formuliert. Es lautet:

(1) Es ist verboten, Lebensmittel unter irreführender Bezeichnung, Angabe oder Aufmachung in den Verkehr zu bringen oder für Lebensmittel allgemein oder im Einzelfall mit irreführenden Darstellungen oder sonstigen Aussagen zu werben. Eine Irreführung liegt insbesondere dann vor, wenn

1. bei einem Lebensmittel zur Täuschung geeignete Bezeichnungen, Angaben, Aufmachungen, Darstellungen oder sonstige Aussagen über Eigenschaften, insbesondere über Art, Beschaffenheit, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprung, Herkunft oder Art der Herstellung oder Gewinnung verwendet werden,

2. einem Lebensmittel Wirkungen beigelegt werden, die ihm nach den Erkenntnissen der Wissenschaft nicht zukommen oder die wissenschaftlich nicht hinreichend gesichert sind,

3. zu verstehen gegeben wird, dass ein Lebensmittel besondere Eigenschaften hat, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Eigenschaften haben,

4. einem Lebensmittel der Anschein eines Arzneimittels gegeben wird.

(2) Es ist ferner verboten,

1. andere als dem Verbot des Artikels 14 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 unterliegende Lebensmittel, die für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind, in den Verkehr zu bringen,

2. a) nachgemachte Lebensmittel,

b) Lebensmittel, die hinsichtlich ihrer Beschaffenheit von der Verkehrsauffassung abweichen und dadurch in ihrem Wert, insbesondere in ihrem Nähr- oder Genusswert oder in ihrer Brauchbarkeit nicht unerheblich gemindert sind oder

c) Lebensmittel, die geeignet sind, den Anschein einer besseren als der tatsächlichen Beschaffenheit zu erwecken,

ohne ausreichende Kenntlichmachung in den Verkehr zu bringen.

2.2.5.2. Konformitätserklärungen durch „Benannte Stellen“

In den Interviews wurde als eine denkbare Alternative auch auf die sogenannten „Benannten Stellen“ verwiesen. Diese sind aus dem Bereich der Medizinprodukte bekannt. Medizinprodukte dürfen nach

§ 6 Abs. 1 MPG nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie in einem Konformitätsverfahren darauf geprüft wurden, ob sie die sogenannten grundlegenden Anforderungen (insbesondere an die Sicherheit) erfüllen. Dies wird durch das CE-Zeichen bestätigt.

Für diese Bewertung ist bei Medizinprodukten der Klasse I⁶⁷ der Hersteller selbst zuständig, während bei den als gefährlicher eingestuften Produkten der Klassen IIa, IIb und III benannte Stellen die Bewertung vornehmen.⁶⁸ Es handelt sich dabei um technische Sachverständige, die wiederum auf der Grundlage eines Prüfungsverfahrens von den zuständigen Behörden zugelassen und überwacht werden, § 15 Abs. 1 und 2 MPG.

Überträgt man dieses System auf das Lebensmittelrecht, so müssten vergleichbare Stellen die Vereinbarkeit eines Produktes mit dem Informationsrecht und dem Täuschungsverbot bestätigen. Der Maßstab für diese Beurteilung muss den Benannten Stellen vorgegeben werden. Dieses System entbindet also nicht davon, diesen Maßstab zu entwickeln.

2.2.5.3. Feststellung der Verkehrsauffassung im Einzelfall unter Verzicht auf Leitsätze

In vielen Bereichen gibt es zur Feststellung der Verkehrsauffassung weder Leitsätze noch Normen. In diesen Fällen obliegt die Beurteilung letztlich dem Gericht. Dabei ist nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs der Richter als Teilnehmer der angesprochenen Verbraucherschaft in der Regel selbst in der Lage, die Frage einer Irreführung der Verbraucher zu beurteilen. Möglich, aber nicht zwingend erforderlich, ist es, sich dazu auch einer Marktbefragung zu bedienen. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. In seiner Entscheidung „Gut Springenheide“ lässt er Sachverständigengutachten oder Verbraucherbefragungen zur Ermittlung der Verbrauchererwartung zwar zu, geht aber für den Regelfall davon aus, dass das Gericht selbst in der Lage ist, diese Frage zu beurteilen.⁶⁹

⁶⁷ Zur Einteilung der Klassen vgl. § 13 Abs. 1 MPG.

⁶⁸ Zu den Einzelheiten vgl. Edelhäuser in Anhalt/Dieners, Handbuch des Medizinprodukterechts, Kap 5 A II.

⁶⁹ EuGH, Urt. v. 16.7.1998, Rechtssache C- 210/96

2.2.5.4. Normung durch Private – DIN

Als Alternative werden weiterhin die DIN-Normen genannt. Es handelt sich dabei um Regelwerke, die vom Deutschen Institut für Normung e.V. erlassen werden. In einer Selbstdarstellung wird die Aufgabenstellung folgendermaßen formuliert:

„Die Aufgabe von DIN ist es, zum Nutzen der Allgemeinheit unter Wahrung des öffentlichen Interesses in geordneten und transparenten Verfahren die Normung und Standardisierung anzuregen, zu organisieren, zu steuern und zu moderieren. Die Arbeitsergebnisse dienen der Innovation, Sicherheit und Verständigung in Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Öffentlichkeit sowie der Qualitätssicherung und Rationalisierung und dem Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutz. DIN veröffentlicht seine Arbeitsergebnisse und fördert die Implementierung der Ergebnisse. Rund 30.000 Expertinnen und Experten bringen ihr Fachwissen und ihre Erfahrungen in den Normungsprozess, der von den 400 DIN-Mitarbeitern koordiniert wird, ein. Auf Grund eines Vertrages mit der Bundesrepublik Deutschland ist DIN als die nationale Normungsorganisation in den europäischen und internationalen Normungsorganisationen anerkannt. Heute ist die Normungsarbeit von DIN zu fast 90 Prozent europäisch und international ausgerichtet.“⁷⁰

Es geht bei DIN-Normen primär nicht um Verhinderung von Täuschung oder um die Feststellung einer Verkehrserwartung, sondern um die Normung und Standardisierung. Auch dies wird auf der Homepage deutlich:

Erarbeitet wird die Norm durch die von den interessierten Kreisen entsandten Experten (z. B. Anwender, Behörden, Berufsgenossenschaften, Berufs-, Fach- und Hochschulen, Handel, Handwerkswirtschaft, industrielle Hersteller, Prüfinstitute, Sachversicherer, selbständige Sachverständige, Technische Überwacher, Verbraucher, Wissenschaft). Diese entsenden ihre Experten in 3.439 Arbeitsausschüsse des DIN, die in 72 Normenausschüssen nach Fachgebieten organisiert sind. Die Mitarbeiter des DIN koordinieren die Prozessabläufe und verantworten das Projektmanagement.“⁷¹

Die Formulierung der Normen erfolgt in Normenausschüssen, in denen wiederum Arbeitsausschüsse zusammengefasst werden.⁷² Als Beispiel kann der Normenausschuss Lebensmittel und landwirt-

⁷⁰ <http://www.din.de/cmd?jsessionid=DN2RMRXCOIRJ8AAS1584VHV2.3?level=tpl-bereich&menuid=47391&languageid=de&cmsareaid=47391>

⁷¹ <http://www.din.de/cmd?cmsrubid=47441&menurubricid=47441&level=tpl-unterrubrik&cmssubrubid=48553&menuid=47420&languageid=de&menusubrubid=48553&cmsareaid=47420>.

⁷² <http://www.din.de/cmd?cmsrubid=47516&menurubricid=47516&level=tpl-unterrubrik&cmssubrubid=47530&menuid=47391&languageid=de&menusubrubid=47530&cmsareaid=47391>

schaftliche Produkte (NA 057) dienen. Über die Zusammensetzung und Zielsetzung wird in der Imagebroschüre ausgeführt:⁷³

Gute Normen erfordern die engagierte Mitarbeit von Experten aus Industrie, Forschung und öffentlicher Verwaltung. Die fachliche Normungsarbeit wird von Experten der interessierten Kreise in den NAL-Arbeitsausschüssen geleistet, die dabei von den Mitarbeitern der NAL-Geschäftsstelle im DIN unterstützt werden. Der Expertenkreis setzt sich in ausgewogenem Maße aus Vertretern aller Bereiche des wirtschaftlichen und öffentlichen Lebens zusammen; ihm gehören Fachleute aus der Lebensmittelindustrie, der amtlichen Überwachung, aus Forschung und Entwicklung, der Wissenschaft und den Verbänden an.

Alle fünf Jahre wird jede Norm auf ihre Aktualität geprüft; entspricht sie nicht mehr den Regeln der Technik, so wird sie überarbeitet oder zurückgezogen.⁷⁴

Die Verbraucherschaft ist im DIN durch einen Verbraucherrat vertreten, der als Präsidialausschuss konzipiert ist. Seine Aufgabe beschreibt er folgendermaßen:

Der Verbraucherrat wurde im Dezember 1974 als Präsidialausschuss des DIN gegründet. Er berät und unterstützt die Lenkungs- und Arbeitsgremien des DIN in Fragen, die für die nichtgewerblichen Endverbraucher von Interesse sind. Er soll die Interessen der Verbraucher in der internationalen, europäischen und nationalen Normung in den Gremien des DIN wahrnehmen und entsprechend zusammengesetzt sein.

Der Verbraucherrat des DIN wird vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft (BMEL) auf Grund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages gefördert.

Unter den fünf Mitgliedern des Verbraucherrats befindet sich derzeit ein Mitglied aus dem Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und eines aus der Stiftung Warentest.⁷⁵ Der Verbraucherrat benennt auch Experten, die für die Verbraucher in Normungsausschüssen mitwirken.⁷⁶ Eine bestimmte Quote für die Verbraucher ist dort aber nicht vorgesehen. Vor der Verabschiedung einer Norm wird

⁷³ http://www.nal.din.de/sixcms_upload/media/2613/DIN_Brosch_NAL_2011_akt.pdf.

⁷⁴ <http://www.din.de/cmd?cmsrubid=47441&menurubricid=47441&level=tpl-unterrubrik&cmssubrubid=48550&menuid=47420&languageid=de&menusubrubid=48550&cmsareaid=47420>

⁷⁵ http://www.verbraucherrat.din.de/sixcms_upload/media/2933/VR_Image_Broschuere_2013.pdf.

⁷⁶ <http://www.verbraucherrat.din.de/cmd?level=tpl-bereich&menuid=188476&languageid=de&cmsareaid=188476>

der Entwurf veröffentlicht und jeder hat Gelegenheit zur Stellungnahme,⁷⁷ wobei sich das formalisierte Stellungnahmeverfahren eher für Fachleute als für Verbraucher eignet.⁷⁸

2.2.5.5. Sachverständigenkommissionen - Deutsches Arzneibuch

Nicht in den Interviews genannt, aber doch als Alternative denkbar ist das Deutsche Arzneibuch. Es findet seine Rechtsgrundlage in § 55 AMG:

(1) ¹Das Arzneibuch ist eine vom Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte im Einvernehmen mit dem Paul-Ehrlich-Institut und dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit bekannt gemachte Sammlung anerkannter pharmazeutischer Regeln über die Qualität, Prüfung, Lagerung, Abgabe und Bezeichnung von Arzneimitteln und den bei ihrer Herstellung verwendeten Stoffen. ²Das Arzneibuch enthält auch Regeln für die Beschaffenheit von Behältnissen und Umhüllungen.

(2) ¹Die Regeln des Arzneibuches werden von der Deutschen Arzneibuch-Kommission oder der Europäischen Arzneibuch-Kommission beschlossen. ²Die Bekanntmachung der Regeln kann aus rechtlichen oder fachlichen Gründen abgelehnt oder rückgängig gemacht werden.

(3) Die Deutsche Arzneibuch-Kommission hat die Aufgabe, über die Regeln des Arzneibuches zu beschließen und die zuständige Bundesoberbehörde bei den Arbeiten im Rahmen des Übereinkommens über die Ausarbeitung eines Europäischen Arzneibuches zu unterstützen.

(4) ¹Die Deutsche Arzneibuch-Kommission wird beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte gebildet. ²Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte beruft im Einvernehmen mit dem Paul-Ehrlich-Institut und dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit die Mitglieder der Deutschen Arzneibuch-Kommission aus Sachverständigen der medizinischen und pharmazeutischen Wissenschaft, der Heilberufe, der beteiligten Wirtschaftskreise und der Arzneimittelüberwachung im zahlenmäßig gleichen Verhältnis, stellt den Vorsitz und erlässt eine Geschäftsordnung. ³Die Geschäftsordnung bedarf der Zustimmung des Bundesministeriums im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. ⁴Die Mitglieder sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.

(5) ¹Die Deutsche Arzneibuch-Kommission soll über die Regeln des Arzneibuches grundsätzlich einstimmig beschließen. ²Beschlüsse, denen nicht mehr als drei Viertel der Mitglieder der Kommission zugestimmt haben, sind unwirksam. ³Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.

⁷⁷ <http://www.din.de/cmd?cmsrubid=47441&menurubricid=47441&level=tpl-unterrubrik&cmsrubid=48553&menuid=47420&languageid=de&menubid=48553&cmsareaid=47420>.

⁷⁸ <http://www.din.de/cmd?cmsrubid=47446&menurubricid=47446&level=tpl-rubrik&menuid=47420&languageid=de&cmsareaid=47420>.

Ergebnisbox 2: Status Quo DLMB – Alternative Instrumente

Existieren alternative Instrumente zur Beschreibung der Verkehrsauffassung, die international Anwendung finden?

- **Österreich** verfügt mit dem „Codex Alimentarius Austriacus“ über ein Lebensmittelbuch mit Leitsätzen für Lebensmittel, ähnlich dem DLMB.
- In den **Niederlanden** gibt es derzeit keine Regelungen, die mit dem DLMB vergleichbar sind. Soweit es keine besonderen Regelungen gibt, greift das allgemeine Täuschungsverbot, das im *Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen* speziell für LM ausformuliert ist. Dort sind unter anderem die Regelungen über das Zutatenverzeichnis und das Mindesthaltbarkeitsdatum geregelt. Das Irreführungsverbot ist in Art. 29 geregelt.
- In **Belgien** gibt es gibt keine Regelungen, die mit dem DLMB vergleichbar sind. Dennoch gibt es allgemeine Regeln über irreführende Werbung. Zudem ist als gesetzliche Regelungen ebenfalls das Kapitel VI des Handelsgesetzbuchs zu nennen, das auch den Schutz des Verbrauchers gegenüber bestimmten Geschäftspraktiken erfasst. Weiterhin gibt es eine Regelung zum Schutz der Verbrauchergesundheit in Bezug auf LM und andere Produkte und schließlich ein königliches Dekret über die Kennzeichnung vorverpackter Produkte. Dieses Dekret enthält die übliche Reihenfolge von rechtlich vorgeschriebener Bezeichnung, der in Belgien üblichen Bezeichnung und der beschreibenden Bezeichnung.
- Als wichtige Regelung in **Großbritannien** ist die *Food labelling Regulation* von 1996 zu nennen. Dort werden im Anhang 1 für einige Produktgruppen Vorgaben gemacht, welche Bezeichnungen für welche LM zu verwenden sind. Diese bleiben in der Detailtiefe hinter den Leitsätzen zurück, weil es im Anhang 1 keine Angaben zu Herstellungsarten oder der Zusammensetzung komplexerer Lebensmittel gibt. Der Anhang 6 der *Food Labelling Regulation* enthält Regelungen darüber, bei welcher Produktzusammensetzung bestimmte Werbeaussagen getroffen werden dürfen.

Existieren alternative Instrumente zur Beschreibung der Verkehrsauffassung, die in Deutschland Anwendung finden?

- Ja, es existieren alternative Instrumente, die zur Beschreibung der Verkehrsauffassung dienen könnten, bzw. hierzu in Deutschland bereits i.T. Anwendung finden bspw.:
 - Regelungen durch Rechtsverordnungen
 - (a) Vorgaben für Produkte, ihre Bezeichnung und ihre Zusammensetzung
 - (b) Vorgaben über Produktaussagen und Werbeaussagen
 - Konformitätserklärungen durch Benannte Stellen
 - Festsetzung der Verkehrsauffassung im Einzelfall unter Verzicht auf LS
 - Normung durch privatrechtliche Institutionen
 - Sachverständigenkommissionen

2.3. Status Quo und Entwicklung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission

2.3.1. Struktur der DLMBK

Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK) ist als Institution unabhängig und paritätisch mit derzeit 32 Mitgliedern aus der Lebensmittelwissenschaft, der Lebensmittelüberwachung, der Verbraucherschaft und der Lebensmittelwirtschaft besetzt. Sie wird nach § 16 LFGB beim Bundesministerium (BMEL) gebildet, ist aber nicht in Hierarchie dieses Ministerium eingegliedert. Sie ist in drei Organisationsstufen aufgeteilt: das **Präsidium**, die **Kommission** und die **Fachausschüsse**. Auf all diesen Ebenen ist die DLMBK paritätisch mit o.g. Vertretern besetzt. Die Kommissionsmitglieder arbeiten ehrenamtlich und sind zu Gewissenhaftigkeit und Verschwiegenheit verpflichtet.

Die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der DLMBK ergeben sich aus den Vorgaben der §15 und §16 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) und der **Geschäftsordnung (GO)** der DLMBK vom 25. Mai 2009, welche vom BMEL erlassen wird. Das BMEL selbst ist nicht Mitglied der Kommission und hat daher auch kein Stimmrecht.

Die Geschäftsführung der DLMBK kommt dem in § 2 der GO verankerten Präsidium zu, welches die vier o.g. Kreise in gleichem Verhältnis abbildet. Das Präsidium besteht aus 8 Mitgliedern inkl. eines / einer Vorsitzenden. Zu den Aufgaben der Geschäftsführung zählen z.B. Vorbereitungen der Sitzungen, Erarbeitung und/oder Änderung von Leitsätzen und die Wahlen der Vorsitzenden der Fachausschüsse und deren Stellvertreter. Aus den Mitgliedern der Kommission werden alle fünf Jahre ein **Vorsitzender der Kommission** sowie dessen Stellvertreter seitens des BMEL bestellt. Zum Aufgabenfeld des/der Vorsitzenden gehört bspw. die Feststellung der Beschlussfähigkeit vor jeder Abstimmung sowie die Entscheidung darüber, ob Empfehlungen in einer Kommissionssitzung oder im schriftlichen Verfahren behandelt werden.

Jedes Kommissionsmitglied muss in mindestens zwei der insgesamt sieben Fachausschüsse Mitglied sein. Die Mitglieder der Kommission werden vom BMEL für den Zeitraum von 5 Jahren berufen (vgl. § 1 GO).

Die **7 Fachausschüsse** (vor dem 01.01.2010 waren es 15 Fachausschüsse) bilden die Grundlage für die Erstellung oder Bearbeitung der Leitsätze. Sie sind jeweils mit maximal 16 Mitgliedern der Kommission besetzt und bestehen für folgende Bereiche:

- Fachausschuss 1: Fleisch und Fleischerzeugnisse
- Fachausschuss 2: Fische und Fischerzeugnisse
- Fachausschuss 3: Fette/Öle, Feinkostsalate, Gewürze
- Fachausschuss 4: Getreideerzeugnisse, Kartoffelerzeugnisse, Ölsamenerzeugnisse
- Fachausschuss 5: Obst, Gemüse, Pilze
- Fachausschuss 6: Getränke
- Fachausschuss 7: Speiseeis, Honig, Puddinge/Desserts

Das BMEL unterstützt die Arbeit der Kommission, indem es die anfallenden Kosten (in erster Linie Reisekosten der Mitglieder) übernimmt und ihr ein **Sekretariat** zur Verfügung stellt (vgl. nach § 4 GO), das den Schriftverkehr abwickelt. Das Sekretariat der DLMBK ist für die effektive Arbeit der DLMBK von zentraler Bedeutung. Die Geschäftsstelle des Sekretariats befindet sich derzeit bei der BLE. Des Weiteren fordert das Sekretariat jedes Mitglied der 32-köpfigen Kommission zur Mitteilung der beabsichtigten Mitarbeit am jeweiligen Fachausschuss auf. Über die Besetzung der Fachausschüsse entscheidet dann die Kommission aufgrund der Vorschläge des Sekretariats.

Zu den Fachausschuss-Sitzungen besteht die Möglichkeit **Sachkenner** einzuladen, welche den Fachausschuss sachverständig beraten. Einen Antrag auf Hinzuziehung von Sachkennern kann jedes Mitglied des Fachausschusses beim Sekretariat stellen.

Die beschlossenen Leitsatzentwürfe werden den nach § 16 Abs. 2 LFGB betroffenen Kreisen der Wissenschaft, der Lebensmittelüberwachung, der Verbraucherschaft, der Lebensmittelwirtschaft sowie dem BMEL mit der Aufforderung, etwaige Einwendungen innerhalb von vier Wochen dem Sekretariat mitzuteilen, zur Kenntnis gegeben. Anschließend befasst sich der Fachausschuss unmittelbar mit den Einwendungen und leitet seine möglicherweise überarbeitete Empfehlung der Kom-

mission zur Abstimmung zu. Die Kommission entscheidet letztendlich über erarbeitete Leitsätze bzw. über die Änderung oder Aktualisierung bestehender Leitsätze.

Die Kommission setzt sich derzeit (Stand September 2014) aus folgenden Mitgliedern zusammen:

➤ **Gruppe „Wissenschaft“**

Prof. Dr. Gerhard Jahreis, Friedrich Schiller-Universität Jena

Prof. Dr. Günter Klein, Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover

Prof. Dr. Lothar W. Kroh, Technische Universität Berlin

Prof. Dr. Stefan Leible, Universität Bayreuth

Prof. Dr. Wolfgang Schwack, Universität Hohenheim, Stuttgart

Prof. Dr. Olaf Sosnitza, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

➤ **Gruppe „Lebensmittelüberwachung“**

Thomas Böhm, Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen Sachsen

Dr. Detlef Horn, Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Rhein-Ruhr-Wupper, Krefeld

Heinz Joh, Institut für Hygiene und Umwelt, Hamburg

Dr. Martin Lohneis, Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Karlsruhe

Dr. Axel Preuß, LAVES, Lebensmittel- und Veterinärinstitut, Oldenburg

Dr. Wolfgang Schmid, Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

Dr. Karin Schindler, Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit, Erfurt

Christiane Zoost, Landeslabor Berlin-Brandenburg, Berlin

➤ **Gruppe „Verbraucherschaft“**

Christa Bergmann, Verbraucherzentrale Sachsen-Anhalt, Halle

Michael Bergstreser, Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten, Hamburg

Waltraud Fesser, Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, Mainz

Heidrun Franke, Verbraucherzentrale Brandenburg, Potsdam

Hartmut König, Verbraucherzentrale Hessen, Frankfurt/Main

Jutta Jaksche, Verbraucherzentrale Bundesverband, Berlin

Isabelle Mühleisen, Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dr. Birgit Rehlinger, Stiftung Warentest, Berlin

➤ **Gruppe „Lebensmittelwirtschaft“**

Gabriele Beutner, Deutsche Unilever GmbH, Hamburg

Karin Hillgärtner, Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft e.V., Frankfurt

Jörg Jacob, bofrost*Dienstleistungs GmbH&Co. KG, Straelen

Dr. Wolfgang Lutz, Deutscher Fleischer Verband, Frankfurt

Petra Nüsse, Deutscher Bauernverband e.V., Berlin

Dr. Sieglinde Stähle, Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V., Berlin

Michael Welsch, Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V., Bonn

2.3.2. Arbeitsweise der DLMBK

Das Verfahren, wie Leitsätze formuliert, aktualisiert und verändert werden, ist in der Geschäftsordnung der DLMBK verankert. Nach §7 GO kann „die Erarbeitung oder Änderung eines Leitsatzes [...] von den in § 16 Abs. 2 LFGB genannten Kreisen schriftlich beim Sekretariat beantragt werden“.

Die Sitzungsprotokolle der DLMBK sind nicht öffentlich und nur Mitgliedern der DLMBK zugänglich. Um die Transparenz der Sitzungen und der Leitsatzerstellung zu erhöhen, werden auf der Homepage des BMEL⁷⁹ Sachstandsberichte zu Plenarsitzungen, Hinweise zur Anwendung der Leitsätze sowie Informationen zu den Kommissionsmitgliedern und deren Tätigkeiten im entsprechenden Fachausschuss bereitgestellt.

Der erste Schritt des Prozesses der Leitsatzerstellung bzw./ Änderung beginnt mit der **schriftlichen Einreichung eines Antrags** bei der Geschäftsstelle des Sekretariats der DLMBK. Der Antrag muss zwei Komponenten enthalten: (1) einen Formulierungsvorschlag für den Leitsatz bzw. die Änderung

⁷⁹ www.dlmbk.de

eines bereits bestehenden Leitsatzes sowie (2) eine entsprechende Begründung für die Neufassung oder Änderung der im Leitsatz niedergelegten Verkehrsauffassung. Hierfür existiert ein Musterantrag in der Anlage 3 der Geschäftsordnung. Änderungsanträge können von allen Mitgliedern der verschiedenen Kreise gestellt werden (§ 7, Abs. 1-5. GO).

Anschließend schickt die Geschäftsstelle die Anträge an das komplette Präsidium, welches, ggf. unter Abstimmung mit dem BMEL, über die Dringlichkeit des Antrags entscheidet. Die Geschäftsstelle koordiniert dabei die Einladung des jeweiligen Vorsitzenden des Präsidiums an die Mitglieder des Präsidiums. Die Änderungsanträge werden daraufhin mit der Einladung zur Präsidiumssitzung an die Mitglieder versandt. **Während der Präsidiumssitzung wird über jeden neuen Leitsatz-Antrag beraten und daraufhin über die weitere Bearbeitung entschieden.** Das Präsidium entscheidet über die Annahme wie auch die Zulassung der Anträge zum weiteren Verfahren. Des Weiteren entscheidet das Präsidium über die Zuständigkeit der DLMBK für die gestellten Anträge, da die DLMBK bspw. bei Rechtsfragen, die in Anträgen eingebunden sein können, nicht zuständig ist. In solchen Fällen werden die Anträge zurückgewiesen. Es ist anzumerken, dass kein festes Schema existiert, das die Indikatoren zur Annahme oder Ablehnung eines Antrags beschreibt. Im Rahmen der Präsidiumssitzungen gibt das Präsidium den Arbeitsplan für ein Jahr vor, der zumeist jedoch im Jahresverlauf nicht eingehalten werden kann.

Nach der Präsidiumssitzung, in der über Leitsatz-Anträge oder Leitsatzänderungen beraten und über deren weitere Bearbeitung entschieden wird, wird in den **Fachausschusssitzungen eine Empfehlung zur Leitsatzerstellung / -änderung erarbeitet.** Hierzu werden die Änderungsanträge von der Geschäftsstelle an den jeweiligen Fachausschussvorsitzenden weitergeleitet und Termine für die Fachausschusssitzungen festgesetzt. In Absprache mit dem Vorsitzenden der Kommission, dem Sekretariat und des jeweiligen Vorsitzenden des Fachausschusses besteht im nächsten Schritt die Möglichkeit, den Antrag in einem schriftlichen Verfahren oder in einer Sitzung des Fachausschusses zu bearbeiten. Der Fachausschuss schlägt gegebenenfalls die **Hinzuziehung von Sachkennern** vor. Daraufhin erarbeitet der Fachausschuss die Beschlussempfehlungen und leitet sie an die beteiligten Kreise, wie bspw. zuständige Ressorts in den Länderministerien, Fachverbände u.a., weiter. Dies erfüllt die Funktion einer „**öffentlichen Anhörung**“. Die Verteilerlisten zu den beteiligten Kreisen

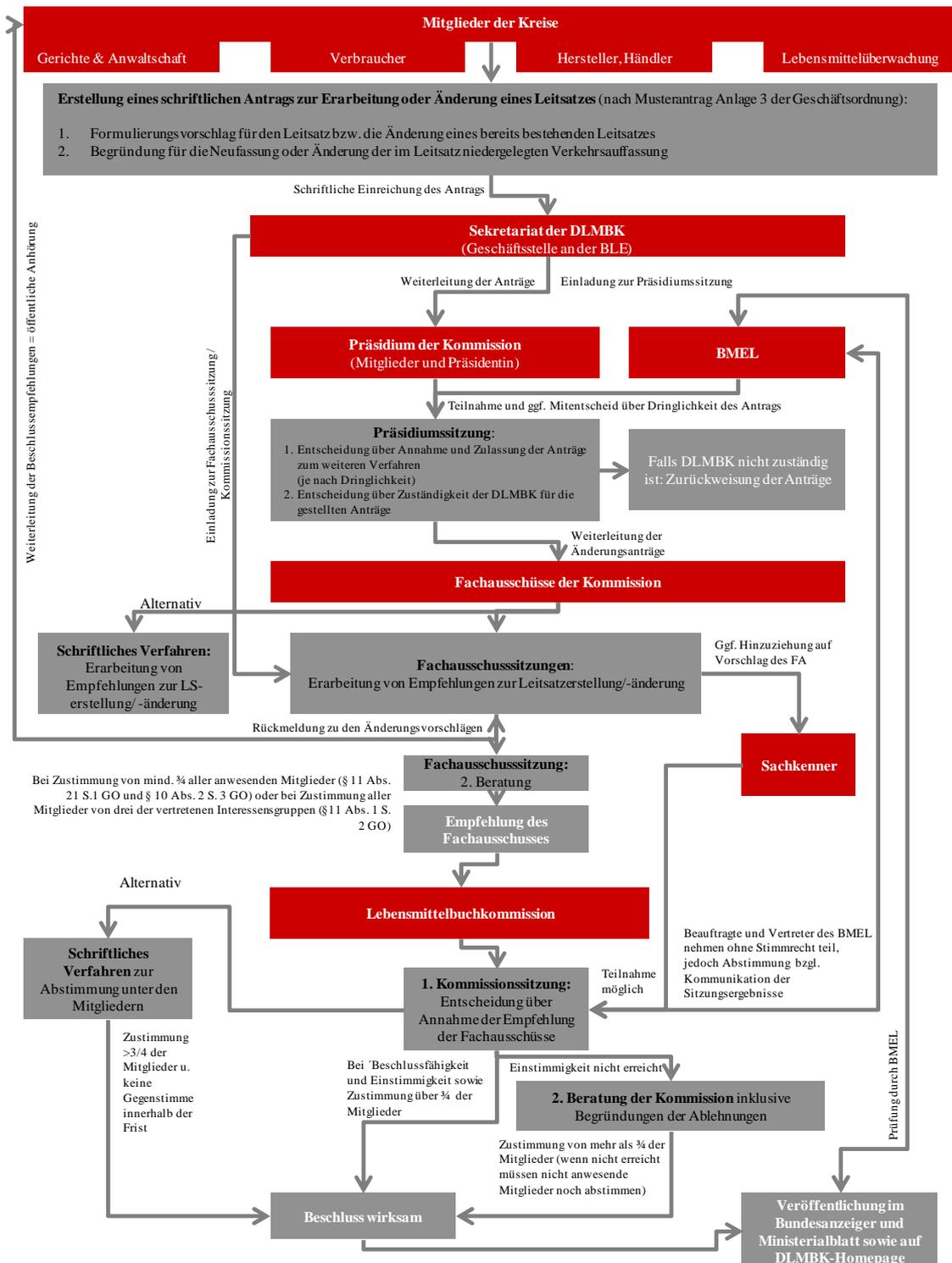
sind nicht förmlich geschlossen, vielmehr werden diese anhand bereits vorliegender Verteilerlisten und / oder über die Abstimmung mit den Fachausschuss-Vorsitzenden jeweils neu erstellt. Die beteiligten Kreise nehmen zu den Änderungsvorschlägen Stellung, woraufhin in den Fachausschüssen eine zweite Beratung erfolgt. Dort wird entschieden, ob die Änderungsvorschläge der beteiligten Kreise eingearbeitet werden. Eine Empfehlung eines Fachausschusses kommt dann zustande, wenn ihr mindestens $\frac{3}{4}$ aller anwesenden Mitglieder zustimmen (§ 11 Abs. 1 S. 1 GO). Dabei müssen mehr als die Hälfte aller Ausschussmitglieder anwesend und jede Interessengruppe vertreten sein (§ 10 Abs. 2 S. 3 GO). Ist dies nicht der Fall, ist die Empfehlung gleichwohl beschlossen, wenn ihr alle anwesenden Mitglieder von drei der vertretenen Interessengruppen zustimmen (§ 11 Abs. 1 S. 2 GO). Ähnliches gilt für das schriftliche Verfahren. Bezugsgröße ist dabei die Anzahl der abgegeben Stimmen. Eine Empfehlung ist also mit der Mehrheit von $\frac{3}{4}$ der abgegeben Stimmen beschlossen (§ 11 Abs. 2 S. 1 GO). Nicht fristgerecht abgegebene Stimmen bleiben unberücksichtigt (§ 11 Abs. 2 S. 3 GO).

Schließlich wird in einer Kommissionssitzung über die Annahme der Empfehlung der Fachausschüsse entschieden. Dabei behält sich die Kommission in Abstimmung mit dem BMEL vor, ob und wie detailliert die Sitzung hinsichtlich Verlauf sowie Ergebnis öffentlich kommuniziert wird. An Sitzungen können Beauftragte und Vertreter des BMEL teilnehmen. Sachkenner haben ebenfalls die Erlaubnis an Fachausschusssitzungen teilzunehmen und an den Sitzungen beratend mitzuwirken, wenn ein Mitglied die Hinzuziehung verlangt. Ein Initiativrecht der Sachkenner selbst ist nicht vorgesehen (§ 6 Abs. 1 S. 1 GO). Ist ein Sachkenner als Nicht-Mitglied der Kommission beratend an einer Sitzung beteiligt, unterliegt dieser ebenso wie die Kommissionsmitglieder der Verschwiegenheitspflicht. Die Beschlussfähigkeit ist vor jeder Abstimmung durch den Vorsitzenden zu prüfen und liegt bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder vor, dabei müssen alle beteiligten Kreise durch Kommissionsmitglieder vertreten sein. Dies gilt auch für die schriftlichen Verfahren. § 12 der GO regelt die Kommissionsabstimmungen. So soll die Formulierung oder Änderung eines Leitsatzes einstimmig geschehen. Enthaltungen werden nicht gezählt (§ 12 Abs. 1 GO). Abwesende Mitglieder können andere Mitglieder derselben Gruppe zur Vertretung schriftlich bevollmächtigen (§ 12 Abs. 2 GO). Dass der Beschluss einstimmig, d. h. mit den Stimmen aller anwesenden bzw. vertrete-

nen Mitglieder, gefasst wurde, genügt jedoch allein nicht. Gleichzeitig müssen mehr als drei Viertel aller Kommissionmitglieder dem Beschluss zugestimmt haben (§ 16 Abs. 3 S. 2 LFGB, vgl. a. § 12 Abs. 3 S. 1 GO). Ist dies nicht der Fall, werden die abwesenden Mitglieder, die sich nicht haben vertreten lassen, aufgefordert, innerhalb von zwei Wochen mitzuteilen, ob sie dem Beschluss zustimmen (§ 12 Abs. 3 S. 1 GO). Der Beschluss wird wirksam, wenn in dieser Frist genügend Zustimmungen zusammenkommen und keine Gegenstimme eingeht (§ 12 Abs. 3 S. 2 GO). Äußerst sich ein Mitglied nicht oder verspätet, gilt dies als Enthaltung und steht, da in § 12 Abs. 3 S. 2 GO explizit nur von „Gegenstimmen“ die Rede ist, dem Beschluss nicht im Wege.

Wird Einstimmigkeit nicht erreicht, berät die Kommission ein zweites Mal (§ 12 Abs. 4 GO). Jedes Mitglied, das gegen die Empfehlung des entsprechenden Fachausschusses stimmt, muss binnen zwei Wochen nach Abstimmung eine schriftliche Begründung sowie eine Möglichkeit zur Einigung beim Sekretariat einreichen, welche an alle Kommissionsmitglieder versendet wird. Bei der zweiten Beratung der Kommission ist die Zustimmung von mehr als $\frac{3}{4}$ aller Mitglieder notwendig (§ 12 Abs. 6 S. 1 GO). Wird diese nicht erreicht, müssen die nicht anwesenden oder durch ein anderes Mitglied vertretenen Mitglieder binnen zwei Wochen mitteilen, ob sie dem gefassten Beschluss zustimmen (§ 12 Abs. 6 S. 2 GO). Geht innerhalb dieser Frist die erforderliche Zahl an Zustimmungen ein, wird der Beschluss wirksam (§ 12 Abs. 6 S. 3 GO). Ist die erforderliche Mehrheit von mehr als $\frac{3}{4}$ der Kommissionsmitglieder bei der zweiten Beratung nicht erreicht, so gilt der Antrag als abgelehnt (§ 12 Abs. 6 S. 7 GO). Über Empfehlungen der Fachausschüsse kann die Kommission auch im schriftlichen Verfahren abstimmen (§ 12 Abs. 8 GO). Den Kommissionsmitgliedern ist dabei eine Frist von mindestens vier Wochen einzuräumen, um sich zu äußern. Der Beschluss wird wirksam, wenn innerhalb dieser Frist mehr als $\frac{3}{4}$ aller Mitglieder zustimmen und keine Gegenstimme eingeht. Andernfalls berät die Kommission mündlich über die Empfehlung. Nicht oder zu spät abgegebene Stimmen zählen als Enthaltungen und verhindern die Wirksamkeit des Beschlusses nicht. **Letztlich werden die durch die Kommission beschlossenen Leitsatzänderungen nach einer Prüfung durch das BMEL im Bundesanzeiger und Ministerialblatt sowie auf der DLMBK-Homepage veröffentlicht** (§ 15 Abs. 3 LFGB).

Abbildung 11: Prozess der Antragsbearbeitung durch die DLMBK



2.3.3. Alternative (inter-)nationale Strukturen

❖ *Gibt es im internationalen Vergleich effizientere oder auch weniger effiziente Regelungen zur Feststellung oder Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM?*

In den durchgeführten Interviews wurden die Befragten speziell auf ihnen bekannte und aus ihrer Sicht praktikable alternative Strukturen bzw. Institutionen angesprochen, welche möglicherweise besser geeignet wären, die Funktion der DLMBK zu übernehmen. Hierbei ging es nicht darum alternative Instrumente zu diskutieren, bzw. das Instrument DLMB in Frage zu stellen, sondern speziell um Alternativen zur DLMBK, d.h. zu einer alternativen Institution, welche möglicherweise besser geeignet wäre, die Aufgabe der Leitsatzerstellung, bzw. Aktualisierung umzusetzen.

Über alle befragten Gruppen hinweg war das Ergebnis sehr eindeutig: Eine alternative Institution zur DLMBK, die deren Aufgaben zweifelsfrei effektiver und effizienter umsetzen könnte, wird derzeit nicht gesehen. Diskutiert wurde in diesem Zusammenhang bspw. eine **Umsetzung durch eine privatrechtliche Organisation wie das Deutsche Institut für Normung (DIN)**. Im Vergleich zum Status Quo verspricht die Übertragung der Leitsätze an eine privatrechtliche Organisation wie das DIN eine potenziell zügigere Bearbeitung. Der Grund hierfür liegt vornehmlich in der weitreichenden Expertise und der Routine des DIN in Hinblick auf die Prozesskompetenz bei der Erstellung und Überarbeitung von Normen. Eine Übertragung des DLMB an das DIN würde daher voraussichtlich mit einer sehr viel höheren Dynamik bei der Anpassung der Leitsätze einhergehen. Das Know-how der DLMBK würde vermutlich jedoch innerhalb eines kurzen Zeitraums verloren gehen und müsste demzufolge ersetzt werden. Das DIN hat indes keinerlei Expertise bei der Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln. Demzufolge ist es fraglich, ob das hierfür notwendige Fachwissen überhaupt zur Verfügung gestellt werden könnte. Denn auch wenn das DIN weitreichende Erfahrungen aus der Standardisierung von Produkten und Prozessen für sich in Anspruch nehmen kann, lassen sich diese Erfahrungen nicht ohne weiteres auf die Beschreibung der Verkehrsauffassung übertragen. Wenn das DIN wie in der bestehenden DLMBK alle Anspruchsgruppen mit dem Zweck der Legitimation der Leitsätze einbinden wollte, wäre dieser Schritt vermutlich mit einem hohen per-

sonellen und finanziellen Aufwand verbunden. Im Regelfall werden die Normen im DIN nämlich durch sogenannte Normausschüsse entwickelt, die in Abhängigkeit ihrer fachlichen Ausrichtung und dem Umfang ihrer Aufgaben ganz unterschiedlich zusammen gesetzt sind. Im Unterschied zur bestehenden DLMBK, die ehrenamtlich agiert, arbeiten die Normausschüsse des DIN zumindest mit einem großen Anteil hauptamtlicher Mitarbeiter. Eine Übertragung der Leitsätze an das DIN wäre demzufolge mit einer nicht zu unterschätzenden Kostenbelastung verbunden. Allein aus Kostengesichtspunkten wäre damit die paritätische Besetzung eines neu zu errichtenden DLMB-Normausschusses kaum zu realisieren bzw. zu finanzieren. Erschwerend käme hinzu, dass durch die nicht paritätische Besetzung dieses DLMB-Normausschusses die Leitsätze als untergesetzliche Regelung die rechtliche Legitimation wie auch die gesellschaftliche Akzeptanz mutmaßlich verlieren würden.

Als Alternative diskutiert wurde zudem z.B. auch eine **Umsetzung des DLMB durch die Lebensmittelchemische Gesellschaft (LChG)**⁸⁰, die in ihren Arbeitsgruppen in Zusammenarbeit mit der Deutschen Veterinärmedizinischen Gesellschaft, bereits eine Vielzahl von Stellungnahmen und Positionspapieren im Bereich Lebensmittel erarbeitet und veröffentlicht. Aufgrund der fehlenden Parität in den Arbeitsgruppen der LChG wird jedoch gegenüber der DLMBK auch hier kein Vorteil gesehen.

Einig ist man sich auch darüber, dass die Einstellung der Arbeit der DLMBK zu einem erhöhten Aufwand für die Lebensmittelüberwachung und einem höheren Aufkommen an gerichtlichen Auseinandersetzungen führen würde. Grund dafür ist, dass den Herstellern keinerlei Richtlinien mehr für die Herstellung und Kennzeichnung von Lebensmitteln zu Verfügung stehen würden. In einer solchen Situation müsste die **Erarbeitung und Aktualisierung von LS durch den Staat** dargestellt werden, bspw. durch das BMEL. Nichtsdestotrotz würde auch solch eine Aufgabenverteilung Fachexperten bedürfen, die vermutlich weder im BMEL noch in einem anderen Ministerium in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Eine Berufung von neutralen Sachkennern wäre notwendig, an die wiederum die Anforderung der paritätischen Meinungsabbildung gestellt würde, wenn man eine

⁸⁰ Weitere Informationen zur LChG sind unter <https://www.gdch.de/netzwerk-strukturen/fachstrukturen/lebensmittelchemische-gesellschaft.html> abrufbar. (26.08.2014)

breite Akzeptanz bei allen involvierten Kreisen erreichen will. Die Folge wäre also wiederum eine Art neutrales Gremium von Sachkennern, ähnlich wie dies derzeit durch die DLMBK dargestellt wird. Eine Vorteilhaftigkeit gegenüber der bestehenden DLMBK ergibt sich demnach auch durch diese Alternative nicht.

Von wissenschaftlicher Seite wird der Lobbyeinfluss auf die Entscheidungen der Kommission bemängelt. Als Konsequenz leiten daher einige der Befragten eine **personelle Umstrukturierung der DLMBK** ab, welche die Beteiligung von Lobbygruppen / Lobbyinteressen an der Leitsatzerstellung reduziert, bzw. ganz unterbindet. Der Vorschlag besteht darin, ausschließlich Wissenschaftler in die DLMBK zu berufen, welche die Leitsätze lediglich basierend auf einer fachlich, sachlichen Informationsgrundlage diskutieren und verabschieden. Als Beispiel für solch ein Konzept wird der **Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (ALS)** oder der **Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der vom Tier stammenden Lebensmittel tätigen Sachverständigen (ALTS)** aufgeführt. Auch bei diesem Konzept ist jedoch die Akzeptanz der Entscheidungen gegenüber den betroffenen Kreisen zu hinterfragen! Da diese Institutionen als solche nicht demokratisch legitimiert sind, müssen sie ihre Legitimation eigentlich aus der Beteiligung der Anspruchsgruppen ableiten, was jedoch nicht vorliegt. So kann eine Sachverständigenkommission zwar Vorschläge unterbreiten, die aber dann durch das Ministerium in eine verbindlichere Form überführt werden müssen.

Bei allen genannten und mit den Interviewpartnern diskutierten Alternativen bleibt festzuhalten, dass bzgl. der Akzeptanz der Entscheidungsfindung bei den involvierten Kreisen, die nach wie vor eine der zentralen Anforderungen an die paritätisch besetzte DLMBK ist, keine der genannten Optionen eine eindeutige Vorteilhaftigkeit aufweisen kann. Im Gegenteil, hier zeigt sich eine der zentralen Stärken der DLMBK in ihrer derzeitigen Konstruktion.

Ergebnisbox 3: Status Quo DLMBK – Alternative Strukturen

Gibt es im internationalen Vergleich effizientere oder auch weniger effiziente Regelungen zur Feststellung oder Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM?

- Bei allen identifizierten alternativen Strukturen/Institutionen, welche die Aufgaben der DLMBK potentiell effektiver und effizienter umsetzen könnten, bleibt festzuhalten, dass insbesondere bzgl. der Akzeptanz bei den involvierten Kreisen sowie der rechtlichen Legitimation der Entscheidungsfindung, keine Option eine eindeutige Vorteilhaftigkeit gegenüber der DLMBK aufweisen kann. Im Gegenteil, hier zeigt sich, insbesondere durch die paritätische Zusammensetzung, die zentralen Stärken der DLMBK in ihrer derzeitigen Konstruktion.
- **Vor- und Nachteile alternativer Institutionen die LS erstellen bzw. aktualisieren könnten:**
 - Deutsches Institut für Normung (DIN) oder Sachverständigengremien wie ALS, ALTS
 - Potentiell zügigeres Bearbeiten der LS-Anträge als durch die DLMBK aufgrund der hohen Prozesskompetenz des DIN.
 - Möglichkeit der „Europäisierung“ des LS-Ansätze evtl. gegeben (DIN als Teil des ISO-Systems).
 - Erfahrungen des DIN aus der Standardisierung von Produkten oder Prozessen lassen sich nicht ohne weiteres auf die Beschreibung der Verkehrsauffassung übertragen.
 - Sollen im DIN ebenfalls die verschiedenen Anspruchsgruppen zur Legitimation der LS eingebunden werden, so wird auch am DIN ein hoher personeller/finanzieller Aufwand entstehen.
 - Bei einem Verzicht auf das Einbeziehen einer paritätischen Interessensvertretung würden den LS als untergesetzliche Regelungen die rechtliche Legitimation, wie auch gesellschaftliche Akzeptanz, fehlen. Dies trifft gleichermaßen auf die Überlegung zu, Entscheidungen bspw. des ALS, ALTS oder LChG (also Sachverständigen- oder wissenschaftlichen Gremien) als Alternative zum DLMB zu verwenden.
 - Eine privatwirtschaftliche Institution, wie das DIN, arbeitet nicht unentgeltlich, so dass die Kosten der LS-Aktualisierung deutlich steigen würde. Evtl. würde die Nutzung der LS kostenpflichtig und damit wären die LS nicht allen Anspruchsgruppen in gleichem Maße zugänglich.
 - Bundesministerium für Gesundheit (BMG) oder BMEL
 - Nötige Fachexpertise und Personalbedarf kann vom BMG / BMEL nicht bereitgestellt werden.
 - Berufung neutraler Sachkenner wäre nötig, an die wiederum die Anforderung der paritätischen Meinungsabbildung gestellt würde. Die Folge wäre wiederum eine Art neutrales Gremium, ähnlich wie dies derzeit durch die DLMBK dargestellt wird. Daher keine Verbesserung!

3. BEWERTUNG KONKRETER EVALUIERUNGSKRITERIEN

3.1. Deutsches Lebensmittelbuch (DLMB)

Als quantitative Indikatoren zur Bemessung der folgenden Evaluationskriterien werden in erster Linie die in der Ist-Analyse erhobenen Anwendungshäufigkeiten, bzw. deren Entwicklung im zeitlichen Verlauf sowie die Ergebnisse der Online-Befragung herangezogen. Ebenso relevant für die Bewertung der folgenden Aspekte sind die Ergebnisse der Untersuchung der öffentlichen Resonanzen (bspw. Gerichtsurteile und Gutachten der Lebensmittelüberwachung).

Als qualitative Beurteilungskriterien dienen vor allem die Ergebnisse der Experten-Interviews.

Tabelle 5: Evaluierungskriterien DLMB

Evaluierungsgegenstand	Kriterium	Indikator	Hauptsächliche Informationsquelle
DLMB	Relevanz	Anwendungshäufigkeiten der Stakeholder, wenn möglich differenziert nach Einsatzgebiet und im zeitlichen Verlauf	Literaturanalyse Online-Umfrage
		Änderungshäufigkeiten der Leitsätze, wenn möglich im zeitlichen Verlauf	Literaturanalyse Akteneinsicht
		Aktualität der Leitsätze	Literaturanalyse Online-Umfrage Experteninterviews
		Konsequenzen eines Verzichts auf das DLMB	Online-Umfrage Experteninterviews
	Eignung	Abbildung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln	Online-Umfrage Experteninterviews
		Beitrag der Leitsätze zum Verbraucherschutz	Online-Umfrage Experteninterviews
		Kohärenz des DLMB zu bestehenden alternativen Regelungen	Literaturanalyse Experteninterviews
		Vor- und Nachteilhaftigkeit alternativer Instrumente	Literaturanalyse Online-Umfrage Experteninterviews

3.1.1. Relevanz des DLMB und der Leitsätze

Dass die Leitsätze bzw. das DLMB innerhalb der involvierten Kreise (Anspruchsgruppen) nach wie vor eine hohe Relevanz aufweisen, ist bereits in Kapitel 2.2.2 deutlich geworden. Im folgenden Abschnitt soll noch einmal explizit auf die Frage der Relevanz des DLMB eingegangen werden, in dem die verschiedenen Perspektiven der Anspruchsgruppen im Besonderen beleuchtet werden.

3.1.1.1. Bestehende Resonanzen der Anspruchsgruppen

- ❖ *Wie relevant sind die Leitsätze für die Anspruchsgruppen? Hat sich die Relevanz in den vergangenen Jahren verändert, bzw. wie wird die zukünftige Entwicklung gesehen?*

Die derzeitige öffentliche Kritik am DLMB, die insbesondere von Verbrauchervertretern geäußert wird, stützt sich im Wesentlichen darauf, dass das DLMB seinem Auftrag, dem gesundheitlichen Verbraucherschutz und dem Schutz vor Täuschung, nicht gänzlich gerecht wird. In Internet-Portalen (z.B. freecoops.de) heißt es bspw. „[...] durch das Deutsche Lebensmittelbuch wird die organisierte Verbrauchertäuschung legalisiert [...]“, da bei einigen Produkten die Verkehrsbezeichnung nichts mehr mit dessen Zusammensetzung zu tun hätte. Beispielsweise dürfe bei Heringssalat auf "Fleischsalatgrundlage" stehen oder es dürften "Fruchtcremefüllungen" ohne Früchte hergestellt werden. In einem Artikel der F.A.Z. wird die Überforderung der Verbraucher kritisiert, wenn von ihnen erwartet wird, dass sie die Leitsätze genau lesen müssen.⁸¹ Auch aus Sicht der Verbraucherzentralen besteht Handlungsbedarf. Da die Leitsätze über mehrere Jahrzehnte historisch gewachsen sind, seien Verkehrsbezeichnungen und Verarbeitungsverfahren enthalten, die heute teilweise nicht mehr den Verbrauchererwartungen entsprechen. Beispielsweise dürfte Geflügelwurst auch Rind- oder Schweinefleisch enthalten, was in der Verkehrsbezeichnung nicht erkennbar sei. Die tatsächlichen Fleischanteile seien nur im „Kleingedruckten“ in der Zutatenliste auf der Rückseite zu erkennen. Verbraucher erwarten heute bei der Bezeichnung Geflügelwurst ein Produkt, das zu 100% aus Geflügelfleisch

⁸¹ Harmsen (2010)

besteht. So ist eine Reihe von Verkehrsbezeichnungen für viele Verbraucher heute nicht mehr nachvollziehbar. Der Bayerische Leberkäse z.B., der keine Leber enthalte, oder die Kalbswiener, deren Kalbfleischanteil nur 15% betrage.

Durch geänderte Herausforderungen, wie die gestiegene Schnellebigkeit im Lebensmittelsektor und die erhöhte Sensibilisierung der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber Lebensmitteln, sind die Anforderungen an die LS bis heute deutlich gestiegen.

Innerhalb der verschiedenen Anspruchsgruppen wird die Bedeutung der LS unterschiedlich bewertet, wobei sich über alle Gruppen hinweg nach wie vor ein überwiegend positives Bild des grundsätzlichen „Leitsatz-Konzeptes“ darstellt. Im Bereich LM-Überwachung und Wissenschaft werden insbesondere folgende Aspekte positiv mit den LS assoziiert:

- *LS besitzen eine Allgemeingültigkeit ohne föderale Grenzen, was zu einem bundeseinheitlichen Verständnis der Verkehrsauffassung führt*
- *LS geben Rechtssicherheit*
- *Die DLMBK ist eine einzigartige Einrichtung, die eine verlässliche Beurteilungshilfe (Sachverständigenhilfestellung) für LM darstellt*
- *LS sind Teil des wirksamen Verbraucherschutzes*
- *das DLMB bildet eine praktikable Handhabe für Produkte, die nirgendwo sonst spezifiziert sind. Dies trifft insbesondere für den Bereich Getränke zu.*

Als wesentlicher Kritikpunkt wird jedoch auch angeführt, dass die LS für bestimmte traditionelle Produkte zwar regelmäßig gepflegt bzw. überarbeitet werden, jedoch für manche Produktgruppen durch eine fehlende Überarbeitung zum Hemmnis für Produkt-Innovationen werden können.

Bei den befragten Juristen (Richtern, Fachanwälten, etc.) ist die Resonanz auf die LS differenziert. Manche nennen das DLMB eine „Überregulierung“ oder heben auch hervor, dass die Verkehrsauffassungen im DLMB oft nicht die Verbrauchererwartungen widerspiegeln würden. Überwiegend wurden die LS jedoch als gut geeignete und praktikable Hilfestellung gesehen.

Der größte Nutzen, der aus der Existenz der LS gezogen wird, lässt sich wie folgt definieren:

- *Einheitliche Maßstäbe zur Produktbezeichnung und LM-Herstellung*

- *LS werden i.T. wie Qualitätsstandards genutzt*
- *Vergleichbarkeit von Produkten, Vereinheitlichung der Marktgegebenheiten*
- *Rechtssicherheit, Richtlinien für die Hersteller und Zulieferer*
- *Kongruenz von Verbrauchererwartung und Produktqualität*
- *Konsensbildung zwischen den am Verkehr beteiligten Kreisen; Befriedungsfunktion*

Aus der juristischen Sicht wird die Bedeutung der LS ebenfalls deutlich unterstrichen, jedoch auch darauf hingewiesen, dass deren Akzeptanz in den letzten Jahren gesunken ist. Bei Gerichten stellen die LS gutachterliche Expertise dar, die, verglichen mit der Einzelansicht eines Richters, größere Gewähr für die Richtigkeit einer Entscheidung bieten. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass sie als antizipierte Sachverständigengutachten keine Normen darstellen, sondern widerlegbare Vermutungen sind. Damit sind Abweichungen von LS möglich, die aber begründet werden müssen. Diese Flexibilität wird von den befragten Richtern, aber auch von Rechtsanwälten begrüßt. Eine Verbraucherbefragung könnte die LS in ihrer Wertigkeit bei Gericht nicht ersetzen, da deren Validität oft umstritten ist und somit angreifbar bleibt. Des Weiteren stellen die LS ein wichtiges Instrument für die konkrete Argumentation der Anwälte vor Gericht dar. Ohne sie würde auf beiden Seiten eine wichtige Orientierung fehlen, was einen negativen Effekt auf die Effizienz gerichtlicher Verfahren haben würde. Bei einem Verzicht auf LS wäre die Funktion der Rechtssicherheit nicht gewährleistet. Spürbar ist jedoch auch, dass sich die Relevanz der LS durch die Europäisierung des Lebensmittelrechts verringert hat. So nimmt bspw. die Bedeutung eines LS ab, wenn es möglich ist, Abweichungen von LS bei gleicher Verkehrsbezeichnung lediglich durch einen Hinweis im Zutatenverzeichnis kenntlich zu machen. Zudem werden Produkte immer komplexer. Teilweise existieren auch Verordnungen als Grundlage für Verkehrsbezeichnungen.

Die öffentliche Diskussion um das DLMB und vielfältige Beschwerden seitens der Verbraucherorganisationen führen zu einer geringeren öffentlichen Akzeptanz des DLMB. Dieser Trend macht sich nach Auffassung einiger Befragten bei richterlichen Entscheidungen dadurch bemerkbar, dass in den letzten Jahren teilweise ohne hinreichende Begründung von den LS abgewichen wurde.

Nach der LMIV ist die „rechtlich vorgeschriebene“ Bezeichnung anzugeben, wenn in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten eine solche Bezeichnung vorgesehen ist. Auf die Frage, ob Leitsätze als eine solche Verwaltungsvorschrift angesehen werden können, waren sich die befragten Juristen einig, dass die Leitsätze weder Rechtsvorschriften noch Verwaltungsvorschriften sind. Ihnen kommt keine Normqualität zu, und sie stellen damit keine von der Verwaltung aufgestellten Regelungen dar, sondern dienen vielmehr als vorweg genommene Sachverständigengutachten.

Bei der Frage, welche Bedeutung den LS in den Fällen zukommt, in denen es keine rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung gibt und in denen deshalb diejenige Bezeichnung zu verwenden ist, die von den Verbrauchern im Mitgliedsstaat akzeptiert wird, ohne dass eine weitere Erläuterung erforderlich wäre, wurde von den befragten Juristen darauf hingewiesen, dass die Antwort auf diese Frage davon abhängt, welche Bedeutung man der Formulierung „von den Verbrauchern [...] akzeptiert“ (Art. 2 Abs. 2 Buchst. o LMIV) beimisst. Dies kann als positive Billigung oder auch nur als bloßes Hinnehmen verstanden werden. Welche Auslegung zu bevorzugen ist, war bei den Befragten noch unklar, vielfach wurde auf eine Klärung durch den Europäischen Gerichtshof verwiesen. Weiterhin wurde die Auffassung vertreten, angesichts der konsensualen Verabschiedung der LS unter Beteiligung der Verbraucher könnten die LS weiterhin verwendet werden. Dies folge daraus, dass im LS auch die Verkehrsauffassung der Verbraucher zum Ausdruck komme und er diese akzeptiere. Dem gegenüber steht die Aussage, dass die neue Regelung von der Verbrauchererwartung ausgeht und sich daher nicht mit Hilfe der LS beantworten lässt. Fachleute in der Kommission verkörpern nicht die Verbraucher, weshalb die Regelung zumindest ein Indiz dafür sein sollte, dass die Erwartung der Verbraucher maßgebend ist.

Fehlt es auch an einer üblichen Verkehrsbezeichnung, so dass nach der LMIV eine beschreibende Bezeichnung zu verwenden ist, sieht die Mehrheit der Befragten die LS als relevant an. Dies gelte vor allem in den Fällen, in denen beschreibende Produktbezeichnungen Begriffe verwenden, die ihrerseits in LS beschrieben werden. Als Beispiel wird ein Fertiggericht mit Fischstäbchen angeführt oder auch auf den Streit um Apfelschorle verwiesen: Mischgetränk aus Apfelsaft mit natürlichem Mineralwasser. Für beide Bestandteile existieren gesetzliche Vorgaben.

Die Frage, ob Produkte beanstandet oder von Wettbewerbern angegriffen werden, obwohl sie in Übereinstimmung mit den LS hergestellt und bezeichnet wurden, wird überwiegend verneint. Vereinzelt und sehr selten existieren solche Fälle. In der Regel werden die LS nicht in Frage gestellt, sondern es geht eher um die Frage der konkreten Produktgestaltung. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die LS nach Auffassung der Befragten weitgehend ihre Aufgabe erfüllen und den Herstellern Rechtssicherheit verschaffen: Bei leitsatzkonformer Herstellung und Bezeichnung ist weder durch die Überwachungsbehörden noch durch Wettbewerber mit rechtlichen Angriffen zu rechnen. Ausnahmen gelten nur dann, wenn die Gestaltung der Aufmachung die Verbraucher täuscht.

Abbildung 12: Interviews: Wird Ihrer Meinung nach die Relevanz der Leitsätze künftig zunehmen?

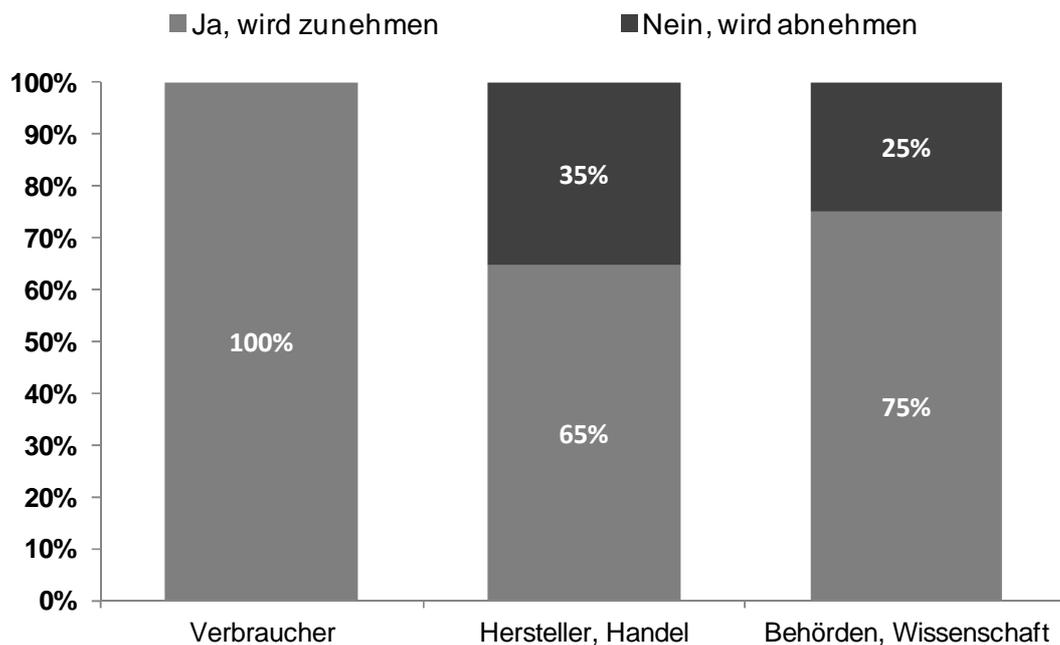
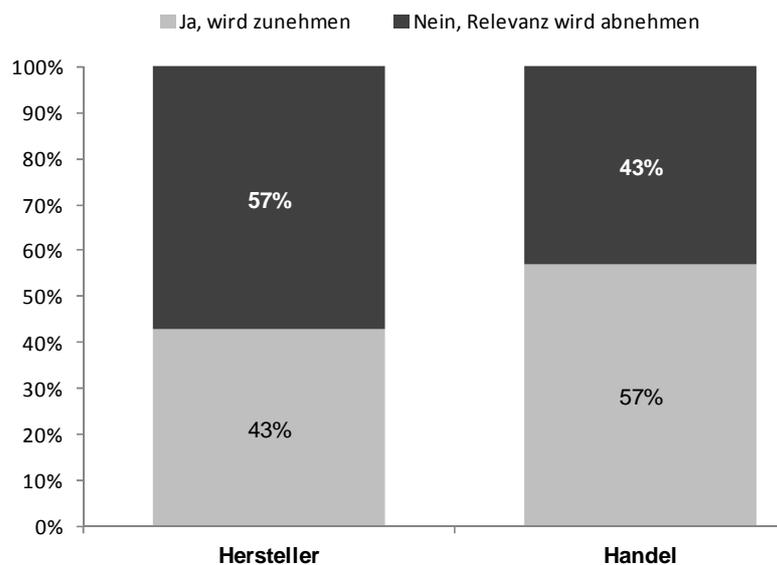


Abbildung 13: Online-Umfrage: Wird Ihrer Meinung nach die Relevanz der Leitsätze künftig zunehmen? (n=181)



Innerhalb der Gruppe der befragten Hersteller und Händler wurde deutlich, dass die Zu- oder Abnahme der Relevanz des DLMB innerhalb der letzten Jahre differenziert betrachtet wird. Für die nach wie vor vorhandene Relevanz der LS spricht aus Sicht der Hersteller und Händler die Tatsache, dass sich i.d.R. diejenigen Produkte am Markt behaupten, die leitsatzkonform hergestellt, zusammengesetzt, gekennzeichnet und beschrieben werden. Dies spiegelt u.a. auch die Konformität der Leitsätze mit der Verkehrsauffassung der Verbraucher wider. Gegen die nach wie vor vorhandene Relevanz der LS spricht aus Sicht der Herstellern hingegen, dass sich die Rechtsauffassung bei einigen Gerichten insoweit geändert habe, als dass LS nicht mehr als faktisch „bindend“ angesehen würden, wie dies noch vor einigen Jahren der Fall gewesen sei (wie bereits beschrieben). Hierdurch ist es aus Sicht der Hersteller bereits öfter zu Fehlentscheidungen der Gerichte gekommen, die sich bei der Berücksichtigung der LS nicht eingestellt hätten.

Insgesamt sind die befragten Hersteller und Händler mehrheitlich der Meinung, dass die Relevanz des DLMB zukünftig steigen wird (vgl. Abbildung 12). Der Verbraucher habe heute und vermutlich auch in Zukunft mehr Interesse an der Transparenz der Herstellungsprozesse von LM sowie an deren Verarbeitung, was das Interesse an den LS grundsätzlich steigern wird. Dies belegt auch eine Studie von

Zühlsdorf und Spiller aus dem Jahr 2012. Die Analyse des Kommunikationsverhaltens der Lebensmittelbranche hat dieser Studie zufolge gezeigt, dass nach den von emotionaler Werbung geprägten 80er und 90er Jahren heute wieder deutlich mehr informative Elemente bei der Vermarktung auftauchen, die oft gesundheitsbezogene Aspekte der Lebensmittel oder bestimmte Prozesseigenschaften erläutern. Diese Art der Vermarktung soll die wachsende Gruppe der kritischen Konsumenten ansprechen.⁸² In einer aktuelleren Studie von September 2014 weisen die Autoren auf das spezielle Interesse der Verbraucher an Informationen zur Herkunft über alle landwirtschaftlichen Produktionsstufen hinweg.⁸³ Zuletzt ist es außerdem von zentraler Bedeutung für die Informationsvermittlung, dass die wichtigsten Informationen auf der Schauseite des Produktes abgebildet sind und somit auf den ersten Blick für den Verbraucher erkennbar sind.⁸⁴

Andererseits könnte die Relevanz der LS aufgrund des globalisierten Warenverkehrs jedoch auch tendenziell abnehmen, da zahlreiche Produkte aus dem Ausland importiert, nachgefragt und in Deutschland verkehrsfähig sind, ohne konkret den LS des DLMB entsprechen zu müssen. Im Gegensatz dazu sind die LS insbesondere bei Regionalität, z.B. bei Wurst- und Backwaren, sowie Spezialitäten eine entscheidende Grundlage der Herstellung, die mit wachsendem globalem Warenverkehr ebenso zunimmt.

Verbraucher-NGOs bekräftigen die Aussage, dass die Relevanz der LS zukünftig abnehmen wird. Begründet wird dies damit, dass Verbraucherwünsche und Erwartungen immer wichtiger werden, in den LS, zumindest in der vorliegenden Form, jedoch nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Aus Sicht der LM-Überwachung und der Wissenschaft hat sich die Relevanz der LS in den vergangenen Jahren durchaus verändert. Deren Wertigkeit habe durch die EU-Rechtsprechung seit den 80ern zwar grundsätzlich abgenommen, steige seit einigen Jahren jedoch kontinuierlich wieder an, u.a. durch den Bedarf bei richterlichen Entscheidungen und durch das besondere öffentlichen Interesse bzw. auch die Kritik, insbesondere der Verbraucherschaft. Deshalb ist die Mehrheit der LM-

⁸² Zühlsdorf und Spiller, 2012

⁸³ Zühlsdorf und Spiller, 2014a

⁸⁴ Zühlsdorf und Spiller, 2014b

Überwachung der Ansicht, dass die Relevanz der LS durch die neue Lebensmittel- Informationsverordnung (LMIV) und das bereits erwähnte Interesse der Öffentlichkeit weiter zunimmt. Lediglich ein kleiner Teil der Befragten sieht den größeren Einfluss seitens der Globalisierung des Warenverkehrs und damit einhergehend eine sinkende Relevanz der LS.

Auf Seiten der Kommissionsmitglieder und der befragten Vertreter des BMEL ist man mehrheitlich der Meinung, dass die Relevanz der LS zugenommen hat. Die aufgeführten Gründe entsprechen den bereits erwähnten: Die LS stehen stärker im Fokus der Öffentlichkeit als noch vor einigen Jahren. Bestehende LS wurden erweitert und neue hinzugefügt. Zu weit über 95% würden die LS ohne Kritik gelebt, besonders für den Bereich Fleisch. Nur ein geringer Teil der Befragten ist der Meinung, dass die Existenz von EU-Verordnungen die Relevanz der LS signifikant reduziert habe. Kritisch sehen einige Kommissionsmitglieder jedoch die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit für das DLMB, die dem Aufgabenbereich des BMEL zugesprochen wird. Hier weisen die Kritiker darauf hin, dass das BMEL die Reaktionen der Öffentlichkeit aufgrund der vermehrt negativen Presse bzgl. des DLMB und der DLMBK scheuen würde und daraufhin die Öffentlichkeitsarbeit bzgl. des DLMB in den vergangenen Jahren auf ein Minimum reduziert habe. Da die LS überwiegend für Hersteller zur Beschreibung der Verkehrsauffassung dienlich seien, bestünde zudem Nachholbedarf bei Irreführung und Täuschung der Verbraucher. Aus diesem Grund schlagen einige Mitglieder vor, die Stellung der Verbraucherschaft in der Kommission zu stärken. Dies könnte z.B. in Form einer Stärkung der Verbrauchervertreter oder sogar als eine Art öffentliche Verbraucherbefragung erfolgen, die bspw. vor dem Wirksamwerden eines Leitsatzes / einer Leitsatzänderung obligatorisch der Verbraucherschaft vorgestellt und zur Abstimmung gegeben werden. Hier stellt sich jedoch die Frage, wer unter „die Verbraucherschaft“ fällt, bzw. diese vertritt und inwieweit unter einer solchen Veränderung das Kriterium der Parität aufrechtzuerhalten ist.

Zusammenfassend werden folgende positive Eigenschaften des DLMB durch die Interviewgruppe festgestellt:

- *Orientierungshilfe/ Informationsgrundlage, Ergänzung der Rechtsvorschriften*
- *Befriedungsinstrument: Ein bewährtes Instrument zur Standardisierung für Hersteller und für Verbraucher (seit 50 Jahren)*
- *Rechtssicherheit /Schutzwirkung für bestimmte Produkte (Rezepturen),*

- Festlegung von Verkehrsbezeichnungen
- Beschreibung der Herstellerpraxis und Verbrauchererwartung
- ehrenamtliche und unabhängige Mitglieder, hoher Sachverstand, Kompromissfähigkeit
- zunehmendes Öffentlichkeitsinteresse
- wichtig für Lebensmittelüberwachung

In der folgenden Tabelle werden die wichtigsten Argumente bzgl. einer sich verändernden Relevanz der Leitsätze gegenübergestellt.

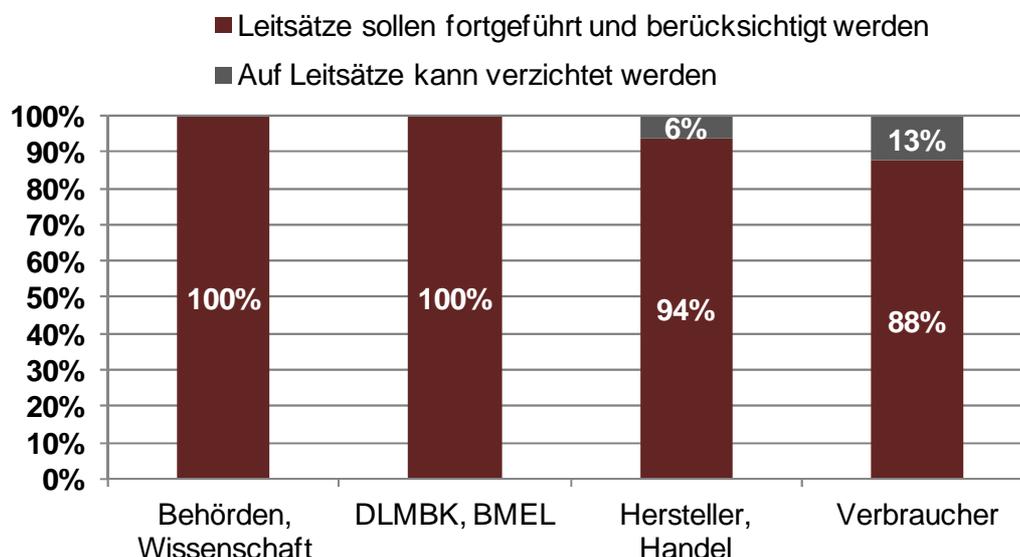
Tabelle 6: Argumente für eine sich verändernde Relevanz der LS

Relevanz wird zunehmen bzw. hat bereits zugenommen, da ...	Relevanz wird abnehmen bzw. hat bereits abgenommen, da ...
...sich i.d.R. Produkte am Markt behaupten, die leitsatzkonform hergestellt, zusammengesetzt, gekennzeichnet und beschrieben werden.	...die LS dem Ziel des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und dem Schutz vor Täuschung nicht mehr gerecht werden und sich verändernde Verbrauchererwartungen ungenügend Berücksichtigung finden.
...das Interesse der Verbraucher an den Herstellungsprozesse von LM sowie an der Verarbeitung solcher kontinuierlich steigt.	...LS Verkehrsbezeichnungen und Verarbeitungsverfahren enthalten, die heute teilweise nicht mehr den Verbrauchererwartungen entsprechen.
...bei Gerichten LS nach wie vor als Sachverständigen-gutachten von hoher Relevanz sind und Verbraucherbefragungen die LS in ihrer Wertigkeit nicht ersetzen können (Validität oft umstritten).	...durch eine erhöhte Sensibilisierung der Verbraucher gegenüber LM, die Anforderungen an die LS bis heute deutlich gewachsen sind, die LS diesem Anspruch aber nicht gerecht werden.
...durch die neue Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV) und das bereits erwähnte Interesse der Öffentlichkeit auch das Interesse an den LS weiter zunimmt.	... eine fehlende Aktualität der LS für manche Produktgruppen zum Hemmnis für Produkt-Innovationen werden kann.
...die LS stärker als noch vor Jahren im Fokus der Öffentlichkeit stehen, immer weiter ausgebaut wurden und folglich in der Quantität wichtiger geworden sind.	...das Lebensmittelrechts kontinuierlich einer steigenden Europäisierung unterzogen wird.
...die LS zu weit über 95% ohne Kritik gelebt werden, besonders für den Bereich Fleisch.	...die öffentliche Diskussion um das DLMB und vielfältige Beschwerden seitens der Verbraucherorganisationen zu einer geringeren öffentlichen Akzeptanz des DLMB führen.
...die LS auch im internationalen Warenverkehr, insbesondere bzgl. Regionalitätsaspekten, z.B. bei Wurst- und Backwaren sowie Spezialitäten, eine Grundlage der Herstellung bilden.	...auch bei Gerichten in den letzten Jahren teilweise ohne hinreichende Begründung von den LS abgewichen wurde.
...die LS nach wie vor Rechtssicherheit in allen Bereichen der LM-Herstellung und des LM-Handels ermöglichen.	... aufgrund des globalisierten Warenverkehrs zahlreiche Produkte aus dem Ausland importiert, nachgefragt und in Deutschland verkehrsfähig sind, ohne konkret den LS des DLMB entsprechen zu müssen.

❖ Welche Konsequenzen hätte ein Verzicht auf die Leitsätze?

Für die Einstellung der Arbeiten am DLMB, das heißt den vollständigen Verzicht auf die LS, spricht sich nur ein sehr geringer Teil der befragten Vertreter aus den verschiedenen Anspruchsgruppen aus (vgl. Abbildung 14). Die Mehrheit der befragten Kommissionsmitglieder und Angehörigen des BMEL spricht sich für eine Beibehaltung des DLMB aus, da es keine wirkliche Alternative zu diesem Konzept gäbe. Ohne die LS müsse man sich vermehrt gerichtlich auseinandersetzen und wäre auf die Individualinterpretation des jeweiligen Richters angewiesen. Trotzdem gäbe es zahlreiche Verbesserungspunkte am bestehenden Konzept. Auch die befragten Verbrauchervertreter sprachen sich mit einer deutlichen Mehrheit (88%) für die grundsätzliche Fortführung der LS aus. Dies ist insoweit bemerkenswert, da sich die Verbraucherschaft, wie im folgenden Kapitel noch genauer erörtert wird, mit ebenso deutlicher Mehrheit dafür ausspricht, dass die LS in der vorliegenden Form eine unzureichende und damit inakzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung darstellen. Die am häufigsten geäußerte Kritik in diesem Zusammenhang begründet sich aus der unzureichend berücksichtigten Veränderung der Verbrauchererwartung und der Schwerfälligkeit im Prozess der Leitsatzerstellung bzw. -anpassung.

Abbildung 14: Interviews: Sollte aus Ihrer Sicht an den Leitsätzen festgehalten werden?
(alle Gruppen)



Kritisch, und dies wird gruppenübergreifend erwähnt, sind LS zu Produkten wie bspw. Kalbsleberwurst, die traditionell und historisch bedingt als Verbrauchertäuschung interpretiert werden könnten. Das Grundkonzept „Leitsatz“, auf der anderen Seite, wird gruppenübergreifend bejaht.

Die Frage nach der Beibehaltung des Instruments Leitsätze wurde auch von der Gruppe BVL, Länderministerien, LM-Überwachung und Wissenschaft einstimmig mit „ja“ beantwortet. Dies spiegelt, wie auch in den anderen Anspruchsgruppen, die große Akzeptanz für das generelle Konzept „Leitsätze“ wider. Zum einen spricht für die Leitsätze, dass keine deutlich vorteilhaftere Alternative existiert, zum anderen stellen die LS eine Einigung mit allen am Verkehr beteiligten Kreisen auf breiter Ebene dar. Dies wird insbesondere auch durch die amtliche Lebensmittelüberwachung betont. Um ihren rechtlichen Status weiter zu stärken und dadurch ihre Bedeutung weiter anzuheben, wurde von Seiten einiger Interviewpartner aus dem Bereich Überwachung vorgeschlagen, die LS rechtsverbindlich auszugestalten. Ohne die Existenz von LS müssten sehr aufwändige Recherchen zur Klärung der Verkehrsauffassung durchgeführt werden. Zwar stünde die DLMBK bzgl. Fragen zur Verkehrsauffassung beratend zur Seite, die Arbeit zur Schaffung einer belastbaren Datengrundlage sei jedoch viel aufwendiger und kostenintensiver als die Verwendung von LS. Bei neuen Produkten, bei denen bspw. noch keine Leitsätze vorliegen, werde eine beschreibende Bezeichnung verwendet. Wenn diese fehle, werde von der zuständigen Behörde eine Ergänzung verlangt. Im Vordergrund stünde dann jedoch nicht der Verbraucherschutz, sondern die Einhaltung des Kennzeichnungsrechts. Ein Verzicht auf das DLMB könnte zudem Unklarheiten bei der Beurteilung von nicht normgerecht auf dem Markt befindlichen oder innovativen LM verursachen. Zudem würden Individualinterpretationen begünstigt (auch bei Gerichten) und dadurch eine höhere Rechtsunsicherheit geschaffen.

Auch entfielen mit der Aufgabe des DLMB eine wesentliche rechtliche Orientierung für Lebensmittelhersteller und -händler. Sowohl bei B2B- als auch bei B2C-Geschäften, aber auch in der amtlichen Lebensmittelüberwachung und bei gerichtlichen Entscheidungen fehlten die LS als Sachverständigengutachten. Gegen die Einstellung des DLMB spricht zudem die dann fehlende technische Grundlage. Durch die Abschaffung des DLMB käme es vor allem bei Herstellern von Lebensmitteln zu dem Verlust von technischen Spezifikationen bei B2B-Geschäften. Die Folgen wären ein erhöhter

Aufwand in der Abstimmung zwischen Hersteller- und Handelspartnern sowie eine Zunahme von Abweichungen in der Zusammensetzung von traditionellen Spezialitäten (z.B. Sachertorte).

Diese Beobachtungen unterstreichen den Eindruck, dass von keiner der involvierten Anspruchsgruppen eine grundsätzliche Kritik am Instrument „LS“ geäußert wird, die Frage nach dem *Wozu* also größtenteils unterbleibt, sehr wohl jedoch die Frage nach dem *Wie* mit Nachdruck gestellt wird, was eine deutliche Kritik an der Umsetzung des Instruments DLMB impliziert! Mit der Einstellung der Arbeiten am DLMB und den LS würde somit im Grundsatz den Bedürfnissen der Anspruchsgruppen zuwider gehandelt.

3.1.1.2. Aktualität der Leitsätze

❖ *Wie aktuell sind die Leitsätze in Bezug auf neue Produktentwicklungen oder geänderte Herstellungstechnologien?*

Fragt man Hersteller und Händler nach der Aktualität der LS, so spricht sich die Mehrheit für eine überwiegende Aktualität aus. Lediglich eine Minderheit vertritt die Meinung, die LS seien gar nicht aktuell. Jedoch ergibt sich im Vergleich der Online-Befragung und der durchgeführten Interviews mit Händlern und Herstellern ein etwas differenzierteres Bild, wie in Abbildung 15 und Abbildung 16 dargestellt. Während sich in der Online-Umfrage, bei einer Stichprobengröße von 159 Teilnehmern, rund 54% der Hersteller dafür aussprachen, dass die LS ihrer Ansicht nach weniger aktuell oder sogar gar nicht aktuell seien, sprachen sich bei den durchgeführten persönlichen Interviews mit Herstellern und Händlern rund 75% der Befragten für eine überwiegende bis hohe Aktualität aus. Verzerrt wird der Vergleich beider empirischer Ansätze zum einen durch die Differenzierung der Gruppe Hersteller und Händler innerhalb der Online-Umfrage, die in der Form bei den Interviews nicht stattgefunden hat, zum anderen durch die Möglichkeit, sich in der Online-Umfrage neben der Bewertung „überwiegend aktuell“ auch für die Bewertung „weniger aktuell“ entscheiden zu können. Trotz dieser Differenz kann aus beiden Beobachtungen abgeleitet werden, dass in beiden Gruppen, Hersteller und Händler, mindestens die Hälfte der Befragten die Aktualität der LS als überwiegend aktuell einschätzen und damit nicht grundsätzlich kritisieren. Dabei scheinen Hersteller das Aktuali-

tätskriterium deutlich kritischer zu sehen als Händler, was wegen der stärkeren Einflussnahme der LS und deren Definition der Beschaffenheitsmerkmale von LM auf die Produktion von LM nachvollziehbar ist. Andererseits ist die Aktualität der LS auch für Händler wünschenswert, da sie in unmittelbarem Kontakt mit den Verbrauchern treten und diese die fehlende Aktualität bemängeln. Die Kritik der Verbraucher richtet sich dann aber nicht gegen die Händler, sondern wiederum gegen die Hersteller.

Trotz dieser vor dem Hintergrund der öffentlichen Kritik verhältnismäßig positiven Beurteilung der Aktualität wurde von den befragten Herstellern und Händlern wiederholt darauf hingewiesen, dass das offensichtlichste Verbesserungspotential der LS in deren zeitnaher Anpassung läge. Der Prozess der Leitsatzerstellung bzw. Anpassung müsse beschleunigt und Teile des hohen Bürokratieaufwandes in der Antragsbearbeitung abgebaut werden. Außerdem verliere die Industrie bei Nicht-Aktualität der LS ein wichtiges Hilfsmittel. Für sie könnten veraltete LS zur unnötigen Hürde werden, weil eine Abweichung kenntlich gemacht werden muss.

Diese Auffassung wird auch von den befragten Kommissionsmitgliedern und Angehörigen des BMEL unterstützt. Die LS sollten ebenso wie Rechtsvorschriften aktuell sein. Daher sollten diese angepasst und mit der Verbrauchererwartung abgestimmt werden. Gerade bzgl. neuer Technologie gäbe es zuweilen starke Verzögerung. Von der Antragstellung bis zu Veröffentlichung vergingen meist 1-2 Jahre. Innerhalb der Kommission und des BMEL sprechen sich, wie in Abbildung 16 dargestellt, 90% für eine überwiegende Aktualität der LS aus. 10% kritisieren die LS als gänzlich nicht aktuell und keiner der Befragten sprach sich dafür aus, dass die LS eine hohe Aktualität besäßen. Dies begründet sich zum einen aus dem eigenen Bewusstsein über die Langwierigkeit der Entscheidungsprozesse zur Leitsatzanpassung bzw. Erstellung, zum anderen aus dem Selbstverständnis, dass bei der Definition von LS, ähnlich wie bei Rechtsnormen, grundsätzlich eine gewisse Verzögerung zum Marktgeschehen zu akzeptieren sei und eine „Tagesaktualität“ dabei grundsätzlich nicht zu erreichen ist.

Beschäftigte des BVL, Länderministerien, LM-Überwachung und Wissenschaft betonen ebenfalls, dass die LS zwar überwiegend aktuell seien (67%), deren Aktualisierung bzw. Neubegründung jedoch zu schwerfällig sei, um Marktentwicklungen zeitnah berücksichtigen zu können. Diesbezüglich

wird jedoch ebenfalls angemerkt, dass Innovationen am Markt generell schneller erfolgen als dies in den LS jemals abgebildet werden könne.

Zwar wird auch von juristischer Seite die Aktualität der LS bemängelt, jedoch wurde darauf hingewiesen, dass selbst bei nicht aktuellen LS neue Produkte, wie bspw. Smoothies, vertrieben werden können. Keiner der Befragten innerhalb dieser Gruppe sprach sich folglich dafür aus, dass die LS eine unzureichende Aktualität besäßen. Probleme, die sich aus der fehlenden Aktualität der LS am Markt ergeben könnten, werden von juristischer Seite daher nur beschränkt gesehen, da der bestehende Rechtsrahmen durchaus Abweichungen zulässt.

Als signifikantes Defizit der LS wird das Aktualitätskriterium von Seiten der Verbraucherschaft beurteilt. Wie Abbildung 16 zu entnehmen ist, spricht sich die Mehrheit der befragten Verbrauchervertreter (75%) dafür aus, dass die LS überwiegend nicht aktuell seien. Nicht aktuelle LS treffen die Verbrauchererwartung nicht und würden folglich zur Verbrauchertäuschung führen, bzw. diese begünstigen. Die Anpassung der LS an sich verändernde Verbrauchererwartungen und damit auch sich verändernde Verkehrsauffassungen von LM sei eine prioritäre Herausforderung, die an die LS gestellt würde. Eben dies sei jedoch in der derzeit vorliegenden Konzeption der LS-Definition und Anpassung durch die DLMBK nicht umfänglich gewährleistet.

Von Seiten der Kommission wird diesbezüglich auch darauf hingewiesen, dass die Befassung mit einem LS bzw. einem Produkt in der DLMBK, bzw. in einem Fachausschuss, grundsätzlich von der Initiative der Industrie bzw. der Verbraucherschaft abhängt. Eine LS-Aktualisierung bzw. Anpassung auf Eigeninitiative der Kommission sei i.T. möglich, grundsätzlich aber im Verfahren nicht vorgesehen (§ 7 Abs. 1 GO). So existieren bspw. Fälle, in denen sehr schnell LS auch für neue Produkte erstellt wurden, wenn dies durch die Industrie rechtzeitig per Antrag initiiert wurde. Dennoch wird weiterführend auch eingeräumt, dass in der DLMBK nicht genügend Kapazitäten und Ressourcen vorhanden seien, um dem Bedarf nach Aktualisierung nachkommen zu können. Als Gründe hierfür werden insbesondere die Personal- und Finanzressourcenausstattung des Sekretariats, als auch die unregelmäßigen Tagungsintervalle der DLMBK und der entsprechenden Fachausschüsse angeführt.

Abbildung 15: Online-Umfrage: Wie aktuell sind die Leitsätze Ihrer Auffassung nach in der derzeit vorliegenden Form? (Werden bspw. Neue Produktentwicklungen oder veränderte Herstellungstechnologien kurzfristig berücksichtigt? (n=159)

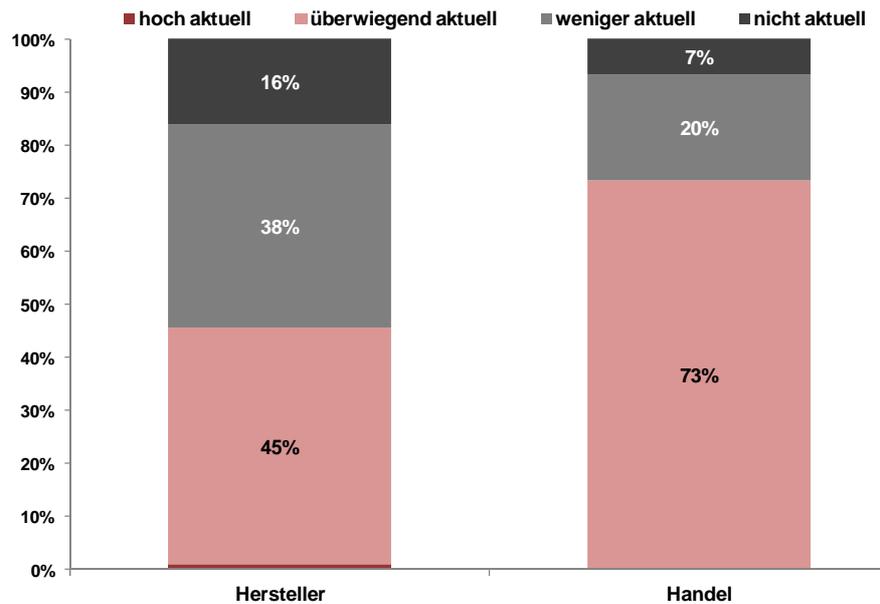
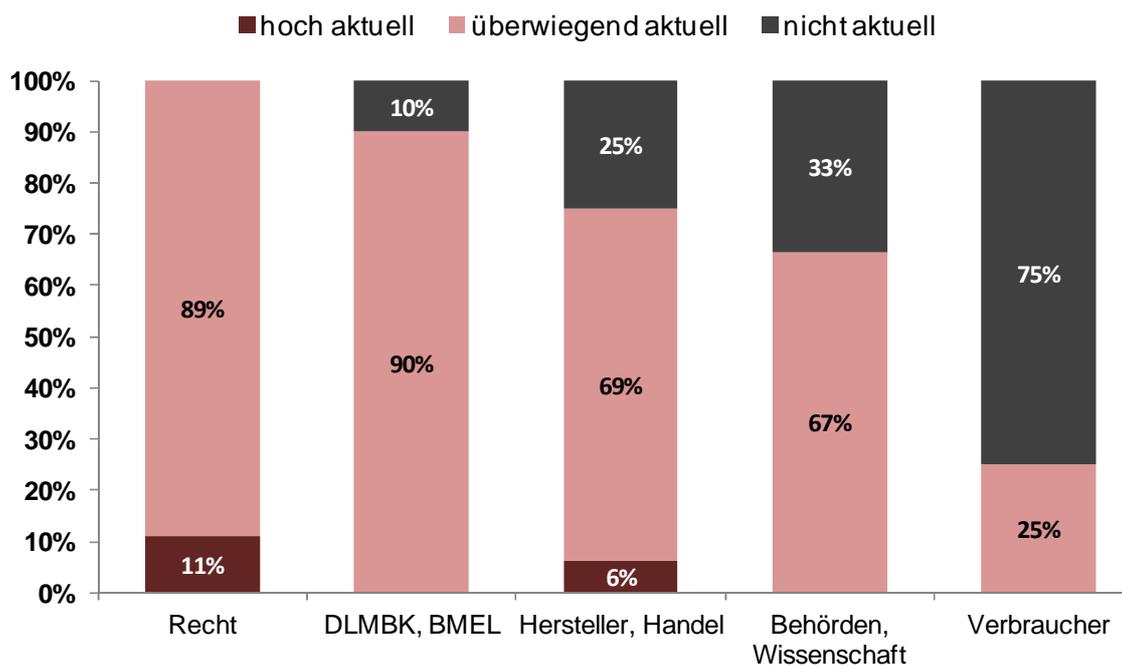


Abbildung 16: Interviews: Wie aktuell sind die Leitsätze Ihrer Auffassung nach in der derzeit vorliegenden Form?



Ergebnisbox 4: Relevanz des DLMB***Wie relevant sind die Leitsätze für die Anspruchsgruppen?***

- Durch geänderte Herausforderungen, wie die Schnelllebigkeit im LM-Sektor und eine erhöhte Sensibilisierung der Verbraucherschaft, sind die Anforderungen an die LS deutlich gewachsen.
- Innerhalb der Anspruchsgruppen wird die Relevanz der LS unterschiedlich bewertet, wobei sich über alle Gruppen hinweg ein überwiegend positives Bild des „Leitsatz-Konzeptes“ darstellt.
- Von keiner Gruppe wird eine grundsätzliche Kritik am Instrument „LS“ geäußert. Die Frage nach dem „Wozu“ unterbleibt somit größtenteils, während die Frage nach dem „Wie“ also der Umsetzung jedoch mit Nachdruck gestellt wird.

Hat sich die Relevanz der LS in den vergangenen Jahren verändert?

- **Argumente für die Abnahme der Relevanz der LS**
 - Europäisierung des Lebensmittelrechts
 - Globalisierung des Warenverkehrs und Zunahme vom LM-Importen
 - Zunehmende öffentliche Kritik und vielfältige Beschwerden der Verbraucher-NGOs
 - Verbraucherwartungen werden vielfältiger, nicht aber ausreichend in den LS berücksichtigt
 - Änderung der Rechtsauffassung bei einigen Gerichten.
- **Argumente für die Zunahme der Relevanz der LS**
 - Steigendes Interesse der Verbraucher an Herstellung / Verarbeitung und Qualität von LM
 - Steigende Bedeutung von Regionalität, die im globalem Warenverkehr ebenso wächst
 - Bei Gerichten können LS nicht durch Verbraucherbefragung in ihrer Wertigkeit ersetzt werden.

Welche Konsequenzen hätte ein Verzicht auf die Leitsätze?

- Für einen Verzicht auf die LS spricht sich mehrheitlich keine der Anspruchsgruppen aus.
- Es existiert keine Alternative mit einer deutlichen Vorzüglichkeit gegenüber den LS.
- Ohne LS würde eine wichtige rechtliche Orientierung fehlen (Rechtssicherheit), was u.a. einen negativen Effekt auf die Effizienz gerichtlicher Verfahren haben würde.
- Bei Produkten, bei denen keine LS vorliegen, werden beschreibende Bezeichnungen verwendet. Im Vordergrund steht dann nicht der Verbraucherschutz, sondern die Einhaltung des Kennzeichnungsrechts.

Wie aktuell sind LS bzgl. neuer Produktentwicklungen / Herstellungstechnologien?

- Die Mehrheit der Befragten gibt an, die LS seien überwiegend aktuell.
- Die Aktualität bei einigen Produktgruppen ist jedoch nicht gegeben, so dass Verbrauchererwartungen nicht wiedergegeben werden können. Dies kann Verbrauchertäuschung begünstigen.
- Gerade bzgl. neuer Technologie gibt es zuweilen deutliche Verzögerung in der LS-Anpassung
- Probleme, die sich aus der „Nicht-Aktualität“ der LS ergeben könnten, werden von juristischer Seite nur beschränkt gesehen, da der bestehende Rechtsrahmen Abweichungen zulässt.
- Für Hersteller können veraltete LS zum Innovations-Hemmnis werden.
- Es wird gruppenübergreifend darauf hingewiesen, dass das offensichtlichste Verbesserungspotential des DLMB in der zeitnahen Anpassung/Aktualisierung der LS läge.

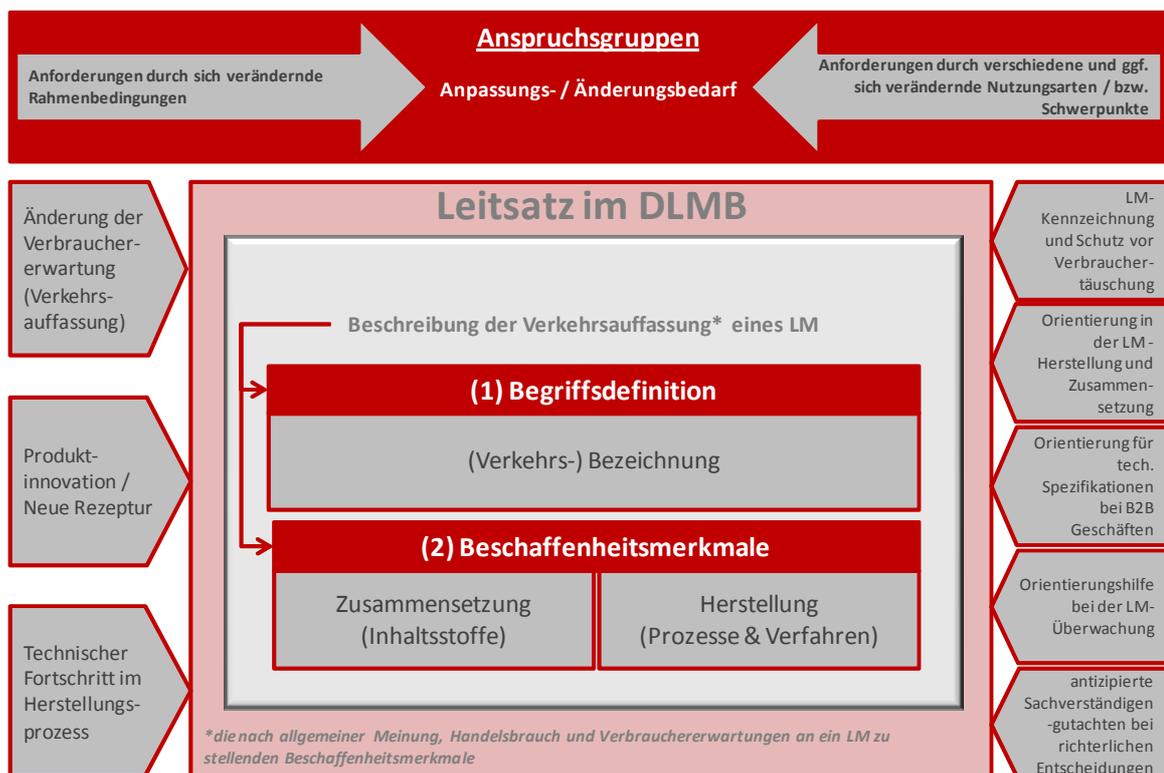
3.1.2. Eignung des DLMB und der Leitsätze

3.1.2.1. Abbildung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln

- ❖ *In welchem Ausmaß geben die LS die Verkehrsauffassung der Hersteller, des Handels und der Verbraucherschaft wieder? Gewährleisten die LS dabei eine allgemein akzeptierte Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM?*

Die unterschiedlichen Anspruchsgruppen stellen definitionsgemäß unterschiedliche Ansprüche an die Eigenschaften der LS innerhalb des DLMB, was insbesondere durch die unterschiedliche Nutzung-, bzw. Nutzungsschwerpunkte der LS in den jeweiligen Gruppen begründet ist. Ob und in welchem Umfang die jeweiligen Gruppen die Eignung des Instruments LS zur Beschreibung der Verkehrsauffassung als positiv bewerten, hängt demnach maßgeblich davon ab, inwieweit sie dem jeweiligen Verwendungsschwerpunkt, unter sich ändernden Rahmenbedingungen, gerecht werden.

Abbildung 17: Anforderungen an die Definition von Leitsätzen im DLMB



Die realistische Abbildung der Verkehrsauffassung unter sich verändernden Verbrauchererwartungen, neuen Produktentwicklungen und Rezepturen sowie einem voranschreitenden technischen Fortschritt bei den Herstellungsprozessen von LM ist hierbei sicherlich die Grundvoraussetzung, der die LS gerecht werden sollen und müssen.

Darauf aufbauend differenziert sich die Sicht der verschiedenen Gruppen auf die LS jedoch in der Form, dass jede Gruppe teils überschneidende, teils individuelle Nutzungsschwerpunkte setzt, welche i.T. abweichende Eigenschaften der LS fordern und damit ihre Eignung unterschiedlich bewerten lassen. Durch die Interviews mit verschiedenen Gruppenvertretern innerhalb dieser Evaluierung wurde deutlich, dass sich je nach Blickwinkel unterschiedliche Ansprüche an die Feststellung der Verkehrsauffassung und damit an die LS ergeben, die in der Summe mitunter schwer übereinzubringen und damit in Gänze zu erfüllen sind. Hier differenzieren sich insbesondere die Ansprüche der Verbraucher von denen der Hersteller und Händler. Ansprüche der LM-Überwachung und der juristischen Vertreter bilden eine eigene Gruppe, die wiederum abweichende Schwerpunkte setzt.

Im Idealfall sollte die Diskussion innerhalb der DLMBK, die eine paritätische Vertretung aller Anspruchsgruppen darstellt, einen akzeptablen Konsens herbeiführen, der genau diese Interessensabwägung beinhaltet und zu einem auf breite Akzeptanz stoßenden Kompromiss in der LS-Definition führt. Als problematisch stellt sich dieser Konsensprozess jedoch dann dar, wenn die Ansprüche der Gruppen, basierend auf deren Verwendungsschwerpunkt, so deutlich voneinander abweichen, dass selbst die übergeordnete Zielsetzung der LS, nämlich die Beschreibung der Verkehrsauffassung, in ihrer Funktion, d.h. ihrem Sinn und Zweck, abweichend interpretiert wird.

Dienen die LS beispielsweise in erster Linie als technische Vorgaben zur Produktion und Zusammensetzung von LM oder dienen sie vor allem der eindeutigen LM-Kennzeichnung, die den Verbraucher vor Täuschung schützt? Weiterführend lässt sich auch die Frage stellen, ob insbesondere die „beschreibende Komponente“ der LS im Vordergrund steht, also die jedem LS vorangehende Begriffsdefinition eines Produktes. Oder ist es vielmehr die korrekte „Definition der Beschaffenheitsmerkmale“ eines LM, welche die Zusammensetzung und Herstellung eines Produktes definiert?

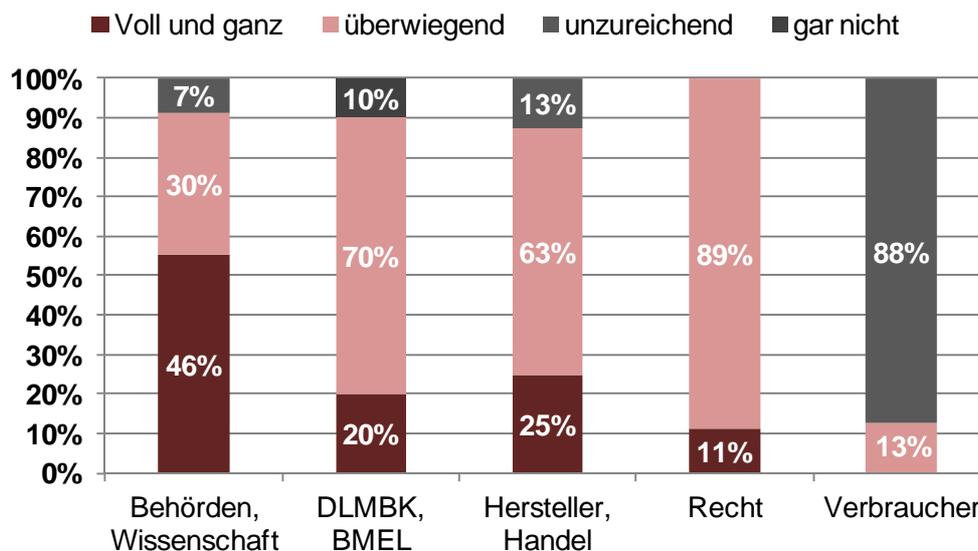
Liegen erkennbare Zielkonflikte in der generellen Ausrichtung des DLMB vor, ist zu deren Beseitigung eine eindeutige Klarstellung der Zielsetzung und Bildung von Zielhierarchien nötig. Folgende Fragen sollten dazu beantwortet werden:

- *Was soll das DLMB leisten und welche Funktionen soll es dabei erfüllen?*
- *Harmonieren die gefassten Ziele, d.h. sind grundsätzlich Maßnahmen denkbar, die alle Ziele und Funktionen gleichermaßen maximieren, oder liegen Zielkonkurrenzen vor, d.h. führt das Maximieren bestimmter Ziele und Funktionen zur Herabsetzung anderer?*
- *Wenn Zielkonflikte vorliegen, wie können diese gelöst werden?*
- *Wenn keine Zielkonflikte vorliegen, welche Maßnahmen sind zu ergreifen um einen nutzenoptimalen Zustand zu erreichen?*

Aufbauend auf diesen allgemeinen Überlegungen und Beobachtungen soll nun auf die Äußerungen der einzelnen Anspruchsgruppen eingegangen werden, die sich auf die Frage der Eignung des Instruments LS in den Interviews ergeben haben.

Generell erscheint das Instrument LS den befragten Herstellern und Händlern für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM als geeignet (vgl. Abbildung 18). Lediglich 13% dieser Gruppe sind der Meinung, die LS bilden eine unzureichende Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM. Die Kritik an der Eignung des Instrumentes wird dadurch begründet, dass die LS zu „statisch“ seien und die Weiterentwicklung von Technologien und Innovationen i.T. nicht abbilden und damit behindern würden. Einige der Interviewpartner sehen die LS als Ergänzung zur Rechtsprechung. Diese sollte aber nicht zu detailreich gestaltet werden, da das Instrument nicht die Aufgabe der Zutatenliste oder der Nährwert-Tabelle im Rahmen der gesetzlichen Kennzeichnung übernehmen solle bzw. könne. Dies sei für die notwendige Beschreibung der Beschaffenheitsmerkmale eines Produktes nicht notwendig und damit zu vermeiden.

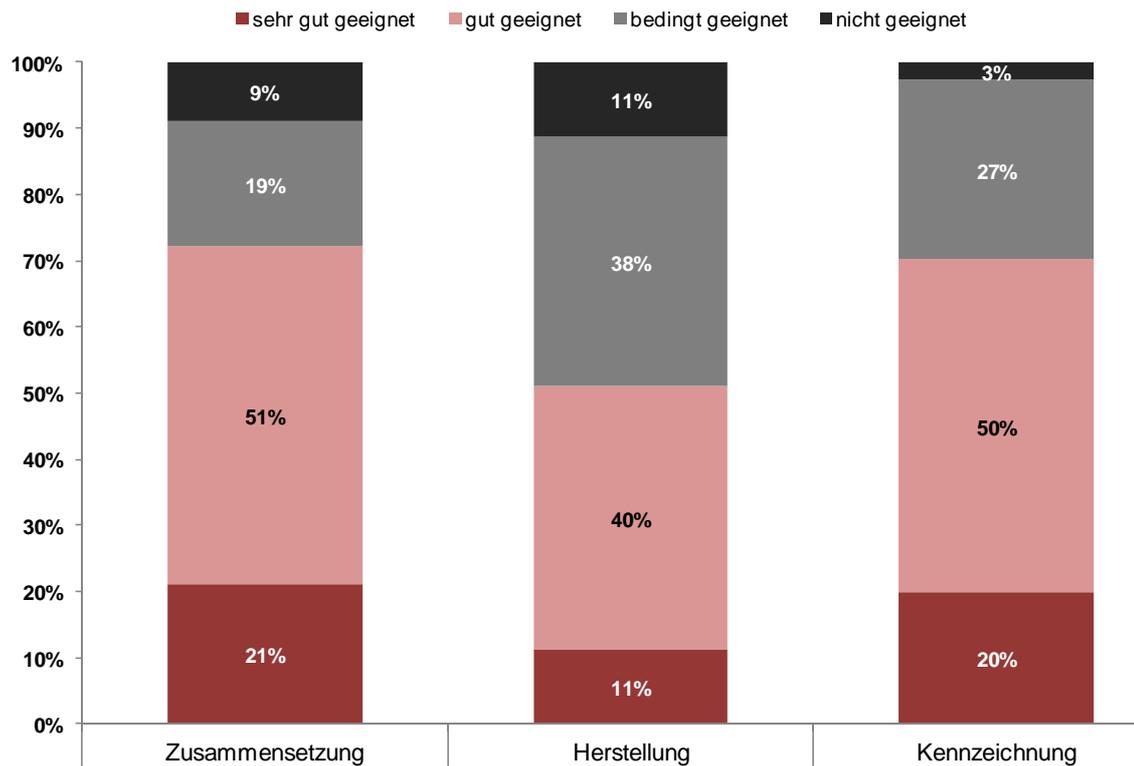
Abbildung 18: Interviews: Stellt das DLMB eine akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM dar? (alle Gruppen)



Differenziert betrachtet wird jedoch die Eignung der LS für die verschiedenen Anwendungsbereiche (1) Zusammensetzung, (2) Herstellung und (3) Kennzeichnung, wie in Abbildung 19 sowie Abbildung 20 bis Abbildung 23 dargestellt und in der Einleitung zu diesem Kapitel bereits beschrieben.

Während aus Sicht der Hersteller und Händler die LS insbesondere als Grundlage für die Zusammensetzung (Inhaltsstoffe von LM) und Kennzeichnung geeignet sind, ist deren Bedeutung für die Herstellung (Prozesse & Verfahren) reduziert. Insbesondere bei Süßwaren wird den LS von Seiten der befragten Hersteller und Händler eine uneingeschränkte Eignung infolge der konsensgetriebenen Zusammenarbeit der beteiligten Gruppen attestiert. Sie bilden eine solide und belastbare Argumentationshilfe bei kontroversen Fragestellungen. Auch im Fleischbereich haben sie nach Angaben der Befragten einen sehr hohen Stellenwert. Als wichtige Funktionen der LS werden zudem vor allem die Förderung des Qualitätswettbewerbs sowie die Schaffung von Handlungssicherheit im Allgemeinen aufgeführt. LS haben bei B2B Geschäften zwar nur eine mittelbare Bedeutung, es werden jedoch wesentliche Parameter für den B2B und den B2C-Bereich festgelegt. LS werden von Herstellern gegenüber den Zulieferern z.T. in chemische Spezifikationen übersetzt, weil diese leichter überprüfbar sind. Dennoch muss der Hersteller bei der Formulierung der Spezifikation Gewissheit darüber haben, wie er sein Endprodukt vertreiben kann. Dazu seien die LS wichtig.

Abbildung 19: Online-Umfrage: Wie beurteilen Sie die Eignung des Instruments "Leitsätze" für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln? (n=168)



Der aktuelle rechtliche Status des DLMB wird seitens der Hersteller und Händler auch als „gute Mitte“ zwischen gesetzlichen Vorgaben und Industrierichtlinien beschrieben.

Mit einem Anteil von 90% sieht auch die Mehrheit der befragten Kommissionsmitglieder und Angehörigen des BMEL die LS zumindest überwiegend als eine akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM (davon 20% sogar als eine voll und ganz akzeptable Beschreibung). Diskussionsbedarf besteht jedoch auch hier bzgl. der Abbildung der sich ändernden Verbrauchererwartungen. Hier wird ebenfalls die Frage gestellt, ob LS überhaupt „Wunscherwartungen der Verbraucher“ formulieren können und sollen.

Abbildung 20: Interviews: Eignung der LS zum Zwecke der Zusammensetzung von LM

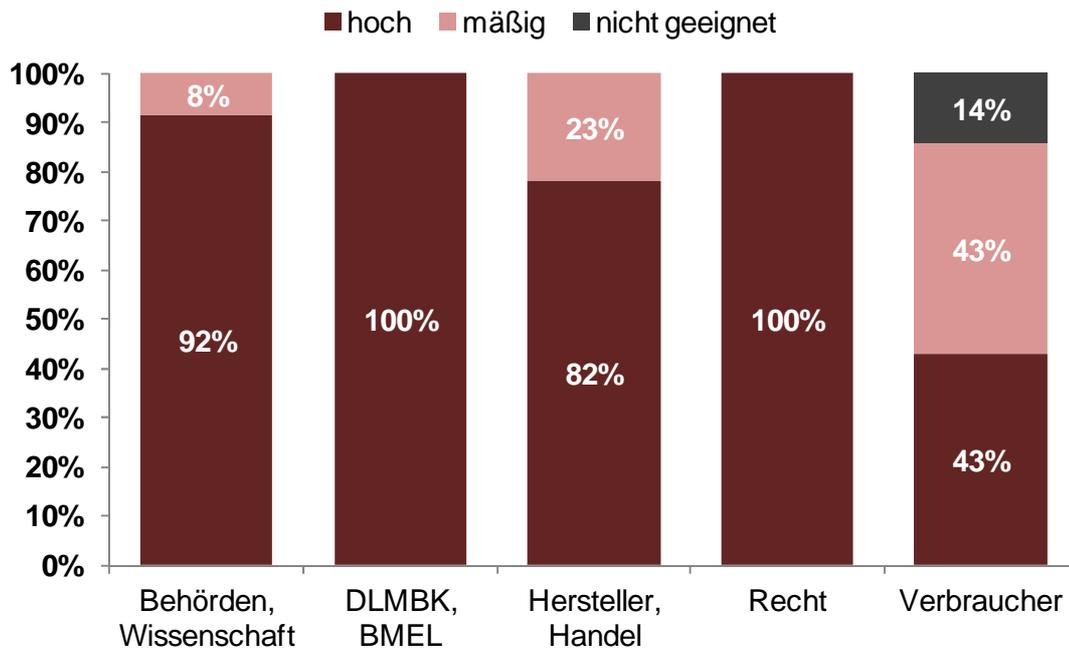


Abbildung 21: Interviews: Eignung der LS zum Zwecke der Herstellung von LM

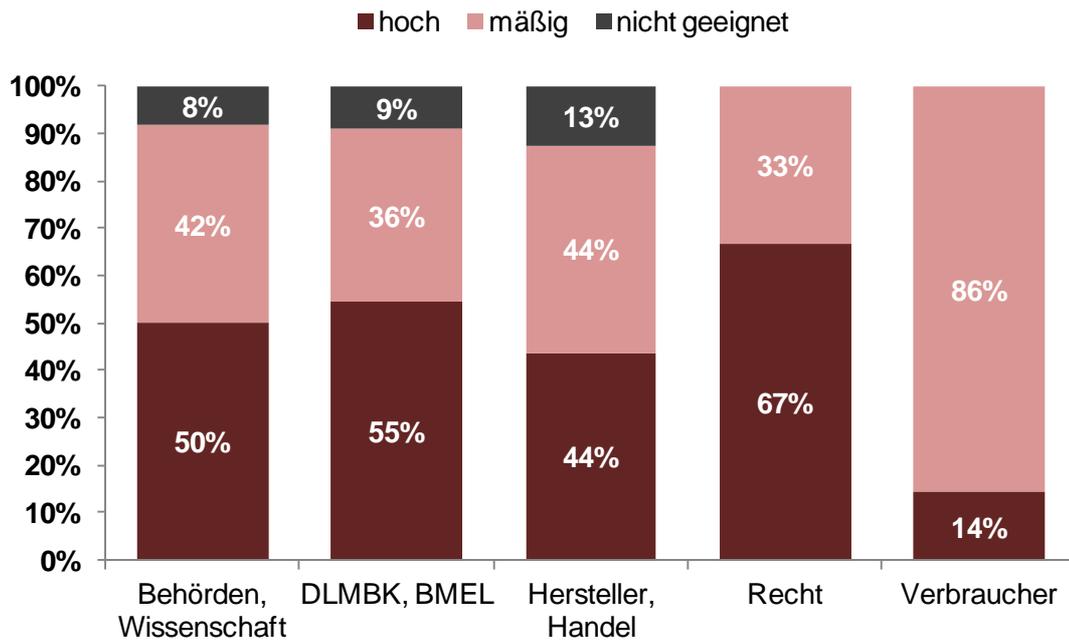


Abbildung 22: Interviews: Eignung der LS zum Zwecke der Kennzeichnung von LM

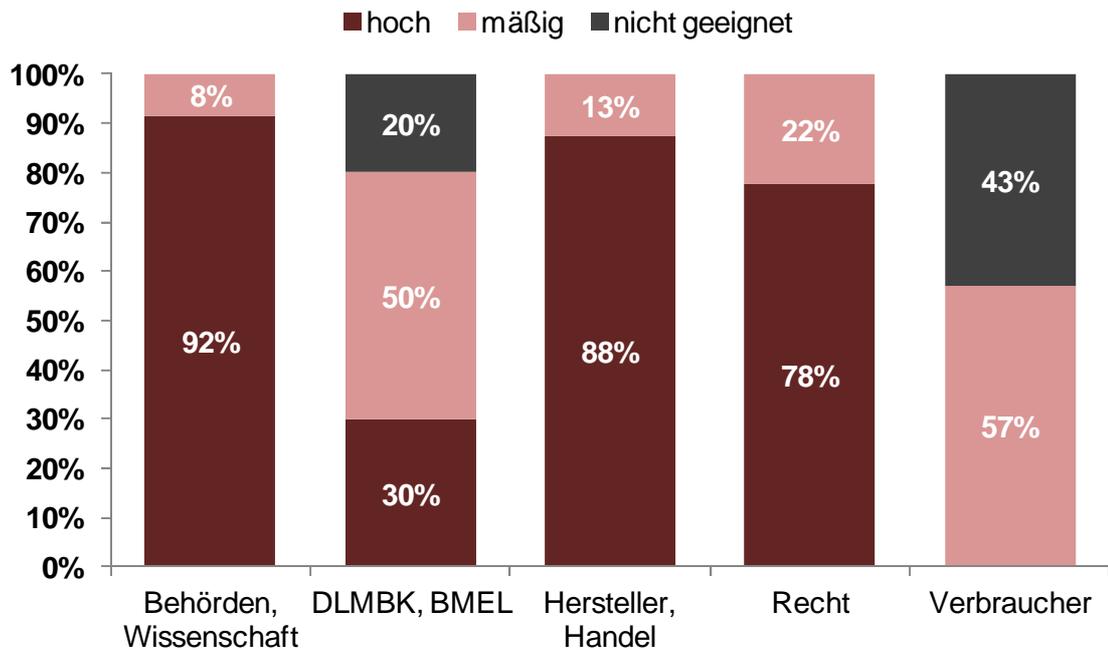
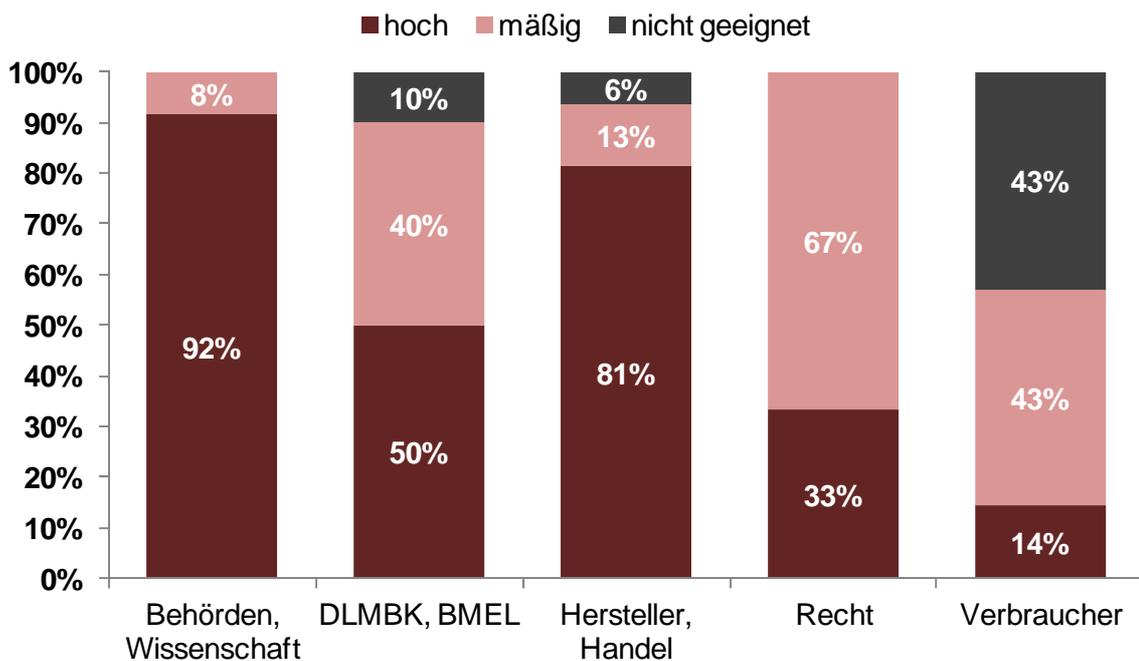


Abbildung 23: Interviews: Eignung der LS zum Zwecke der Produktbeschreibung von LM



Die Mitglieder der Kommission und Beschäftigte des BMEL wiesen in den Interviews u.a. darauf hin, dass weder der Verbraucherschutz noch die Definition von technischen Normen primäres Ziel der LS seien. Dies ist vielmehr die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM, die sich aus dem redlichen Handelsbrauch und der berechtigten Verbrauchererwartung zusammensetzt. Eine Überprüfung der LS sei unter Berücksichtigung dieser Prämisse zu sehen. Auf der anderen Seite wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass bzgl. der Kennzeichnung von LM, also insbesondere bzgl. der Verbraucheransprüche an die LS Diskussionsbedarf bestünde. Um dieser Funktion der LS verstärkt Rechnung zu tragen, wurde seitens des BMEL im Jahr 2011 vorgeschlagen, einen übergreifenden LS zu entwickeln, der die gute Kennzeichnungspraxis produktunabhängig und damit übergreifend beschreibt. Dieser allgemeine oder auch horizontale LS sollte einen Kriterienkatalog enthalten, nach dem die Kennzeichnung beschrieben wird. Dieser LS fand jedoch innerhalb der DLMBK keine Mehrheit, da zwischen den verschiedenen Gruppen kein Konsens herbeigeführt werden konnte.⁸⁵

Mitglieder der DLMBK wiesen darauf hin, dass im Bereich der Herstellung die Dynamik in Produktionsprozessen sehr hoch sei, wodurch neue Produktentwicklungen nicht sofort bei der LS-Entwicklung umgesetzt werden könnten (z.B. Käseimitat, Klebeschinken).

Die LS sind nach Ansicht der befragten Kommissionsmitglieder gut geeignet, um die Zusammensetzung von LM zu beschreiben, mit der Einschränkung, dass die LS sich in der Entwicklung auf unterschiedlichem Niveau befinden. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass in den letzten Jahren mehr Produkte in das DLMB aufgenommen worden sind, als im Durchschnitt der letzten 10 Jahre.

Seitens der LM-Überwachung und der Wissenschaft wird die Eignung von LS für die Beschreibung der Verkehrsauffassung, insbesondere bei der Produktbeschreibung, als hoch beurteilt. Dies variiert jedoch von LS zu LS. Im Allgemeinen wird das LS-Konzept positiv wahrgenommen, vor allem, weil es durch die Berücksichtigung aller Gruppen ein konsensfähiges Instrument darstellt. Rund 46% der Befragten aus dieser Gruppe äußerten, dass die LS eine voll und ganz akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung darstellen. Sie dienen als wichtigster Hinweis auf die Verkehrsauffassung, da repräsentative Verbraucherbefragungen nicht immer umsetzbar seien. Jedoch würden Verbraucher-

⁸⁵ Rehlender (2012)

erwartungen nicht immer getroffen und auch bei Innovationen sei eine akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung nicht immer gegeben. Auch wird darauf hingewiesen, dass die Änderungsanpassung der LS zu langsam sei und dadurch eine Lücke zwischen Verbraucherverständnis und Herstellerabsicht entstehe. Der Interpretationsspielraum der LS führe weiterführend häufig zu Diskussionen, die man durch eine detailliertere Formulierung vermeiden könne. Insbesondere als rechtliche Argumentationsgrundlage seien die LS unabdingbar.

Zu der Frage, wie bei Produkten zu verfahren ist, bei denen die Bezeichnung auf Zutaten schließen lässt, die mit den tatsächlichen Gegebenheiten nicht übereinstimmen (Bsp. Kalbsleberwurst), liegen unterschiedliche Meinungen bei den Befragten vor. Zum Einen wird eine Änderung der Verkehrsbezeichnung gefordert, um die Verkehrsbezeichnung an die Verbrauchererwartung anzupassen. Diese Meinung wird auch in der Presse vielfach vertreten. So deckt ein Artikel in der Süddeutschen bspw. die größten Ernährungsschwindel auf, wozu laut Autor bunte Oliven, mit Gas behandeltes Fleisch und Fruchtsäfte mit geringem Fruchtgehalt gehören.⁸⁶

Dadurch käme es jedoch zu Problemen bei traditionellen Produkten, die früher keineswegs als verbrauchertäuschend angesehen wurden. Sollte eine Fortführung der Bezeichnung nicht möglich sein, müsse die gesamte Verkehrsbezeichnung gelöscht werden. Letztlich wird außerdem vorgeschlagen, dass weder die Rezeptur, noch die Verkehrsbezeichnung geändert werden sollten, sondern eine erklärende Beschreibung hinzugefügt werden solle. Verkehrsbezeichnungen seien gewachsen, deshalb sei eine Änderung der Verkehrsbezeichnung nicht immer einsichtig.

Von juristischer Seite aus werden die LS als Instrument der Beschreibung von Verkehrsauffassungen als mit Einschränkungen geeignet eingestuft. Insbesondere um die Verbrauchererwartungen wiederzugeben, seien die LS jedoch nur bedingt geeignet.

Von den befragten Verbrauchervertretern wird eine mangelnde Berücksichtigung der sich ändernden Verbrauchererwartung in den LS beschrieben und eine Ergänzung der Entscheidungsfindung durch repräsentative Verbraucherbefragungen vorgeschlagen. Die LS spiegeln laut einiger Verbrauchervertreter eher die gängige Herstellungspraxis, anstatt die aktuelle Verbrauchererwartung wider. Die oft

⁸⁶ Zblewski (2013)

als veraltet bezeichneten LS seien außerdem wenig allgemeinverständlich und nicht verbrauchergerichtet formuliert. Dem gegenüber steht die Aussage, dass die LS ohnehin nur Mindestkriterien für bestimmte LM definieren können und sollen und gar nicht zur Beschreibung der vollständigen Verkehrsauffassung, die der Verbrauchererwartung entspricht, dienen können.

Reduziert man nun die gesammelten Beobachtungen auf die eingangs gestellten Fragen, in welchem Ausmaß die LS die Verkehrsauffassung der Hersteller, des Handels und der Verbraucherschaft wiedergeben und ob sie dabei eine allgemein akzeptierte Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM gewährleisten, so lässt sich schlussfolgern, dass die Erwartungen der Hersteller, Händler, LM-Überwachung, Wissenschaft und auch der befragten juristischen Vertreter an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM durch die LS größtenteils getroffen werden. Einschränkungen, falls vorliegend, ergeben sich hierbei im Allgemeinen vor allem aus einer fehlenden Aktualität der LS; im Speziellen aus der jeweiligen Eignung für die verschiedenen Nutzungsbereiche. Ein zwingender Handlungsbedarfs, bspw. zur Neuorientierung der Zielsetzung der LS oder einer Anpassung derer wesentlichen inhaltlichen Bestandteile, lässt sich, bis auf die Notwendigkeit einer zu steigernden Aktualität, hieraus nicht ableiten.

Ein anderes Bild ergibt sich jedoch aus der Perspektive der Verbraucherschaft. Hier wird deutlich, dass die Erwartungen der Verbraucherschaft – folgt man den Äußerungen der befragten Verbrauchervertretern (vgl. Anhang 6.1) – sich größtenteils eben nicht in den LS widerspiegelt. Unabhängig davon, ob diese Kritik nun inhaltlich begründet ist, was sicherlich sehr kontrovers diskutiert werden kann (bspw. traditionelle Produktbezeichnungen, die eine deutliche Abweichung von der tatsächlichen Zusammensetzung aufweisen), ist dieses Meinungsbild im Sinne der allgemeinen Akzeptanz der LS sehr ernst zu nehmen. Diese Beobachtung unterstreicht den eingangs bereits erwähnten Zielkonflikt der Ausrichtung der LS, insbesondere zwischen der Hersteller- und Verbrauchersicht auf die primäre Zielsetzung der LS. Weiterführend fordert bspw. der Verbraucherzentrale Bundesverband in einer Stellungnahme zur Änderung des LFGB, dass verbraucherfreundliche Beschlüsse auch gegen

das Votum der Wirtschaft gefasst werden können. Dies will er durch eine Änderung des § 16 zur Lebensmittelbuch-Kommission und darüber hinaus der Geschäftsordnung der DLMBK erreichen.⁸⁷

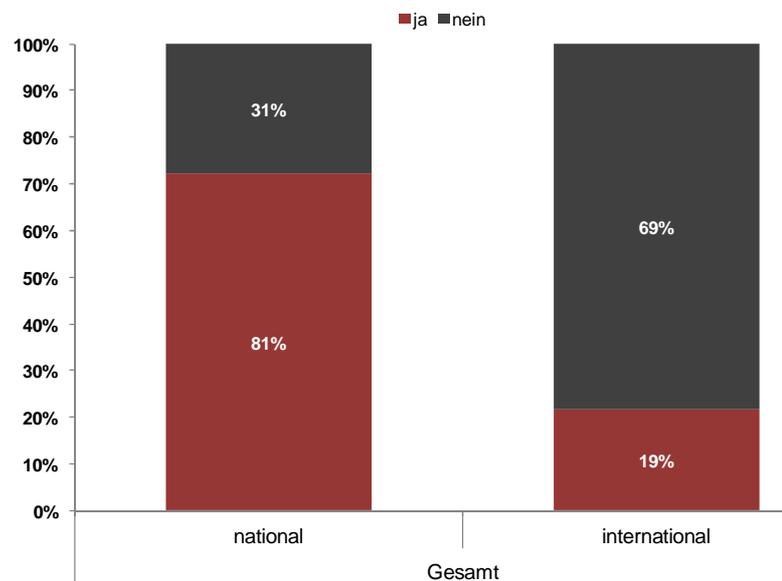
Zur Lösung dieser Problematik wären nun grundsätzlich verschiedene Alternativen denkbar. Zum einen eine klare Definition und damit Restriktion der Zielsetzung der LS auf die Funktion von technischen Vorschriften (technisches Lexikon) für die Hersteller von LM, wobei die Verbraucherinformation ein sekundäres Ziel bildet, wie innerhalb der Interviews mehrmals erwähnt. Damit würde ein Großteil der vorgebrachten Kritik der Verbraucherschaft ins Leere greifen, denn die LS müssten den wachsenden Verbraucheransprüchen per Definition nicht gerecht werden. Problematisch bei dieser Option ist allerdings, dass damit der Vertrauensverlust in die Funktion der LS seitens der Verbraucher weiter fortschreiten würde. Dies würde zwangsläufig bereits mittelfristig zum Verlust der allgemeinen Akzeptanz der LS und damit zum Verlust der rechtlichen Legitimation führen, denn die LS können als untergesetzliche Regelungen nur bestehen und eine hohe „faktische“ Bedeutung im LM-Sektor erzielen, solange zweifelsfrei nachgewiesen werden kann, dass deren Entscheidungsfindung auf einer allgemeinen Interessensabbildung ALLER betroffenen Kreise basiert. Genau dies soll durch den Grundsatz der paritätischen Interessensvertretung in der Kommission auch gewährleistet sein und bleiben. Eine überproportionale Stärkung einer Gruppe innerhalb der DLMBK auf der anderen Seite, wie bspw. vom Verbraucherzentrale Bundesverband (2012b) vorgeschlagen, würde das paritätische Prinzip und damit die Legitimation der LS ebenfalls in Frage stellen. Aus den beschriebenen Gründen braucht das DLMB auch langfristig die breite Akzeptanz der Verbraucherschaft, so dass eine Reduktion auf die angesprochene „primäre“ Zielsetzung der LS nicht zu empfehlen ist. Es stellt sich also die Frage welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um einen Zustand zu erreichen, indem die Akzeptanz aller Anspruchsgruppen gewährleistet, bestenfalls sogar gesteigert werden kann. Neben einer Verbesserung der zeitnahen Anpassung der LS an sich verändernde Rahmenbedingungen sind hier Maßnahmen vorstellbar, die insbesondere der Verbraucherschaft einen Zugang zu den LS, zu der zugrundeliegenden Entscheidungsfindung und zu deren Nutzung erleichtern. Solche Maßnahmen werden in Kapitel 4.2 weiter diskutiert, erörtert und im Rahmen eines Handlungsszenarios zusammengeführt.

⁸⁷ Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv (2012b)

3.1.2.2. Erleichterung des Handelsverkehrs und Standardisierung der Wettbewerbsbedingungen

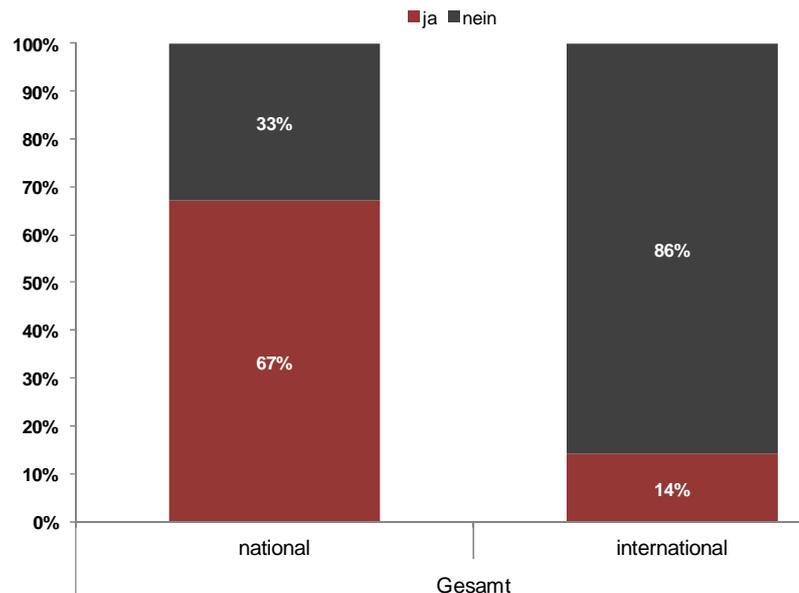
❖ *Haben die LS zu einer Erleichterung des Handelsverkehrs und zu einer Standardisierung der Wettbewerbsbedingungen geführt?*

Abbildung 24: Online-Umfrage: Hat sich Ihrer Meinung nach durch die Verwendung der Leitsätze der Handelsverkehr vereinfacht? (n-national=172; n-intern.=166)



Die Verwendung der LS hat, laut Meinung der befragten Hersteller und Händler, national zu einer deutlichen Vereinfachung des Handelsverkehrs geführt. Anders stellt sich das Bild im internationalen Handel dar. Hier zeigt sich kein eindeutiger Einfluss auf den Handelsverkehr. Zum Teil besteht jedoch die Meinung, die LS hätten international auch eine Art „Ausstrahlungsfunktion“, wodurch auch international die Qualität der Produkte auf einem vergleichbar höherem Niveau gehalten wird. Da der Verbraucher wisse, was von Produkten auf nationaler Ebene aufgrund der LS erwartet werden kann, könne er aufgrund dieser Kenntnis bessere, fundierte Kaufentscheidungen treffen, weshalb auch international tätige Hersteller und Händler die Lebensmittelqualität in Deutschland schätzen.

Abbildung 25: Online-Umfrage: Haben sich Ihrer Meinung nach die Wettbewerbsbedingungen durch die Einhaltung der Leitsätze dauerhaft angeglichen?
(n-national=173; n-intern.=162)



Die Frage, ob die LS zu einer nachhaltigen Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Inland geführt haben, bejaht die Mehrheit der befragten Hersteller und Händler. Demgegenüber sieht die Mehrheit der Befragten diesen Effekt auf den internationalen Märkten nicht.

Zum einen seien die LS bei Importen aus anderen Ländern zu berücksichtigen, aber nicht rechtlich bindend. Zum anderen darf auch keine Inländerdiskriminierung stattfinden, weshalb die LS für den internationalen Handel vergleichsweise unbedeutend und lediglich als Orientierungshilfe zu sehen sind.

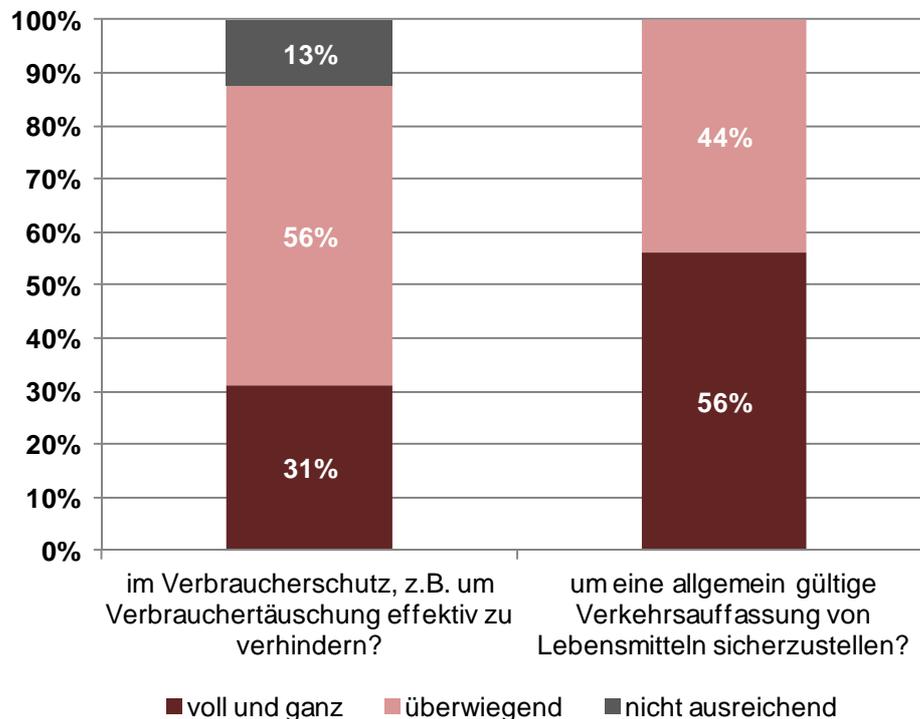
Auch von juristischer Seite wird dieser Eindruck unterstrichen. Hier wird jedoch ebenso die Bedeutung der LS auf internationaler Ebene hervorgehoben, mit der Begründung, dass durch nationale „Orientierungspunkte“ Qualitätsstandards gesetzt werden. Abweichungen sind zwar möglich, die LS tragen aber zum fairen Wettbewerb bei und schaffen Transparenz.

3.1.2.3. Leitsätze als Instrument des Verbraucherschutzes

❖ *Inwieweit erfüllen die Leitsätze ihr Ziel, den gesundheitlichen Verbraucherschutz und den Schutz vor Täuschung voranzutreiben?*

Für den Großteil der befragten Hersteller und Händler sind die LS in der vorliegenden Form eine ausreichende Maßnahme im Verbraucherschutz, um Verbrauchertäuschung effektiv zu verhindern. Viele sehen in den LS sogar ein optimales Mittel zur Information von Verbrauchern, da diese häufig nur bedingt Kenntnis über die Herstellung und Zusammensetzung von LM hätten.

Abbildung 26: Interviews: Eignung des DLMB als ausreichendes Instrument im Verbraucherschutz (Gruppe Hersteller, Händler)

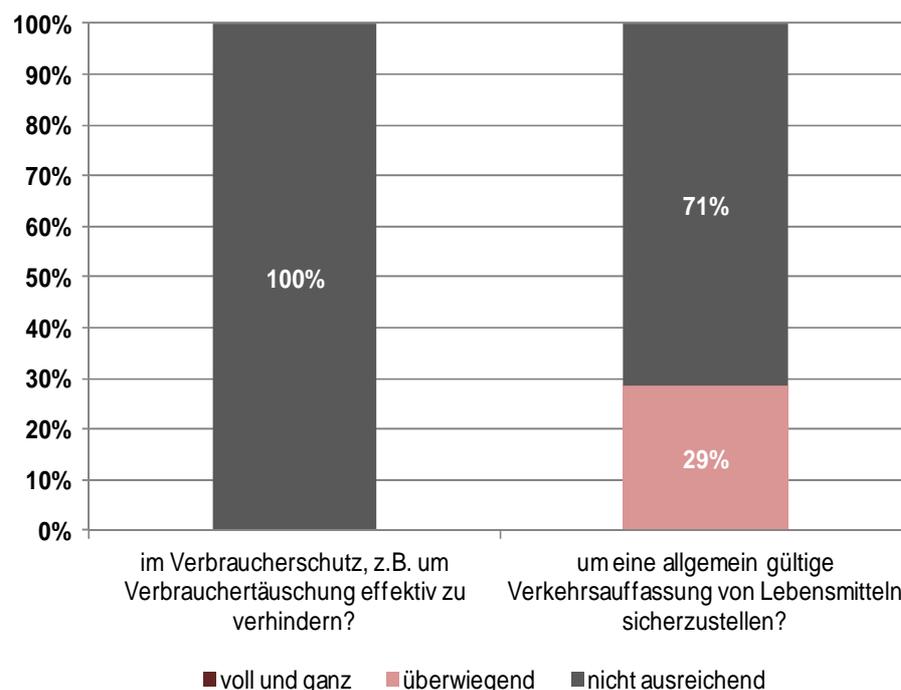


Von Herstellern wurde jedoch teilweise darauf hingewiesen, dass an die LS gar nicht erst der Anspruch gestellt werden könne, eine ausreichende Maßnahme gegen Täuschung darstellen zu müssen. Die LS würden lediglich inhaltlich Mindestkriterien festlegen und daher sei bspw. eine ausschließlich darauf basierende Kennzeichnung zum Zwecke einer umfänglichen Verbraucherinformation in

weiten Teilen unzureichend. Zudem existierten in den LS fachliche Formulierungen für die Herstellung und Zusammensetzung von LM, die für eine fachliche Zielgruppe ausgelegt seien und damit ohne spezielle Kenntnisse für den Großteil der Verbraucher ohne ergänzende Erläuterungen missverständlich seien. Da mit den LS also lediglich ein Ordnungsrahmen zur Standardisierung von Mindestqualitäten bei LM festgelegt werde, seien diese somit auch nur „überwiegend“ geeignet, dem Ziel des Verbraucherschutzes gerecht zu werden.

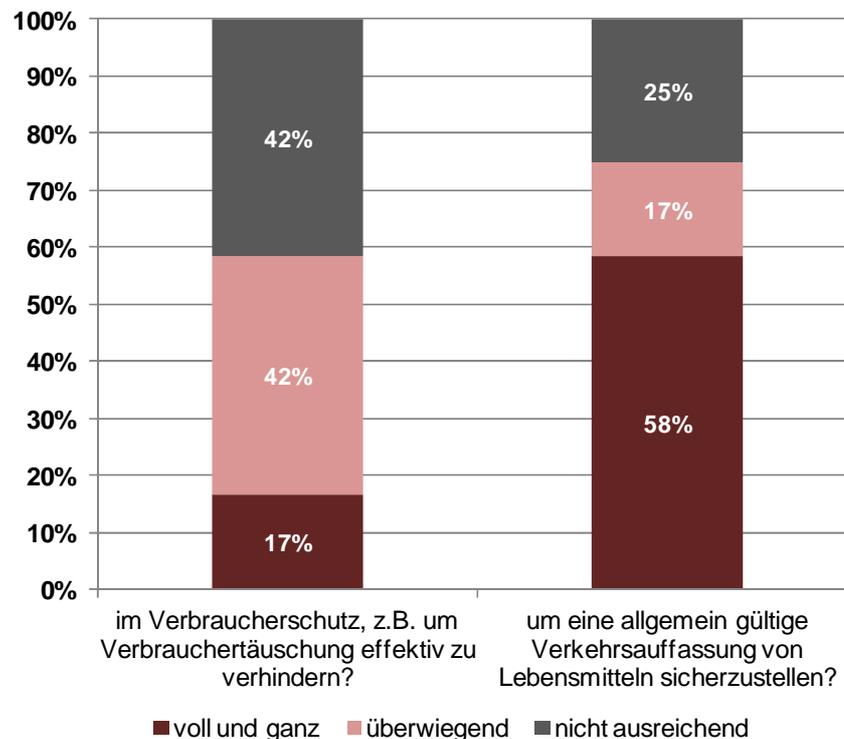
Bezeichnenderweise setzt genau an dieser Stelle die Kritik der Verbraucherschaft an (Abbildung 27), die u.a. aufgrund der fachspezifischen und somit für den Laien i.T. missverständlichen Formulierung der LS sowie der darauf basierenden Kennzeichnung in den durchgeführten Interviews geschlossen die Meinung vertritt, das DLMB werde eben genau dieser Funktion, d.h. Verbraucherschutz und Schutz vor Verbrauchertäuschung, nicht gerecht. Des Weiteren fehlten für Verbraucher relevante Hinweise zu möglichen Kontaminationen, Residuen, Fremdkörpern oder Gefahren für die Gesundheit gänzlich.

Abbildung 27: Interviews: Eignung des DLMB als ausreichendes Instrument im Verbraucherschutz (Gruppe Verbraucher)



Aus der Diskrepanz zwischen Hersteller- und Verbrauchervorstellung auf die primäre Funktion der LS lässt sich, wie im vorangegangenen Kapitel bereits skizziert, ein Zielkonflikt erkennen. Das Übereinbringen beider Perspektiven, d.h. die LS in einem solchen Maß zu gestalten, dass beiden Sichtweisen und Erwartungen entsprochen werden kann, ist sicherlich eine der prioritären Herausforderungen die aktuell an die LS gestellt wird.

Abbildung 28: Interviews: Eignung des DLMB als ausreichendes Instrument im Verbraucherschutz (Gruppe DLMBK / BMEL)



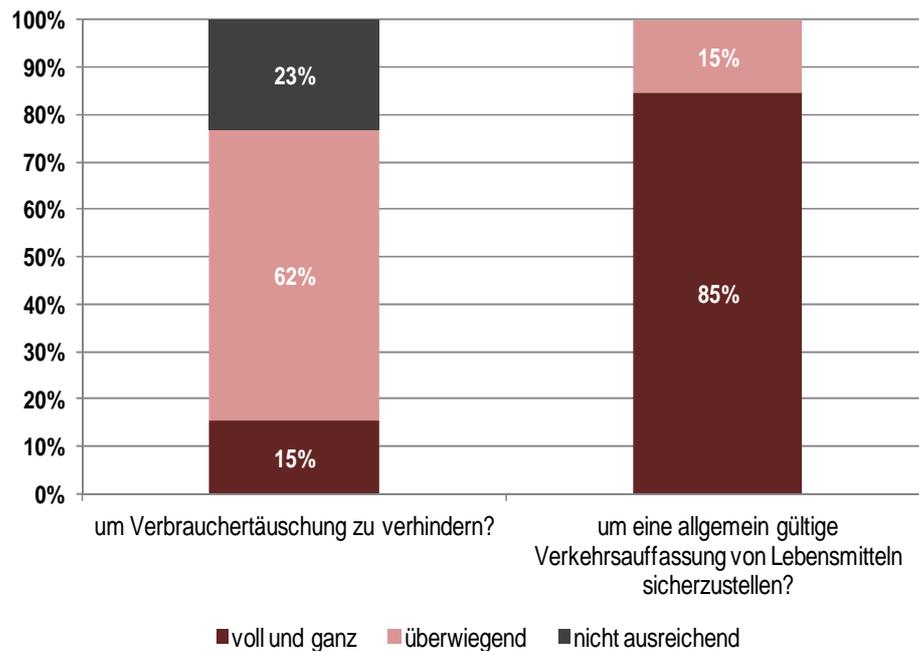
Seitens der Kommission und den befragten Mitgliedern des BMEL werden die LS als ein vor Irreführung schützendes Instrument gesehen, solange sie in der Praxis auf Akzeptanz stoßen und damit auf breiter Basis Anwendung finden. Ausnahmen würden nur wenige LS bilden, die aufgrund einer missverständlichen Verkehrsbezeichnung Verbrauchertäuschung möglicherweise Vorschub leisten, bspw. Kalbsleberwurst. Andererseits besteht auch die Erkenntnis, dass sich Verbraucher derzeit offensichtlich auch bei Einhaltung der LS getäuscht fühlen, was an den Reaktionen der Verbraucherschaft und deren öffentlicher Kritik aktuell ersichtlich wird. Jedoch wurde in diesem Zusammenhang

auch von Seiten der DLMBK darauf hingewiesen, dass die Verbraucherinformation letztlich keine primäre Aufgabe der LS sei und diese auch nicht speziell auf die Verbraucheranwendung ausgerichtet seien. Vor diesem Hintergrund ist auch die in Abbildung 28 dargestellte Beurteilung der Eignung der LS durch die DLMBK und das BMEL zu sehen. Der Anteil von 42% der Befragten, die angaben, dass das DLMB keine ausreichende Maßnahme im Verbraucherschutz sei, ist größtenteils folglich darin begründet, dass dieser Anspruch gar nicht an die primäre Zielsetzung der LS gestellt wird. Es sei daher nur folgerichtig, dass das DLMB dem Anspruch eine „ausreichende Maßnahme“ zu sein auch nur i.T. oder gar nicht gerecht werden könne.

Die Funktion der Verbraucherinformation, die tatsächlich durch die LS geleistet werden könne, wird seitens der befragten Hersteller, aber auch Teilen der befragten Kommissionsmitglieder in der Form interpretiert, dass die LS grundsätzlich jedem Verbraucher, der sich für ein bestimmtes Produkt interessiert, die Möglichkeit geben, sich über die Beschaffenheitsmerkmale und die Verkehrsbezeichnung des LM zu informieren. Weiterführend wird die öffentliche Kritik der Verbraucherschaft, insbesondere der Verbraucher-NGOs, insoweit relativiert, als dass nicht breite Teile der Allgemeinheit das DLMB kritisieren, sondern nur einzelne Verbraucher bzw. Verbraucher-NGOs. Um jedoch den steigenden Anforderungen der Verbraucherschaft an die Funktion des DLMB gerecht zu werden, wurde vorgeschlagen bzw. bereits i.T. auch schon umgesetzt, in strittigen Fällen eine Ergänzung der Verkehrsbezeichnung einzuführen, wie etwa im Fall Kalbsleberwurst, durch die ergänzende Beschreibung „Kalbsfleisch-Leberwurst mit 15% Kalbfleisch“.

Seitens der befragten Vertreter aus dem Bereich LM-Überwachung und der Wissenschaft werden die LS durch ihre unterstützende Wirkung überwiegend als effektive Maßnahme gegen Verbrauchertäuschung eingestuft, vorausgesetzt sie werden konsequent angewandt. Ein 100%iger Schutz existiere gleichwohl bei keiner Maßnahme. Beanstandet wurde deshalb auch, dass zusätzlich zu den LS, als Ergänzungen zum Lebensmittelrecht und trotz der Relevanz und Akzeptanz der LS, Rechtsvorschriften vorhanden sein sollten. LS allein können eine Verbrauchertäuschung nicht verhindern, aber die Unterbindung durchaus unterstützen. Bemängelt wurden weiterführend die fehlende Dynamik und Schnelligkeit sowie der Bezug auf die sich wandelnde Verbrauchererwartung in der LS-Entwicklung.

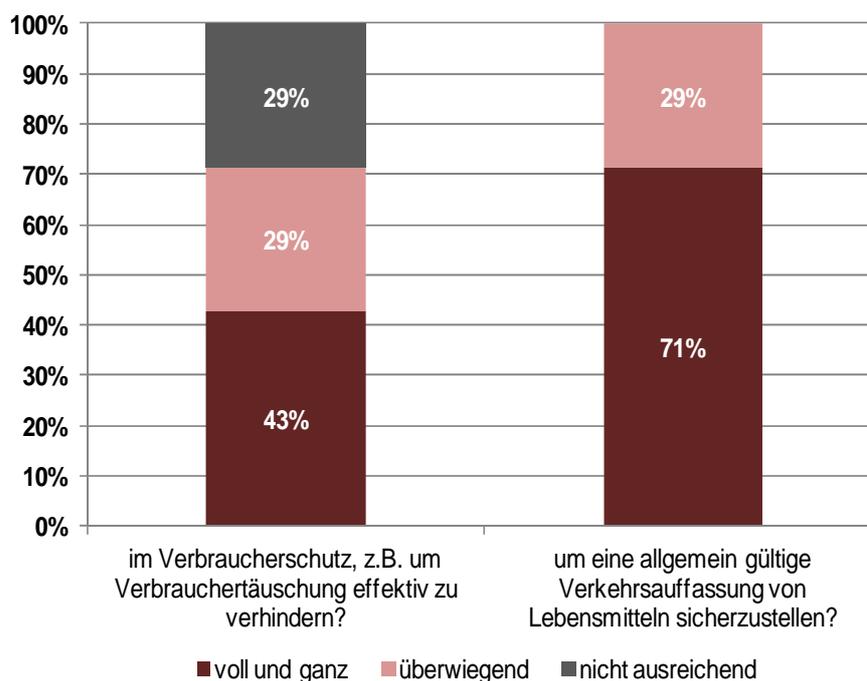
Abbildung 29: Interviews: Eignung des DLMB als ausreichendes Instrument im Verbraucherschutz (Gruppe Wissenschaft)



Wie Abbildung 30 zu entnehmen ist, spiegelt sich die bereits beschriebene Einschätzung der Gruppe Hersteller und Mitglieder der DLMBK/BMEL auch bei den befragten Juristen wider. Auch hier sind knapp 1/3 der Befragten der Meinung, dass die LS allein keine ausreichende Maßnahme im Verbraucherschutz sind, um Verbrauchertäuschung effektiv zu verhindern. In dem Maße, wie die LS in der Praxis wirken, sind sie für den Verbraucherschutz zwar geeignet, geben jedoch nur eine grob zutreffende, erste Orientierung zu einem Produkt wieder. Da zudem keine Rechtsverbindlichkeit besteht und Abweichungen grundsätzlich möglich sind, reichen die LS allein nicht aus, um zum einen Verbrauchertäuschung zu verhindern und zum anderen dem Informationsbedürfnis der Verbraucherschaft vollständig gerecht zu werden. Jedoch wird auch hier darauf hingewiesen, dass die LS zwar diesem Zweck dienen sollen, gleichwohl die Konzeption des DLMB gar nicht den Anspruch erhebt, primäres Instrument im Bereich Verbraucherschutz und Verbraucherinformation zu sein. Es sei weiterführend auch nicht Aufgabe der LS, im Zuge der sich ständig wandelnden Verkehrsauffassung von LM diese langfristig im Sinne des Verbraucherschutzes sicherzustellen, sondern lediglich diese zu beschreiben und aktuell abzubilden. Bis auf die Einschränkung, dass dies durch einen verzögerten

Umsetzungsprozess bei einigen Produkten mit einem deutlichen und damit durchaus zu kritisierenden zeitlichen Versatz geschieht, sei dieses Ziel im Grunde erreicht.

Abbildung 30: Interviews: Eignung des DLMB als ausreichendes Instrument im Verbraucherschutz (Gruppe Recht)



3.1.2.4. Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM

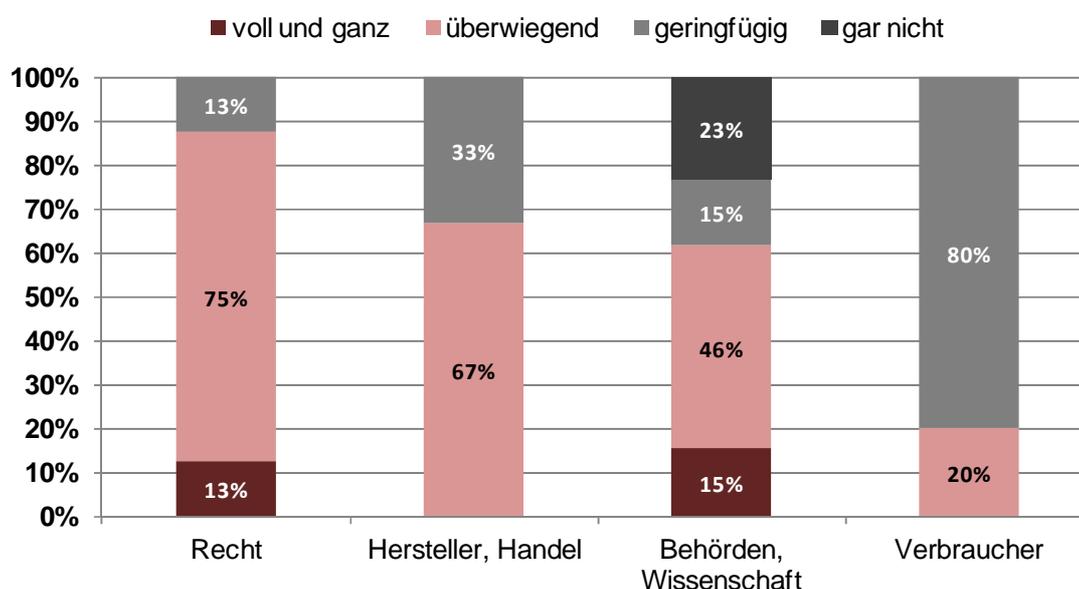
❖ *Inwieweit erfüllt die Definition der LS die Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln?*

Trotz der bisher genannten Kritik bzgl. der mangelnden Berücksichtigung der Verbrauchererwartungen in den LS, teilen über die Hälfte der befragten Hersteller und Händler die Einschätzung, dass die Definition der LS überwiegend den Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM entspricht. Ein einschlägiges Argument, was an dieser Stelle seitens der

Hersteller und Händler vorgebracht wird, ist, dass die Verbraucherakzeptanz von Produkten in der Industrie grundsätzlich nach deren Absatz bewertet wird. Dieser sinke eben bei vielen Produkten nicht, insbesondere bei solchen Produkten, die exakt den Beschaffenheitsmerkmalen und der Verkehrsbezeichnung der LS entsprechen. Dies sei ein deutlicher Indikator dafür, dass sich ein Großteil der Verbraucherschaft entgegen der öffentlichen und polarisierenden Kritik einiger Verbraucher-NGOs, in ihrer Erwartungshaltung an Herstellung, Zusammensetzung und Kennzeichnung der meisten LM verstanden fühlt. Bei Verstößen, Verbrauchertäuschung oder Qualitätsmängeln an Produkten würde ohnehin der Markt, ungeachtet aller rechtlicher und öffentlicher Intervention und Kritik, durch einen sinkenden Absatz schneller und effektiver reagieren, als jedes andere Instrument des Verbraucherschutzes.

Auch auf Seiten der befragten Vertreter der LM-Überwachung und der Wissenschaft spricht sich die Mehrheit dafür aus, die Beschreibung der LS entspräche in großen Teilen den Erwartungen der Verbraucher. Kritisiert wird an dieser Stelle jedoch das Fehlen eines ergänzenden Instruments in der Entscheidungsfindung der Kommission, welche die Definition der Verkehrsauffassung durch Experten oder eine belastbare und repräsentative Verbraucherbefragung ergänzt.

Abbildung 31: Interviews: Erfüllung der Verbrauchererwartungen an die Verkehrsbezeichnung von LM (alle Gruppen, ohne DLMBK)



Mehrheitlich bestätigen die befragten Juristen, dass die Definition der LS in der vorliegenden Form die Verbrauchererwartungen an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM größtenteils erfülle. Eine noch stärkere Berücksichtigung von Verbrauchererwartungen, wie seitens einiger Vertreter der Wissenschaft und der LM-Überwachung vorgeschlagen, könnte aus ihrer Sicht jedoch zu Problemen führen, da das Prinzip der paritätischen und damit gleichgewichtigen Meinungsvertretung in der Kommission auf diese Weise in ein Ungleichgewicht geführt würde. Weiterführend könnten zudem auch traditionelle Verkehrsbezeichnungen für Spezialitäten verloren gehen. So gibt es bspw. in Wien den Vanille-Rostbraten, der keine Vanille, sondern Knoblauch enthält. Seinen Namen erhielt er durch die Verwendung des preisgünstigeren Knoblauchs, der als Vanille des einfachen Volkes bezeichnet wurde. Der Verbraucher in der speziellen Region kennt die Produkte unter dieser Bezeichnung oft seit Jahrzehnten und ist daran gewöhnt, so dass trotz der objektiv irreführenden Bezeichnung eine Täuschung ausscheidet. Allerdings geht das Wissen um die Rezeptur zunehmend verloren, weil Verbraucher immer weniger selbst kochen. Des Weiteren wird an dieser Stelle von den Befragten abermals darauf hingewiesen, dass es die „Verbrauchererwartung“ als solche nicht gebe und sie sich nicht zwingend mit den Erwartungen der Verbraucherorganisationen decke.

Aufgrund der bisher seitens der Verbrauchervertreter geäußerten Kritik an der mangelnden Orientierung der LS an den Verbrauchererwartungen, urteilen 80% der befragten Verbrauchervertreter (Verbraucherzentralen und Verbraucher-NGOs), dass die Definition der LS, in der vorliegenden Form, nur geringfügig konform mit den Erwartungen der Verbraucher bzw. des „Durchschnitts-Verbrauchers“ an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM sei. Abermals wird seitens einiger Verbrauchervertreter darauf hingewiesen, dass die LS eher eine „Mindestnorm“ für die „gute Herstellungspraxis“ – aber nicht für die „gute Produktauslobungspraxis“ darstellen. Den Anspruch, die „Verkehrsauffassung“ repräsentiere zugleich die Verbrauchererwartung, könne die DLMBK daher nicht einlösen. Problematisch sei zudem auch die unzureichende Kommunikation des Instruments LS an die Verbraucher, sodass viele Verbraucher unzureichend über die LS und deren Inhalten informiert seien.

3.1.2.5. Kohärenz des DLMB zu bestehenden alternativen Regelungen

❖ *Sind die Ziele der LS zu den Beschlüssen der LAV, ALB, ALS, ALTS neutral, komplementär oder konkurrierend?*

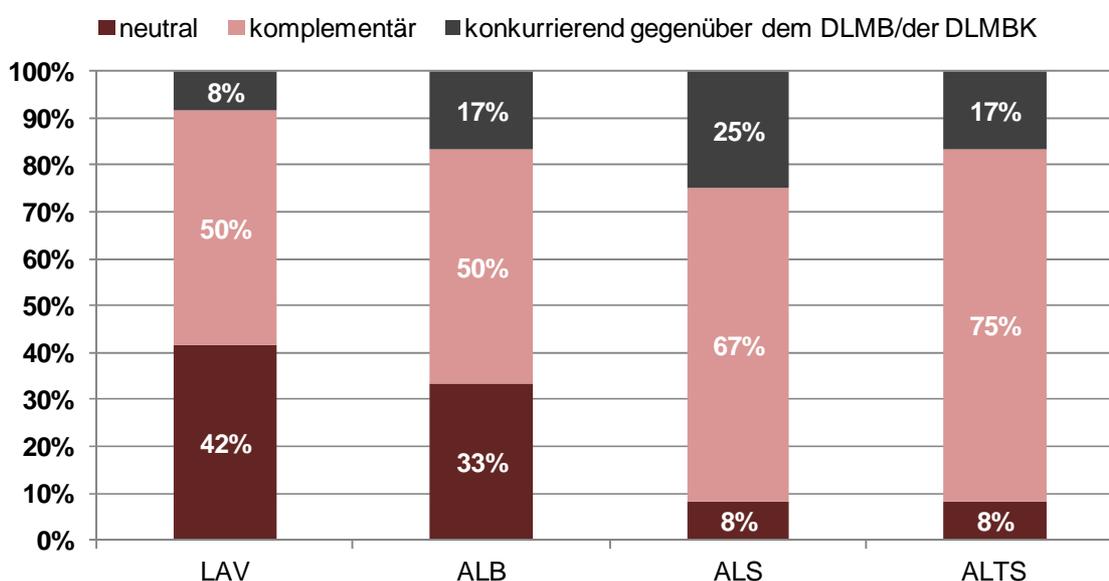
Innerhalb der durchgeführten Experteninterviews mit Vertretern aller Anspruchsgruppen wurde ebenfalls nach der Stellung der LS zu den Beschlüssen der Ländergemeinschaft Verbraucherschutz (LAV), der Arbeitsgruppe für Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Wein und Kosmetika (ALB), des Arbeitskreises Lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (ALS) sowie des Arbeitskreises der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der Lebensmittel tierischer Herkunft tätigen Sachverständigen (ALTS) gefragt.

Von Seiten der DLMBK und des BMEL als auch der LM-Überwachung wurde überwiegend angegeben, dass die genannten Gremien komplementär, d.h. in sinnvoller Ergänzung zueinander, arbeiten und dass die LS des DLMB eine Ergänzung zu den Themen sind, welche die Ländergremien besprechen. Umgekehrt fließen die Ergebnisse der Ländergremien durchaus in die Entscheidungsfindung der DLMBK mit ein, d.h. sie werden als Informations- und Entscheidungsgrundlage hinzugezogen. Angemerkt wurde jedoch auch, dass die Beschlüsse der genannten Gremien Expertenwissen repräsentierten, d.h. „lediglich“ auf Grundlage einer fachspezifischen Diskussion und nicht unter Konsens aller betroffenen Anspruchsgruppen herbeigeführt werden, was in der Beurteilung der verschiedenen und möglicherweise abweichenden Ergebnisse durchaus zu berücksichtigen sei.

Aus juristischer Sicht werden die genannten Gremien ebenfalls zum größten Teil als komplementär zur DLMBK gesehen. Generell gewährleisteten sie einen einheitlichen Vollzug. Doch wird an dieser Stelle ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Legitimation der genannten Gremien zur Feststellung der Verkehrsauffassung von LM insoweit nicht gegeben sei, da keine Beteiligung aller Anspruchsgruppen, insbesondere nicht der Verbraucherschaft, in deren Entscheidungsfindung nachzuweisen sei. Bemängelt werden zudem die hohe Fehlerquote sowie der mangelnde juristische Sachverstand in den genannten Gremien. Demgegenüber seien Gremien mit unterschiedlichen Beteili-

gungsgruppen – wie die DLMBK – im Grundsatz besser geeignet die Verkehrsauffassung zu bestimmen. Deshalb sei ihre Bedeutung weitaus größer als die anderer Gremien.

Abbildung 32: Interviews: Verhältnis Ländergremien (LAV, ALB, ALS, ALTS) zum DLMB (Gruppe DLMBK / BMEL)



3.1.2.6. Verständlichkeit der LS-Darstellung und der zugrundeliegenden Gliederungssystematik

❖ *Wie verbraucherfreundlich ist die Darstellungsform der LS?*

Bzgl. der Eignung der LS für die Ansprüche der Verbraucherschaft sprechen sich zahlreiche Befragte für eine Vereinfachung der LS-Formulierungen aus, welche die Verständlichkeit und damit Akzeptanz seitens der Verbraucher erhöhen würde. Dahingehende Vorschläge wurden innerhalb der durchgeführten Interviews nicht nur von Seiten der Verbrauchervertreter gemacht, sondern wurden vielmehr gruppenübergreifend als geeignete Maßnahme gesehen, um die Verbraucherakzeptanz der LS zu steigern.

In der vorliegenden strukturellen und auch visuellen Gestaltung der LS besteht insbesondere für die Verbraucherschaft der Eindruck, dass die LS eine deutliche Orientierung in Richtung Hersteller / Industrie aufweisen. Diesbezüglich wird seitens der Kommission darauf hingewiesen, dass eine Formulierungsvereinfachung der LS dann umgekehrt die Belange und Ansprüche der Hersteller / Händler nicht mehr umfassend erfüllen könnte, was wiederum auf den bereits beschriebenen Zielkonflikt zwischen Hersteller- und Verbrauchererwartungen und Ansprüchen an die Funktion des DLMB hinweist.

Ungeachtet der Frage, ob eine verbraucherorientierte Darstellungsform des DLMB berechtigt ist oder nicht, wurde durch die Befragung der Verbrauchervertreter deutlich, dass die Darstellungsform in der vorliegenden Art und Weise nicht verständlich und damit für den „Durchschnitts-Verbraucher“ schwer nachzuvollziehen ist. Dies basiere auf den nachfolgend aufgeführten Gründen:

- Die Systematik der einzelnen LS im DLMB ist nicht einheitlich, damit unübersichtlich und insbesondere für Verbraucher nur schwer nachzuvollziehen
- Wichtige Begriffe, wie bspw. Begriffsdefinition, Beschaffenheitsmerkmale, Aufmachung, Verkehrsbezeichnung, redliche Herstellungspraxis, etc., die häufig im DLMB genannt und zum Zwecke der Systematik genutzt werden, sind nicht eindeutig und verständlich definiert und differenziert. Ein Glossar für solche Begriffe fehlt vollständig.
- Die grundsätzliche visuelle Darstellungsform des Buches ist eher kryptisch und auf ein Fachpublikum ausgerichtet. Damit ist sie insbesondere für Verbraucher unattraktiv. Bspw. würde eine Bebilderung und eine einfache und einheitliche Systematik hier Abhilfe schaffen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der mangelnden Verbraucherakzeptanz des DLMB sind solche Hinweise hilfreich und nützlich, stellen sie doch vergleichsweise leicht umsetzbare Maßnahmen dar, um die allgemeine Akzeptanz des Instrumentes DLMB zu verbessern.

Ergebnisbox 5: Eignung der LS für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM***In welchem Maß geben die LS die Verkehrsauffassung der Anspruchsgruppen wieder?***

- Die Anspruchsgruppen stellen unterschiedliche Anforderungen an die LS, was insbesondere durch die unterschiedliche Nutzung der LS begründet ist.
- Die Ansprüche der Verbraucher differenzieren sich von denen der Hersteller. Dienen die LS in erster Linie als technische Vorgaben zur Herstellung von LM oder der eindeutigen LM-Kennzeichnung, die den Verbraucher informiert und vor Täuschung schützt? Liegen Zielkonflikte in der Ausrichtung des DLMB vor, ist zu deren Beseitigung eine Klarstellung der Zielsetzung und Bildung von Zielhierarchien nötig.
- Aus Sicht der Hersteller sind die LS für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM gut geeignet, mit der Einschränkung, dass neue Produkte nicht zeitnah in die LS aufgenommen werden.
- Die Mehrheit der Befragten aus DLMBK und BMEL sieht die LS überwiegend als eine akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung. Hier wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass Verbraucherinformation nicht primäres Ziel der LS sei.
- Von juristischer Seite aus wird die Eignung der LS mit Einschränkungen als positiv eingestuft. Insbesondere um die Verbrauchererwartungen wiederzugeben, seien die LS jedoch nur bedingt geeignet.
- Von den befragten Verbrauchervertretern wird eine mangelnde Berücksichtigung der sich ändernden Verbrauchererwartung in den LS beschrieben und eine Ergänzung der Entscheidungsfindung durch repräsentative Verbraucherbefragungen vorgeschlagen.

Haben die LS zu einer Erleichterung des Handelsverkehrs geführt?

- Laut der befragten Hersteller haben die LS national zu einer deutlichen Vereinfachung geführt. Internationalen zeigt sich jedoch kein eindeutiger Einfluss. Dennoch haben die LS auch international eine Art „Ausstrahlungsfunktion“, wodurch die Qualität der Produkte auf einem höherem Niveau gehalten wird.

Inwieweit erfüllen die LS ihr Ziel, Verbraucherschutz voranzutreiben?

- Von Seiten der Hersteller wird darauf hingewiesen, dass an die LS nicht der Anspruch gestellt werden könne, eine „ausreichende“ Maßnahme im Verbraucherschutz darzustellen, da die LS inhaltlich Mindestkriterien festlegen. Daher kann eine ausschließlich darauf basierende Kennzeichnung zum Zwecke einer umfänglichen Verbraucherinformation folglich in weiten Teilen nur unzureichend sein.
- Die Kritik der Verbraucherschaft an der Eignung der LS setzt genau an diesem Punkt an. Aufgrund der fachspezifischen und für den Laien missverständlichen Formulierung der LS wird das DLMB der Funktion des Verbraucherschutzes und dem Schutz vor Täuschung nicht gerecht. Des Weiteren würden hierzu relevante Hinweise zu möglichen Kontaminationen, Residuen, etc. gänzlich fehlen.
- In der Diskrepanz zwischen Hersteller- und Verbrauchervorstellung über die primäre Funktion der LS lässt sich ein Zielkonflikt erkennen. Das Übereinbringen beider Perspektiven sollte als prioritäre Herausforderung für die Gestaltung der LS gesehen werden.
- Seitens der DLMBK, den befragten Mitgliedern des BMEL und den befragten Juristen werden die LS grundsätzlich als ein vor Irreführung schützendes Instrument gesehen, solange sie in der Praxis auf Akzeptanz stoßen und damit Anwendung finden. Man ist sich jedoch bewusst, dass sich Verbraucher derzeit auch bei Einhaltung der LS getäuscht fühlen. Es wird aber darauf hingewiesen, dass die Verbraucherinformation letztlich keine primäre Aufgabe der LS sei. Vielmehr sollen die LS jedem Verbraucher die Möglichkeit geben, sich über die Beschaffenheitsmerkmale und die Verkehrsbezeichnung eines LM zu informieren. Da zudem keine Rechtsverbindlichkeit besteht und Abweichungen grundsätzlich möglich sind, reichen die LS allein nicht aus, um zum einen Verbrauchertäuschung zu verhindern und zum anderen dem Informationsbedürfnis der Verbraucherschaft vollständig gerecht zu werden.

Inwieweit erfüllt die Definition der LS die Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM?

- Die Hälfte der befragten Hersteller vertritt die Auffassung, dass die LS zum überwiegenden Teil den Erwartungen der Verbraucher entsprechen. Ein wiederkehrendes Argument sei, dass die Verbraucherakzeptanz von Produkten nach deren Absatz bewertet wird. Dieser sinke bei vielen Produkten nicht, insbesondere bei solchen, die exakt den LS entsprechen. Dies sei ein Indikator dafür, dass ein Großteil der Verbraucherschaft sich in ihrer Erwartungshaltung verstanden fühlt.
- Auf Seiten der Wissenschaft spricht sich die Mehrheit dafür aus, dass die LS den Erwartungen der Verbraucher entsprechen. Kritisiert wird jedoch das Fehlen eines ergänzenden Instruments, welches die Definition der Verkehrsauffassung durch eine belastbare Verbraucherbefragung komplettiert.
- Die große Mehrheit der befragten Juristen bestätigt ebenfalls, dass die LS in der vorliegenden Form die Verbrauchererwartungen größtenteils erfüllten. Eine noch stärkere Berücksichtigung von Verbrauchererwartungen könnte jedoch zu Problemen führen, da das Prinzip der paritätischen und damit gleichgewichtigen Meinungsververtretung in der Kommission dadurch in ein Ungleichgewicht geführt würde.
- 80% der befragten Verbrauchervertreter beurteilen die Definition der LS in der vorliegenden Form als nur geringfügig konform mit den Erwartungen der Verbraucher. Es wird darauf hingewiesen, dass die LS eher eine "Mindestnorm" für die „gute Herstellungspraxis“ – aber nicht für die „gute Produktauslobungspraxis“ darstellen. Den Anspruch, die „Verkehrsauffassung“ repräsentiere zugleich die Verbrauchererwartung, könne die DLMBK daher nicht einlösen.

Kohärenz zu den Beschlüssen der LAV, ALB, ALS, ALTS

- Von Seiten der DLMBK und des BMEL als auch der LM-Überwachung wurde überwiegend angegeben, dass die genannten Gremien komplementär, d.h. in sinnvoller Ergänzung zueinander, arbeiten. Die Ergebnisse der Ländergremien fließen dabei in die Entscheidungsfindung der DLMBK mit ein.
- Angemerkt wurde auch, dass die Beschlüsse der Gremien „lediglich“ auf Grundlage einer fachspezifischen Diskussion und nicht unter Konsens aller betroffenen Anspruchsgruppen herbeigeführt werden.

Wie verbraucherfreundlich ist die Darstellungsform der LS für Verbraucher?

- Zahlreiche Befragte sprechen sich für eine Vereinfachung der LS-Formulierungen aus, welche die Verständlichkeit und damit Akzeptanz seitens der Verbraucher erhöhen würde.
- Ungeachtet der Frage, ob eine verbraucherorientierte Darstellungsform berechtigt ist oder nicht, wurde deutlich, dass die Darstellungsform in der vorliegenden Art und Weise jedenfalls nicht verständlich und damit für den „Durchschnitts-Verbraucher“ schwer nachzuvollziehen ist. Dies basiere auf den folgend aufgeführten Gründen:
 - Die Systematik der einzelnen LS ist nicht einheitlich, damit unübersichtlich und insbesondere für Verbraucher nur schwer nachzuvollziehen
 - Wichtige Begriffe, wie bspw. Beschaffenheitsmerkmale, Aufmachung, Verkehrsbezeichnung, redliche Herstellungspraxis, etc., die häufig im DLMB genannt und zum Zwecke der Systematik genutzt werden, sind nicht eindeutig und verständlich definiert. Ein Glossar für solche Begriffe fehlt vollständig.
 - Die grundsätzliche visuelle Darstellungsform des Buches ist eher kryptisch und auf ein Fachpublikum ausgerichtet, damit insbesondere für Verbraucher unattraktiv. Bspw. würde eine Bebilderung und eine einfache und einheitliche Systematik hier Abhilfe schaffen.

3.1.3. Vor- und Nachteilhaftigkeit alternativer Instrumente

- ❖ *Lässt sich feststellen und begründen, ob eines oder mehrere der alternativen Instrumente besser geeignet erscheinen als die LS für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM in Deutschland?*

Über die Frage der Relevanz hinaus soll auch das Instrument „Leitsatz“ als Interventionsmethode grundsätzlich hinterfragt werden. Neben theoretischen Überlegungen zur Funktionsweise und Effektivität der zugrundeliegenden „Interventionslogik“ (vgl. Kapitel 2.2.1) werden zur Beantwortung dieser Frage Ergebnisse aus den deskriptiven Kapiteln 2.2.4 und 2.2.5 sowie aus den durchgeführten qualitativen Interviews herangezogen.

3.1.3.1. Regelungen durch Rechtsverordnung

(a) Vorgaben für Produkte, ihre Bezeichnung und ihre Zusammensetzung

- Realisierbarkeit des Ansatzes

Das Beispiel der Milcherzeugnisse zeigt, dass es bei einem entsprechenden Regulierungsaufwand durchaus möglich ist, für bestimmte Produktgruppen Vorgaben für die Bezeichnung und für Teile der Zusammensetzung zu machen. Es zeigt auch, dass unter dieser Voraussetzung auf Leitsätze verzichtet werden kann, denn weder von den Verbrauchern noch von der Lebensmittelindustrie oder vom Handel werden derzeit solche Leitsätze gefordert.

Zugleich zeigt die deutsche Regelung im Milchrecht die Komplexität der Aufgabe. Bezieht man in die Überlegungen ein, dass unionsrechtliche Verordnungen den nationalen Regelungen vorgehen, so stellt man fest, dass relativ schnell Widersprüche entstehen können. So deckt sich etwa die nationale Definition des Begriffs Milch nicht vollständig mit der Begriffsbestimmung der EU-Verordnung. Eine verlässliche Hilfestellung für Unternehmer und Verbraucher kann eine nationale Regelung aber nur dann sein, wenn der Gleichklang mit Unionsrecht in vollem Umfang sichergestellt ist.

➤ Auswirkungen auf die Mitwirkung der Verbraucherschaft und der Unternehmen

Die Mitwirkung der Verbraucherschaft, der Wissenschaft und der beteiligten Wirtschaft ist vielfach durch Anhörungsrechte sichergestellt. Dabei ist aber nicht vorgesehen, dass Regelungen nur bei Zustimmung der unterschiedlichen Gruppen erlassen werden können.

➤ Transparenz

Hinsichtlich der geforderten Transparenz im Entscheidungsfindungsprozess bestehen gegen diese Art der Regulierung keine Bedenken.

➤ Gewährleistung von Rechtssicherheit

Im Grundsatz bürgt eine rechtliche Regulierung ein sehr hohes Maß an Rechtssicherheit. Dies gilt aber nur innerhalb des geregelten Bereichs, nicht aber bei der Einordnung von Produkten im Grenzbereich oder bei der Verwendung von Bezeichnungen, die in der rechtlichen Regelung nicht definiert werden. So wird etwa darüber gestritten, ob ein Produkt als Sahne zum Schlagen bezeichnet werden darf, obwohl es nur 20% Fettanteil aufweist, während Schlagsahne nach der MilcherzeugnisV einen Mindestfettanteil von 30% haben muss.⁸⁸ Ebenso wird über die Bedeutung der von der Verordnung nicht erfassten Begriffe „naturbelassene Rohmilch“⁸⁹ oder „extrem lange haltbar“⁹⁰ gestritten. Ohne diese Fragen im Einzelnen hier darzustellen, wird doch deutlich, dass auch in intensiv regulierten Bereichen die Gefahr der Irreführung nicht gebannt ist. Auf der anderen Seite ist ebenso klar, dass es ein hohes Maß an Rechtssicherheit für die Hersteller gibt, die ihre Produkte innerhalb des regulierten Bereichs vertreiben.

➤ Auswirkungen auf Produktinnovationen

Umgekehrt wird von Seiten der Hersteller innovativer Produkte bei den Leitsätzen eine innovationshemmende Wirkung kritisiert. Sie sehen die Gefahr, dass Produkte, die den Leitsätzen nicht entsprechen, mit größeren Schwierigkeiten bei Überwachung und Wettbewerbern rechnen müssen. Diese

⁸⁸ OLG Hamburg LMRR 1996, 15; OLG Bremen LMRR 1997, 32; vgl auch Zipfel/Rathke § 1 MichErzV Rn. 26a.

⁸⁹ OLG Karlsruhe LRE 10, 196.

⁹⁰ LRE 12, 313.

Wirkung verstärkt sich, wenn die Leitsätze durch ähnlich detaillierte rechtliche Vorgaben ersetzt würden. Hinzu kommt, dass aus Gründen der Warenverkehrsfreiheit Produkte nicht vom deutschen Markt ausgeschlossen werden können, wenn sie in anderen Mitgliedsstaaten rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht werden. Eine zu strikte rechtliche Regulierung würde deshalb zu einer Einschränkung der Produktpalette deutscher Hersteller im Vergleich zu anderen Herstellern führen. Dies kann in einigen Bereichen – etwa bei Bier – hinzunehmen sein, um bestimmte deutsche Standards beibehalten zu können. Es kann aber nicht für alle Lebensmittel gelten.

➤ Gesamtbewertung vor dem Hintergrund der Experteninterviews

Die Hoffnung, dass Rechtsverordnungen eine Verbrauchertäuschung ausschließen können, trügt. Auch in Bereichen, die auf diese Weise geregelt sind, gibt es eine Vielzahl von Zweifelsfällen und Fällen, in denen Verbraucher sich getäuscht fühlen. Es erscheint auch zweifelhaft, ob der hohe Verwaltungsaufwand, der für eine rechtliche Regulierung in allen Produktgruppen von Lebensmitteln erforderlich wäre, gerechtfertigt ist. So wurde bereits bei Einführung des Lebensmittelbuchs erkannt, dass weder Gesetz noch Rechtsverordnung geeignet sind, um die Menge an Einzelregelungen aufzunehmen.⁹¹ Bestätigt wird diese Einschätzung durch einen Vergleich mit den Ländern, in denen es keine Leitsätze für Lebensmittel gibt. Dort werden nur bestimmte Produktgruppen rechtlich reguliert, während es für den weitaus größeren Teil der Lebensmittel keine Regelung gibt. In diesem Bereich herrscht dann aber die Rechtsunsicherheit, die durch die Leitsätze gerade vermieden werden soll. Die Befragung hat gerade im rechtlichen Bereich gezeigt, dass die Rechtssicherheit als der wesentliche Vorteil der Leitsätze angesehen wird.

Auch der Vergleich mit Österreich bestätigt dieses Ergebnis, denn auch in Österreich verstehen sich die Leitsätze nicht als Rechtsnormen, sondern ebenfalls als antizipierte Sachverständigengutachten, die keine Verbindlichkeit beanspruchen.⁹² Demgegenüber wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass in der Schweiz nach Art. 22 Abs. 3 LMG die Möglichkeit besteht, Teile des Lebensmittelbuchs

⁹¹ BT-Drucks. 3/316 S. 15.

⁹² <http://www.lebensmittelbuch.at/ueber-uns/>

durch Rechtsverordnung für verbindlich zu erklären.⁹³ Dabei ist jedoch die abweichende Verwendung des Begriffs Lebensmittelbuchs in der Schweiz zu beachten. In Art. 22 LMG heißt es:

Art. 22 Untersuchungsmethoden

¹ Der Bundesrat gibt Empfehlungen darüber ab, wie Lebensmittel, Zusatzstoffe und Gebrauchsgegenstände nach den aktuellen Erkenntnissen der Wissenschaft und Technik zu untersuchen und zu beurteilen sind.

² Er sorgt für eine gesonderte Veröffentlichung der Empfehlungen (Lebensmittelbuch).

³ Er kann durch Verordnung einzelne Teile des Lebensmittelbuches, insbesondere die dort festgelegten Referenzmethoden, für verbindlich erklären.

Die Möglichkeit einer Verordnung bezieht sich also auf Untersuchungsmethoden, insbesondere die Referenzmethoden, und nicht auf einzelne Lebensmittel. Damit wird die mögliche Produktvielfalt nicht erfasst, die Gegenstand des DLMB ist. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass in der Schweiz bislang eine Positivliste für verkehrsfähige Lebensmittel bestand, dass dieses System aber bei der anstehenden Reform des Lebensmittelrechts aufgegeben wird.⁹⁴ Auch aus diesem Grund lassen sich Erfahrungen aus der Schweiz nur sehr eingeschränkt für das deutsche Recht fruchtbar machen. Näher liegt es vielmehr, an die Erfahrungen anzuknüpfen, die bereits in Deutschland mit Produkten gesammelt wurden, die durch Rechtsverordnung partiell geregelt wurden. Diese Erfahrungen zeigen, dass auf diesem Weg eine Täuschung nicht vermieden werden kann.

(b) Vorgaben und Leitfäden für eine gute Praxis über Produktaussagen und Werbeaussagen

➤ Realisierbarkeit

Vergleicht man die Regelungen in Deutschland mit den Regelungen im Vereinigten Königreich, so könnte eine Option darin bestehen, den Irreführungstatbestand zu konkretisieren und ihn ggf. durch Leitfäden zu ergänzen. Eine solche Konkretisierung erlaubt eine genauere Regulierung der zulässi-

⁹³ Rixen DVBl 2014, 949, 957.

⁹⁴ Vgl. Fragen und Antworten, abrufbar unter <http://www.blv.admin.ch/themen/04678/04802/04926/04927/index.html?lang=de>

gen Aussagen; zugleich schränkt sie den Bewertungsspielraum der Gerichte ein. Sie erlaubt es, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber Vorgaben darüber macht, was als täuschend angesehen wird. In Kapitel 2.2.4.4 (Rechtslage in UK) wurde erwähnt, dass die Regulierung unabhängig davon eingreift, ob eine konkrete Täuschung des Verbrauchers vorliegt oder nicht. Zugleich würde eine solche Konkretisierung aber auch die Gefahr bergen, dass Gerichte auf neue, in der Verordnung nicht geregelte Versuche einer Verbrauchertäuschung nicht mehr angemessen reagieren können. Selbst wenn der Gesetzgeber die konkrete Formulierung durch eine Generalklausel ergänzt, läge es nahe, die Konkretisierung dann als eine Art Regelbeispiel heranzuziehen.

➤ Vorrang des Unionsrechts?

Gegen eine solche Normierung können aber Bedenken bestehen, weil sowohl das Lebensmittelinformationsrecht als auch das Recht der unlauteren Geschäftspraktiken ganz wesentlich auf Unions-ebene geregelt ist. Art. 7 LMIV lautet:

Lauterkeit der Informationspraxis

(1) Informationen über Lebensmittel dürfen nicht irreführend sein, insbesondere

a) in Bezug auf die Eigenschaften des Lebensmittels, insbesondere in Bezug auf Art, Identität, Eigenschaften, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprungsland oder Herkunftsort und Methode der Herstellung oder Erzeugung;

b) indem dem Lebensmittel Wirkungen oder Eigenschaften zugeschrieben werden, die es nicht besitzt;

c) indem zu verstehen gegeben wird, dass sich das Lebensmittel durch besondere Merkmale auszeichnet, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Merkmale aufweisen, insbesondere durch besondere Hervorhebung des Vorhandenseins oder Nicht-Vorhandenseins bestimmter Zutaten und/oder Nährstoffe;

d) indem durch das Aussehen, die Bezeichnung oder bildliche Darstellungen das Vorhandensein eines bestimmten Lebensmittels oder einer Zutat suggeriert wird, obwohl tatsächlich in dem Lebensmittel ein von Natur aus vorhandener Bestandteil oder eine normalerweise in diesem Lebensmittel verwendete Zutat durch einen anderen Bestandteil oder eine andere Zutat ersetzt wurde;

(2) Informationen über Lebensmittel müssen zutreffend, klar und für die Verbraucher leicht verständlich sein.

(3) Vorbehaltlich der in den Unionsvorschriften über natürliche Mineralwässer und über Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind, vorgesehenen Ausnahmen dürfen Informationen über ein

Lebensmittel diesem keine Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuschreiben oder den Eindruck dieser Eigenschaften entstehen lassen.

(4) Die Absätze 1, 2 und 3 gelten auch für

a) die Werbung;

b) die Aufmachung von Lebensmitteln, insbesondere für ihre Form, ihr Aussehen oder ihre Verpackung, die verwendeten Verpackungsmaterialien, die Art ihrer Anordnung und den Rahmen ihrer Darbietung.

Angesichts dieser Verordnungsregelung, die in allen Mitgliedsstaaten unmittelbar geltendes Recht ist, wird bereits darüber diskutiert, ob nationale Vorschriften zum Täuschungsschutz neben dieser unmittelbar geltenden Regelung länger Bestand haben können. Diese Bedenken richten sie gegen § 11 LFGB, sie dürften sich aber in gleicher Weise gegen die Vorgaben im Vereinigten Königreich richten, soweit diese über das Irreführungsverbot des Art. 7 LMIV hinausgehen. Ob die Bedenken durchgreifend sind oder ob es den Mitgliedsstaaten freisteht, den Irreführungstatbestand in dieser Weise zu konkretisieren, bedarf hier keiner Entscheidung. Die Bedenken sprechen aber dagegen, vom System der Leitsätze abzuweichen und ganz darauf zu bauen, dass derartige Vorgaben unbedenklich sind. Näher liegt es, in den Fällen, in denen dies für erforderlich gehalten wird, zusätzliche Regelungen zu schaffen, deren Bestand vor dem Unionsrecht dann gegebenenfalls vom EuGH zu klären ist.

Diese Bedenken richten sich gegen eine Konkretisierung des Irreführungsverbots durch eine Rechtsnorm, schließen aber Leitfäden zu einer über die Norm hinausgehenden, wünschenswerten Praxis nicht aus. Eine Ergänzung der gesetzlichen Regelung durch Leitfäden zur guten Informationspraxis, die von einer Behörde veröffentlicht werden, ist zwar in Deutschland noch nicht üblich, aber im Grundsatz denkbar. Dabei sollte jedoch sehr klar zwischen den rechtlich verbindlichen und den aus Sicht der Behörde wünschenswerten Angaben differenziert werden.

Auch wenn diese unverbindlich sind, spricht einiges dafür, dass derartige Leitfäden beachtet werden. So geben schon heute marktstarke Lebensmittelhändler den Herstellern und Lieferanten eine Vielzahl von Standards vor. Dies könnte etwa durch ein Siegel verstärkt werden, das die Beachtung einer „guten Informationspraxis“ bestätigt und über dessen Bedeutung die Verbraucher durch die Verbrau-

cherorganisationen informiert werden. Im Portal *www.lebensmittelklarheit.de*⁹⁵ könnten dann Produkte auch an diesen Leitfäden gemessen werden.

Betrachtet man den Gedanken eines solchen Leitfadens näher, müssen die unionsrechtlichen Implikationen bedacht werden. Wenn Produkte, die in anderen Mitgliedsstaaten legal hergestellt und in den Verkehr gebracht werden, an diesen Leitfäden gemessen und beurteilt werden, so könnte dies eine diskriminierende Wirkung haben, die mit der Warenverkehrsfreiheit unvereinbar ist. Auf der anderen Seite werden diese Leitsätze gerade nicht auf Seiten des Staates durchgesetzt, so dass mehr für eine Vereinbarkeit der Regelung mit dem Unionsrecht spricht.

3.1.3.2. Konformitätserklärungen durch „Benannte Stellen“

➤ Übertragbarkeit auf das Lebensmittelrecht

Das System der benannten Stelle lässt sich nicht auf den Lebensmittelbereich übertragen. Eine Prüfung der Übereinstimmung mit bestimmten Anforderungen über die Lebensmittelinformation vor dem Inverkehrbringen des Lebensmittels ist weder mit der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 noch mit der LMIV vereinbar. Nach Art. 17 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 tragen die Lebensmittelunternehmer selbst die Verantwortung für die Sicherheit ihrer Produkte. Ein nationales Zulassungssystem wäre damit unvereinbar. Die Erfahrungen mit der Zulassung gesundheitsbezogener Werbeaussagen zeigen auch, wie aufwendig und schwierig es ist, ein solches System aufzubauen. Hinzu kommt, dass ein solches nationales System zur Vorprüfung eines Produkts erhebliche Wettbewerbsnachteile für deutsche Lebensmittelunternehmer mit sich brächte.

⁹⁵ Das Portal www.lebensmittelklarheit.de ist ein Projekt der Verbraucherzentralen, das im Rahmen der BMEL-Initiative „Klarheit und Wahrheit...“ vom BMEL finanziell unterstützt wird. Es wird von den Verbraucherzentralen eigenverantwortlich betrieben.

3.1.3.3. Feststellung der Verkehrsauffassung im Einzelfall unter Verzicht auf Leitsätze

In der Literatur wird die Durchführung von Verbraucherbefragungen als Mittel zur Feststellung der Verkehrsauffassung empfohlen und auf die Erfahrungen im Bereich des Wettbewerbsrechts verwiesen.⁹⁶ Demgegenüber haben die befragten Richter und auch die Anwälte übereinstimmend betont, von der Möglichkeit der Marktbefragung werde nur sehr selten Gebrauch gemacht, weil sie nur Kosten verursache, Streit über die fachliche Eignung des Sachverständigen entstehe und die Ergebnisse häufig wenig aussagekräftig seien. Hinzu kommt, dass Ergebnisse von Marktbefragungen sehr volatil sein können und deshalb zur Rechtssicherheit für die Zukunft wenig beitragen können.

In der wettbewerbsrechtlichen Literatur wird auch nach der Änderung des UWG eine Marktbefragung dann für geboten gehalten, wenn das Gericht nicht zum betroffenen Verkehrskreis gehört und über keine ausreichende Sachkunde verfügt.⁹⁷ Bei der Beurteilung einer Verbrauchertäuschung ist aber der Richter Teil des angesprochenen Verkehrskreises, so dass sowohl nach der Rechtsprechung des EuGH wie auch nach der Rechtsprechung des BGH eine Marktbefragung nicht erforderlich ist. Da die befragten Zivilrichter und Anwälte Wettbewerbsfragen im Lebensmittelbereich, aber auch außerhalb dieses Bereichs beurteilen müssen, verfügen sie auch über Erfahrungen sowohl in Gebieten mit Leitsätzen als auch in Gebieten, in denen sie auf Marktbefragungen zurückgreifen müssen. Wenn diese Erfahrungen nicht dafür sprechen, die Leitsätze durch Marktbefragungen zu ersetzen oder zu überprüfen, sollte man dies ernst nehmen.

Dabei bieten die Leitsätze gegenüber einer Bewertung durch Richter als Teil des betroffenen Verkehrskreises selbst erhebliche Vorteile, denn bei allem Bemühen um eine sachgerechte Bewertung birgt dieses Verfahren doch erhebliche Rechtsunsicherheit.

Dieses Problem erkennen auch die befragten Richter selbst und sehen in den Leitsätzen des Lebensmittelbuchs eine wichtige Hilfestellung. Dies wird auch in den Fällen bejaht, in denen die Gerichte

⁹⁶ Rixen DVBl. 2014, 949, 957.

⁹⁷ Pflüger in Gloy/Loschelder/Erdmann, Handbuch des Wettbewerbsrechts, 4. Aufl. 2010, Rn. 83.

im Einzelfall von den Leitsätzen abweichen, weil sie ihnen nicht mehr aktuell oder inhaltlich nicht zutreffend halten.

Zu bedenken ist auch, dass zwar die Parteien des Rechtsstreits an die Entscheidung gebunden sind, aber die Entscheidung keine darüber hinaus gehende Wirkung entfaltet. Käme etwa ein Gericht in einem Wettbewerbsprozess auf der Grundlage einer Marktbefragung zu dem Ergebnis, dass die Bezeichnung als Zwiebelmettwurst nicht täuschend ist, wenn neben Zwiebeln auch Zwiebelaromen eingesetzt werden, so wäre keineswegs sichergestellt, dass ein anderes Gericht, das von einem Wettbewerber angerufen wird, ebenso entscheidet. Rechtssicherheit kann deshalb auf diese Weise weder für die Verbraucher noch für die Hersteller erzeugt werden.

3.1.3.4. Normung durch Private – DIN

Die technischen Normen verfügen über einen hohen Grad der Anerkennung. Im technischen Bereich werden DIN-Normen als antizipierte Sachverständigengutachten zur Frage nach dem Stand der Technik verstanden. Ob dies im gleichen Maße gilt, wenn die Verkehrsauffassung festzustellen werden soll, ist aber zweifelhaft, denn es geht dann nicht mehr um Normung oder Standardisierung. Zumindest müsste dann ein ganz anderes Gleichgewicht der beteiligten Kreise in den Gremien gefunden werden.

In der Befragung zu den Leitsätzen wurde vielfach auf das Problem der fehlenden Aktualität verwiesen. Dieses wird im Bereich der DIN-Normen durch einen festen zeitlichen Überprüfungsrhythmus gelöst. Zugleich zeigt bereits die Zahl der Ausschüsse (72) und der Unterausschüsse (3439), der Mitarbeiter (400) und der beteiligten Experten (30.000), welcher Aufwand getrieben werden muss, um diese Normen aktuell zu halten.

Hinsichtlich der Beteiligung der Verbraucher im Entstehungsprozess ist der Normungsprozess der Verabschiedung eines Leitsatzes des Lebensmittelbuches nicht überlegen. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass die Entsendung von Vertretern bei der hohen Zahl von Ausschüssen und Unterausschüssen die Möglichkeiten der Verbraucherorganisationen übersteigen würden.

Im Hinblick auf die Transparenz ist das allgemeine Stellungnahmeverfahren positiv zu bewerten, das einer Verabschiedung einer Norm vorangeht. Genauerer Zugang zu dem Beratungsverlauf gibt es aber auch beim DIN nicht.

Fraglich ist auch, ob derartige Regelungen in Wettbewerbsprozessen als Marktverhaltensregel im Sinne des § 4 Nr. 11 UWG angesehen werden. Dies wird für technische Regeln derzeit verneint.⁹⁸ Wenn die Normung auch dem Schutz der Verbraucher vor Täuschung dient, wird man dies jedoch anders beurteilen müssen. Dennoch wird ein solcher Systemwechsel zumindest für eine Übergangszeit einige Unsicherheit hervorrufen.

Insgesamt zeigt das Beispiel des DIN, dass aktuelle Normen mit einem festen Aktualisierungsrhythmus möglich sind, wenn man den entsprechenden Aufwand betreibt. Hinsichtlich der Einbindung der Verbraucherschaft und der Transparenz ist das System dem Leitsatzsystem jedoch nicht überlegen. Auch in den Interviews werden keine Vorteile gesehen.

3.1.3.5. Sachverständigenkommissionen - Deutsches Arzneibuch

Obwohl das Arzneibuch und die zugehörige Kommission auf den ersten Blick Ähnlichkeiten zum Lebensmittelbuch aufweisen, gibt es doch einige Unterschiede.

Aufgabe der Kommission ist nicht die Feststellung einer Verkehrserwartung, sondern die Sammlung pharmazeutischer Regeln über die Qualität, Prüfung, Lagerung, Abgabe und Bezeichnung von Arzneimitteln und den bei ihrer Herstellung verwendeten Stoffen. Dementsprechend sind Verbraucher nicht als Mitglieder vorgesehen.

Die Befragung in den Interviews hat gezeigt, dass die Stellungnahmen reiner Sachverständigenkommissionen wie etwa des ALS in der gerichtlichen Praxis zwar Gehör finden, aber bei der Bestimmung der Verkehrserwartung einen geringeren Stellenwert haben als die Leitsätze des Lebensmittelbuchs. Dies wird seitens der befragten Richter damit begründet, dass nicht alle Interessengruppen an

⁹⁸ Köhler/Bornkamm UWG § 4 Rn. 11.31.

der Erstellung beteiligt sind. Deshalb erscheint eine Veränderung in Anlehnung an das Arzneibuch nicht sinnvoll.

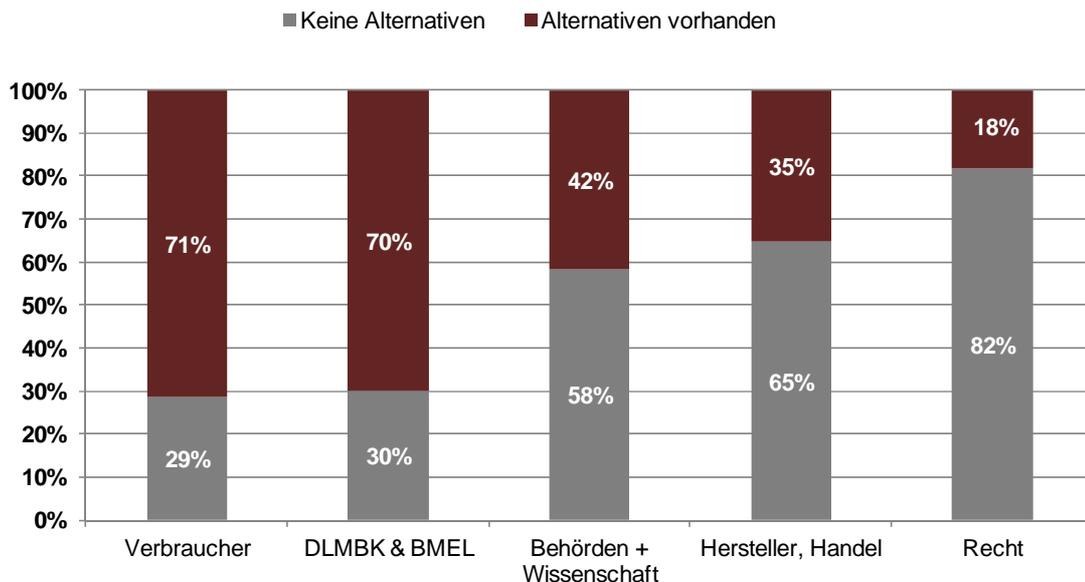
3.1.3.6. Meinungsbild der Anspruchsgruppen zu alternativen Instrumenten

Bezüglich der Frage nach alternativen Instrumenten, die zur Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln besser geeignet sein könnten als dies derzeit durch die LS des DLMB dargestellt wird, stellt sich bei den verschiedenen Anspruchsgruppen ein recht heterogenes Meinungsbild dar (Abbildung 33). Die Frage nach praktikablen und vor allem gegenüber dem DLMB vorzuziehenden alternativen Instrumenten kann demnach nicht einfach mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden. Folgend sollen einige Alternativen diskutiert werden, die durch die verschiedenen Anspruchsgruppen angesprochen worden sind.

Verbraucherbefragungen als alleiniges Instrument der Ermittlung der Verkehrsauffassung wurden als eine Möglichkeit zur Ermittlung der aktuellen Verkehrsauffassung von LM genannt, allerdings sind solche Befragungen oft unbefriedigend, da sie bei Gericht im Streitfall methodisch und inhaltlich angegriffen werden können. Dies wurde von juristischer Seite wiederholt unterstrichen.

Eine privatwirtschaftliche Eigenregulierung, z.B. **Wirtschaftsleitlinien** vom BLL, wäre zwar denkbar, hätte aber den großen Nachteil, dass sie einer einseitigen, hier wirtschaftsseitigen, Entscheidungsfindung unterläge, die sicher nicht zur Akzeptanzsteigerung bei allen beteiligten Kreisen beitragen würde.

Abbildung 33: Interviews: Gibt es Alternativen zum DLMB, welche die gleichen Ziele besser erfüllen könnten? (*alle Gruppen*)



Weitere diskutierbare Alternativen wären z.B.

- gesetzlichen **Verordnungen** bei der Zusammensetzung von LM
- Ausweitung von **Kontrollkapazitäten** um Verbrauchertäuschung zu verhindern
- **Meinungsforschung** um Verbrauchererwartung / Verkehrsauffassungen zu erfassen

Häufig wurde zudem auch der Codex Alimentarius genannt als Alternative, als übergeordnetes und möglicherweise auch ausreichendes Instrument.

Allgemein erscheinen die LS besser geeignet die Verkehrsauffassung zu beschreiben als eine gesetzliche Regulierung, die zudem in ihrer Formulierung viel statischer und noch zeitaufwändiger wäre.

Interessanterweise vertraten während der Interviews insbesondere die Befragten aus der DLMBK selbst und die Vertreter des BMEL die Meinung, dass es grundsätzlich für alle Funktionsbereiche der LS (Herstellung, Zusammensetzung und Kennzeichnung von LM) denkbare und womöglich auch effizientere Alternativen gäbe, die es zu prüfen gelte. Für die Zusammensetzung und Produktbeschreibung wurden folgend Alternativen wie bspw. Rechtsvorschriften, das Österreichische Lebensmittelbuch, Codex-Standards, gutachterliche Beschreibungen, Rechtsurteile oder Verbandsricht-

linien aufgeführt. Für die Herstellung hingegen wurden kaum denkbare Alternativen genannt, außer der existierenden LMIV und den Codes of Practice. Ob die genannten Alternativen jedoch dem DLMB vorzuziehen sind, bleibt an dieser Stelle gänzlich offen.

Die Mehrheit der Befragten aus der Gruppe BVL, Länderministerien, LM-Überwachung und Wissenschaft sieht für die LS, vor allem für die Produktbeschreibung, keine Alternativen, es sei denn, man führe wissenschaftliche Verbraucherbefragungen durch. Eine Minderheit aller Befragten verwies auf Alternativen wie Internetplattformen oder Blogs zur Erfassung der Verkehrsauffassung.

Von juristischer Seite aus wurde angemerkt, dass es angesichts der Vielzahl von Produkten keine existierende oder denkbare Alternative zum DLMB gebe. Vereinzelt angesprochene Alternativen wären z.B. Selbstverpflichtungen der Industrie oder eine ausführlichere Beschreibung des Produkts. Die LS ermöglichen die Bezeichnung mit einem einzigen Begriff. In anderen Ländern finden sich z.T. deutlich ausführlichere Produktbeschreibungen. Die Ermittlung der konkreten Verkehrsauffassung ausschließlich durch Meinungsforschung sei zwar denkbar, aber nicht effizient, da die Verbraucher i.d.R. nur ein begrenztes Fachwissen aufweisen, was zur Formulierung von LS ungeeignet ist. Befragungen sind zudem schwierig durchzuführen und kommen auch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Daher ist es grundsätzlich besser, wenn sich die betroffenen Anspruchsgruppen zusammensetzen und einen für alle umsetzbaren Konsens finden. Methodisch korrekte Verbraucherbefragungen als Instrument der Verifizierung und Validierung von Leitsatzentwürfen, insbesondere bei fehlender Einigkeit innerhalb der Kommission, wären auf der anderen Seite eine zweckdienliche Erweiterung bzw. Anpassung der DLMBK. Letztlich sei es eine politische Entscheidung, ob man den Erwartungen der Verbraucher innerhalb der LS stärker Rechnung tragen möchte. Alternativ würde eine bessere Aufklärung der Verbraucher mithilfe von ergänzenden Angaben zur Verkehrsbezeichnung, ähnlich der QUID-Kennzeichnung, die Akzeptanz der LS sicher steigern. Die QUID-Kennzeichnung (Quantitative Ingredient Declaration) gibt es für Lebensmittel in Fertigpackungen. Danach muss der prozentuale Mengenanteil einer Zutat angegeben werden, wenn die entsprechende Zutat Teil der Verkehrsbezeichnung ist oder sie durch Bilder und Worte auf der Verpackung hervorgehoben wird.⁹⁹

⁹⁹ Zühlsdorf et al. (2013)

Auch würde eine Regelung durch staatliche Verordnungen oder amtliche Listen nur schwer funktionieren, da diese zur Beschränkung der Produktvielfalt führen würden.

Um weitergehend eine Vorstellung über die grundsätzliche Akzeptanz zu möglichen Alternativen bei den verschiedenen Anspruchsgruppen zu erlangen, wurde in den Interviews gefragt, ob (1) die grundsätzliche Zuständigkeit für die Beschreibung der Verkehrsauffassung als staatliche Aufgabe gesehen wird und weiterführend (2) Rechtsnormen auf der einen Seite oder privatwirtschaftliche Selbstverpflichtungen auf der anderen Seite als effizientere Instrumente gesehen werden. Die entsprechenden Ergebnisse sind in Abbildung 34 und Abbildung 35 dargestellt.

Abbildung 34: Interviews: Welche Aufgaben sollte der Staat bei der Beschreibung der Verkehrsauffassung wahrnehmen? (alle Gruppen)

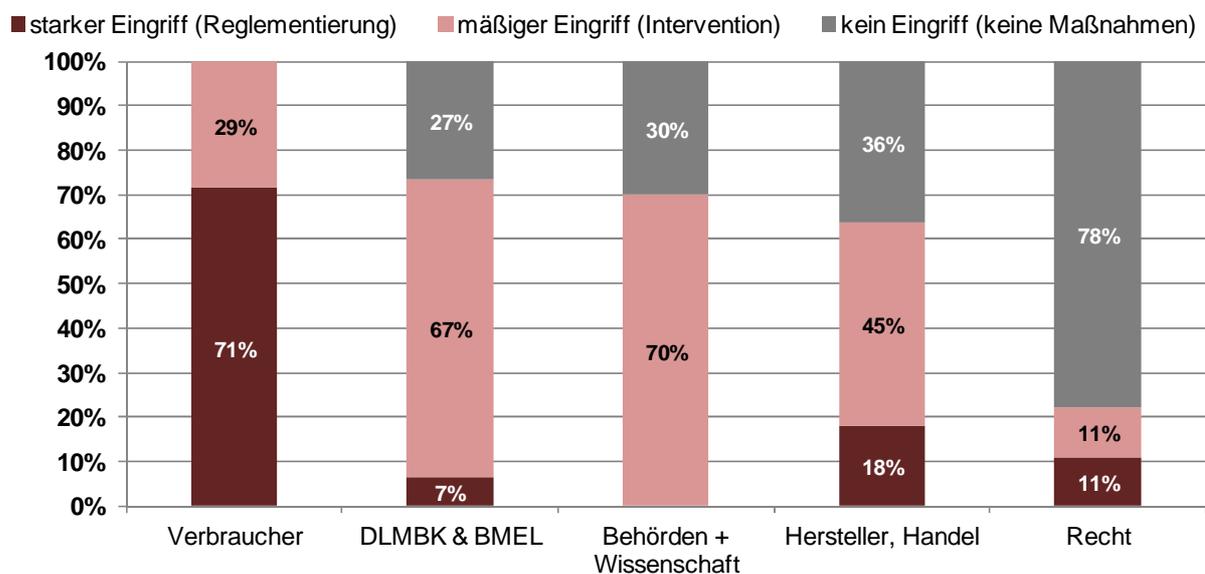
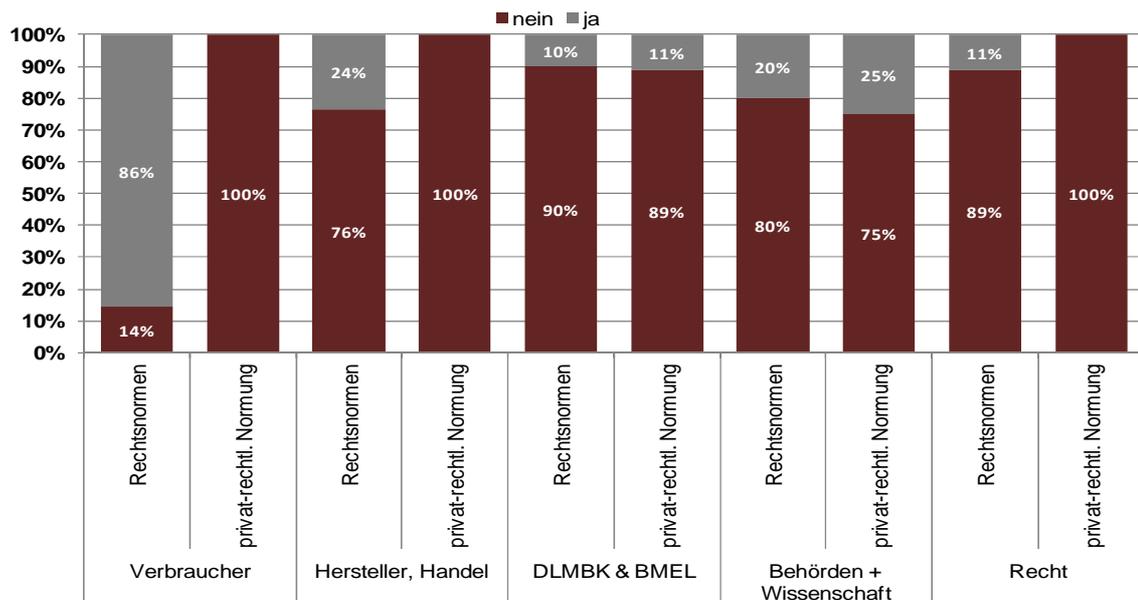


Abbildung 35: Interviews: Halten Sie die Einführung von Rechtsnormen auf der einen Seite oder eine Normung durch eine privat-rechtliche Institution auf der anderen Seite für die Beschreibung der Verkehrsauffassung für sinnvoller? (alle Gruppen)



Bzgl. der staatlichen Aufgabe im Zusammenhang mit der Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM vertreten die Anspruchsgruppen LM-Überwachung, Wissenschaft, Hersteller/Handel als auch die befragten Mitglieder der Kommission und des BMEL mehrheitlich die Meinung, dass der Staat bei der Beschreibung lediglich intervenieren solle. Das heißt dann bspw., dass er eine nicht staatliche Entscheidungsfindung auf deren Ordnungsmäßigkeit überprüft, wie dies auch derzeit im Konzept der DLMBK umgesetzt ist. Zwei Anspruchsgruppen zeigen hier eine abweichende Einschätzung. Zum einen sind insbesondere die Verbrauchervertreter der Meinung, der Staat solle in diesem Zusammenhang durch einen starken Eingriff in den Entscheidungsprozess, d.h. durch Reglementierung, agieren, wie dies bspw. durch Rechtsnormen geschehen könnte. Auf der anderen Seite sind gerade die befragten juristischen Vertreter mehrheitlich der Meinung, dass dies eindeutig keine staatliche Aufgabe sei.

Bzgl. der konkreten Frage nach der **Vorteilhaftigkeit von Rechtsnormen auf der einen Seite und einer privatwirtschaftlichen Normung auf der anderen Seite** ist das Meinungsbild, mit Ausnahme

der Verbraucherschaft, über alle Anspruchsgruppen recht einheitlich. Beide Positionen werden gleichermaßen abgelehnt, da man bei keiner Variante eine klare Vorteilhaftigkeit gegenüber dem bestehenden Konzept DLMB / DLMBK sieht. Lediglich die Verbraucherschaft spricht sich in diesem Zusammenhang mehrheitlich für eine stärkere staatliche Zuständigkeit und die Umsetzung durch Rechtsnormen aus.

Folgend werden einige Argumente der verschiedenen Anspruchsgruppen, die in diesem Zusammenhang vorgebracht wurden diskutiert.

Bei einer rein staatlichen Regulierung sehen die Befragten insbesondere die schnelle Anpassung an das Marktgeschehen kritisch. Mitunter würde sich das Problem, welches ebenfalls bei den LS kritisiert wird, weiter verschärfen. Eine Regelung durch eine privatwirtschaftliche Institution, wie bspw. das DIN, wäre möglich aber wenig sinnvoll, da das Institut sehr schwerfällig sei und sich eine Entscheidungsfindung ebenfalls langwierig gestalten könnte. Zudem bestehe für beide Optionen die Gefahr, die nötige Akzeptanz bei den Marktteilnehmern, vor allem beim Verbraucher, nicht zu erlangen, da eine paritätische Meinungs- und Entscheidungsvertretung in der verantwortlichen Instanz nicht mehr gegeben wäre. Die Transparenz, welche die DLMBK derzeit bietet, wäre bei einer privatrechtlichen Institution ähnlich restriktiv. Ebenso spricht sich die Mehrheit der Befragten grundsätzlich für die Beibehaltung eines mäßigen staatlichen Eingriffs im Zusammenhang mit der Beschreibung von Verkehrsauffassungen aus, d.h. eine Intervention im Falle von Verstößen aber keine obligatorische staatliche Regulierung. Dies würde bspw. bedeuten, dass Irreführung durch den Staat unterbunden werden muss, die Verkehrsauffassung aber nicht vom Staat beschrieben werden sollte. ¼ der Befragten gaben jedoch an, dass es auch eine Option sei, den Staat vermehrt in die Definition der LS einzubinden. Hierbei könnte umgekehrt der DLMBK eine überwachende Funktion zukommen.

Auch von den Kommissionsmitgliedern und befragten Vertretern des BMEL werden Rechtsnormen mehrheitlich abgelehnt, da sie zu unflexibel seien und es unrealistisch sei, die dazu benötigten rund 2.000 Rechtsnormen ohne weiteres zu verfassen. Zudem sei dies im Zweifel mit bestehendem EU-Recht ohnehin nicht vereinbar. Bei privatrechtlichen Institutionen wären Interessenskonflikte vorgezeichnet. Zudem wäre die Frage der Objektivität zu diskutieren, insbesondere, da eine Interessensabwägung durch ein paritätisches Gremium fehlt, wodurch die allgemeine Akzeptanz gering wäre.

Weiterhin sprechen sich auch die befragten Vertreter der Kommission und des BMEL grundsätzlich dagegen aus, die Feststellung der Verkehrsauffassung als staatliche Aufgabe anzusehen bzw. in staatliche Verantwortung zu übertragen. Aufgabe des Staates sei es vielmehr, dafür zu sorgen, dass alle betroffenen Institutionen an dem Meinungsbildungsprozess partizipieren können und grundsätzliche „Spielregeln“ aufgestellt werden, wie es durch die GO der DLMBK geschehen ist. Der Staat nimmt dabei lediglich die Funktion eines Moderators wahr und sollte nur intervenieren, wenn es zu einem Rechtsverstoß kommt. Gleichzeitig solle er den Markt überwachen, damit die Produkte der Verkehrsauffassung entsprechen (§ 11 LFGB).

Ein ähnliches Meinungsbild zeichnet sich bei den Befragten im Bereich LM-Überwachung und Wissenschaft ab. Rechtsnormen wären zu starr und wissenschaftlich nicht begründet, zudem müsste jeder Schritt durch Steuergelder finanziert werden. Privatrechtlich existiere immer die Gefahr des starken Lobbyeinflusses. Rein formal wäre das DIN eine organisatorische Lösung (Voraussetzung: paritätisch besetzte Gruppe und staatliche Anerkennung der erarbeiteten Normen). Aber das DIN arbeitet nicht unentgeltlich, wodurch die Kosten für den Zugang zu den LS enorm steigen würden. Die Nutzung der Arbeitsergebnisse wäre ebenfalls nur durch Bezahlung der erstellten Normen möglich. Ein weiteres Problem wären die fehlenden Arbeitsgruppen im Bereich der Verbraucher- und Wirtschaftsvertreter. Weiterführend wird auch in dieser Gruppe die Meinung vertreten, dass durch den Staat kein Eingriff in die Beschreibung der Verkehrsauffassung erfolgen sollte. Er sollte lediglich durch die lückenlosere Gesetzgebung eine koordinierende Funktion wahren und Rahmenbedingungen (bspw. GO und Sekretariat etc.) schaffen, damit die DLMBK arbeiten kann. Gänzlich zurückhalten sollte sich der Staat aber nicht. Das bestehende Konzept der staatlichen Aufsichtspflicht wird daher befürwortet, jedoch nicht im Sinne einer Ergebnisüberwachung, sondern als organisatorisches Korrektiv (ergebnisorientiertes Arbeiten als Ziel für die DLMBK).

Aus juristischer Sicht werden Rechtsnormen zwar grundsätzlich als mögliche Alternative zur DLMBK angesehen, die Voraussetzung, dass alle beteiligten Kreise in die Entscheidungsfindung mit eingebunden werden müssten, um die nötige Akzeptanz zu erreichen, scheint jedoch unrealistisch. Zudem gibt es kaum rechtlichen Spielraum für eine Rechtssetzung durch den nationalen Gesetzgeber. Eine Regelung im Umfang der derzeitigen LS wäre dabei sicher nicht möglich. Die Breite der

LS ist daher durch Normen grundsätzlich nicht abbildbar. Normen eignen sich eher für Gattungen (Milch, Käse, Wein), LS eher für Produkte. Eine punktuelle gesetzgeberische Vorgabe wäre sinnvoller als die Instrumentalisierung der DLMBK für Belange des Verbraucherschutzes.

Ergebnisbox 6: DLMB: Vor- und Nachteilhaftigkeit alternativer Instrumente

Lässt sich feststellen und begründen, ob alternative Instrumente besser geeignet erscheinen als die LS für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM?

- **Vorgaben für Produkte, ihre Bezeichnung und ihre Zusammensetzung**
 - Auch in den Bereichen, in denen Rechtsnormen bereits vorliegen, gibt es eine Vielzahl von Fällen, in denen Verbraucher sich getäuscht fühlen. Es erscheint auch zweifelhaft, ob der hohe Verwaltungsaufwand, der für eine rechtliche Regulierung in allen Produktgruppen erforderlich wäre, gerechtfertigt ist. So wurde bereits bei Einführung des DLMB erkannt, dass weder Gesetz noch Rechtsverordnung geeignet sind, um die Menge an Einzelregelungen aufzunehmen. Bestätigt wird diese Einschätzung durch einen Vergleich zu den Ländern, in denen es keine LS gibt. Dort werden nur bestimmte Produktgruppen rechtlich reguliert, während es für den weitaus größeren Teil der LM keine Regelung gibt. In diesem Bereich herrscht dann aber die Rechtsunsicherheit, die durch die LS gerade vermieden werden soll.
- **Vorgaben über Produktaussagen und Werbeaussagen**
 - Greift man das Bsp. GB auf, so könnte eine Option darin bestehen, den Irreführungstatbestand zu konkretisieren und ihn ggf. durch LS zu ergänzen. Eine solche Konkretisierung erlaubt eine genauere Regulierung der zulässigen Aussagen; zugleich schränkt sie den Bewertungsspielraum der Gerichte ein. Sie erlaubt es, dass der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber Vorgaben darüber macht, was als täuschend angesehen wird. Zugleich würde eine solche Konkretisierung aber auch die Gefahr bergen, dass Gerichte auf neue, in der Verordnung nicht geregelte Versuche einer Verbrauchertäuschung nicht mehr angemessen reagieren können.
- **Konformitätserklärungen durch „Benannte Stellen“**
 - Das System der benannten Stelle lässt sich auf den LM-Sektor nicht übertragen. Eine Prüfung der Übereinstimmung mit bestimmten Anforderungen über die Lebensmittelinformation vor dem Inverkehrbringen des LM ist weder mit der VO (EG) 178/2002 noch mit der LMIV zu vereinbaren.
- **Feststellung der Verkehrsauffassung im Einzelfall unter Verzicht auf Leitsätze**
 - Von der Möglichkeit, eine Verbraucherbefragung als rechtliche Entscheidungsgrundlage heranzuziehen wird derzeit nur sehr begrenzt Gebrauch gemacht. Sie verursacht Kosten und verlagert häufig den Streit nur auf die Frage nach der Auswahl des Sachverständigen. Zu bedenken ist auch, dass die Entscheidung keine grundsätzliche Wirkung entfaltet. Verbraucherbefragungen als Instrument der Verifizierung und Validierung von LS-Entwürfen, insbesondere bei fehlender Einigkeit innerhalb der Kommission, wäre auf der anderen Seite eine sinnvolle Erweiterung bzw. Anpassung.
- **Normung durch Private – DIN**
 - DIN Normen verfügen über einen hohen Grad der Anerkennung. Dies ist bzgl. der LS aber zweifelhaft, denn es geht dann nicht mehr um Normung oder Standardisierung. Zumindest müssten ein ganz anderes Gleichgewicht der Anspruchsgruppen in den Gremien gefunden werden. Zugleich zeigt bereits die Zahl der Ausschüsse (72), der Unterausschüsse (3439), der Mitarbeiter (400) und der beteiligten Experten

(30.000) am DIN, welcher Aufwand betrieben werden muss, um Normen aktuell zu halten. Hinsichtlich der Beteiligung der Anspruchsgruppen im Entstehungsprozess ist der Normungsprozess des DIN nicht überlegen. Zudem arbeitet das DIN nicht unentgeltlich, wodurch die Kosten für die Erhaltung der LS enorm steigen würden. Die Nutzung der LS wäre eventuell kostenpflichtig.

➤ **Sachverständigenkommissionen - Deutsches Arzneibuch**

- Obwohl das Arzneibuch auf den ersten Blick Ähnlichkeiten zum DLMB aufweist, gibt es doch einige Unterschiede. Aufgabe der Kommission ist nicht die Feststellung einer Verkehrserwartung, sondern die Sammlung pharmazeutischer Regeln und den bei ihrer Herstellung verwendeten Stoffen. Dementsprechend sind Verbraucher nicht als Mitglieder vorgesehen. Die Befragung in den Interviews hat gezeigt, dass die Stellungnahmen reiner Sachverständigenkommissionen wie etwa des ALS in der gerichtlichen Praxis zwar Gehör finden, bei der Bestimmung der Verkehrserwartung jedoch aufgrund der fehlenden Einbindung aller Anspruchsgruppen einen geringeren Stellenwert haben als die LS.

➤ **Privatwirtschaftliche Eigenregulierung, z.B. Wirtschaftsleitlinien**

- Eine Eigenregulierung, z.B. Wirtschaftsleitlinien vom BLL, wäre zwar denkbar, hätte aber den großen Nachteil, dass sie einer einseitigen, hier wirtschaftsseitigen, Entscheidungsfindung unterläge, die sicher nicht zur Akzeptanzsteigerung bei allen beteiligten Kreisen beitragen würde.

➤ **Weitere Meinungen der befragten Vertreter der Anspruchsgruppen zu Alternativen**

- Bzgl. der staatlichen Aufgabe im Zusammenhang mit der Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM vertreten die Anspruchsgruppen mehrheitlich die Meinung, dass der Staat lediglich bei der Beschreibung intervenieren solle, d.h. bspw. eine nicht staatliche Entscheidungsfindung nach deren Ordnungsmäßigkeit überwacht, wie dies auch derzeit im Konzept der DLMBK umgesetzt ist.
- Bzgl. der konkreten Frage nach der Vorzüglichkeit von Rechtsnormen auf der einen Seite und einer privatwirtschaftlichen Normung auf der anderen Seite ist das Meinungsbild, mit Ausnahme der Verbraucherschaft, über alle Anspruchsgruppen einheitlich. Beide Positionen werden gleichermaßen abgelehnt, da man bei keiner Variante eine klare Vorteilhaftigkeit gegenüber dem bestehenden Konzept sieht. Lediglich die Verbraucherschaft spricht sich in diesem Zusammenhang für Rechtsnormen aus.

3.2. Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK)

In der letzten Zeit ist nicht nur das öffentliche Interesse an den LS sondern insbesondere auch an der Arbeitsweise der DLMBK merklich gestiegen. Als positive Aspekte der DLMBK werden häufig die gute Expertise, Verbindlichkeit und Sachkompetenz der Kommissionsmitglieder sowie der Fachausschüsse als auch die paritätische Zusammensetzung der DLMBK hervorgehoben. Negativ bewertet wird hingegen vor allem die langsame Reaktion der Kommission auf neue Produkte sowie innovative Herstellungstechniken und sich verändernde Verbrauchererwartungen und damit die mangelhafte Aktualität der LS. Als Konsequenz der Schwerfälligkeit im Prozess der LS-Erstellung leiten einige Befragte weiterführend sogar eine Hinderung von Innovationen in der LM-Produktion ab.

Die Transparenz der Kommissionsarbeit sowie die damit verbundene Öffentlichkeitsarbeit rund um das DLMB werden an vielen Stellen kritisiert. Auch die Verschwiegenheitserklärung als Voraussetzung der Mitgliedschaft in der DLMBK wird, insbesondere von Vertretern der Verbraucherschaft, als negativ bewertet. Die Kommissionsmitglieder selbst sowie die befragten Vertreter des BMEL weisen ebenfalls auf Negativaspekte hin. Dies betrifft insbesondere folgende Aspekte:

- Intransparenz der Entscheidungsfindung
- Langwierigkeit der Entscheidungsprozesse
- Unverständliche / ungeeignete Formulierung der LS für Verbraucher
- Unzureichende Öffentlichkeitsarbeit zur Information über die Tätigkeiten der DLMBK
- Beim Verbraucher wird nicht ersichtlich, dass er über das DLMB informiert und nicht getäuscht wird.

Die Struktur, d.h. die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der DLMBK, ergibt sich aus den Vorgaben des § 16 des LFGB und der GO vom 25. Mai 2009 und wurde innerhalb dieser Untersuchung bereits in der Ist-Analyse detailliert beschrieben. Dabei stehen insbesondere folgende Strukturmerkmale der DLMBK im Vordergrund:

- Struktur der Kommission (Präsidium, Plenum, Fachausschüsse, Sekretariat)
- Nicht öffentliche Sitzungen,
- Hinzuziehung von Sachkennern in den Fachausschüssen,
- Keine Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle,
- Abstimmungsverfahren,
- Möglichkeit der Enthaltung bei Abstimmungen.

Ausgangspunkt für die Analyse der derzeit vorliegenden Arbeitsweise ist die institutionelle Zielsetzung der DLMBK. Dies ist in erster Linie ein effektives und objektives Arbeiten im Rahmen der bestehenden GO, d.h. eine Organisation der Aufbau- und Ablaufstrukturen, die es ermöglicht die Zielerreichung im Sinne der GO zu maximieren. Ziel des folgenden Kapitels ist es, Schwachstellen und Problembereiche zu identifizieren, welche die Effektivität und Effizienz der Arbeitsweise der DLMBK herabsetzen. In Analogie zu der Untersuchung des Instruments „Leitsätze“ im vorangegangenen Kapitel soll auch die Arbeitsweise der DLMBK einem internationalen Vergleich unterzogen

werden. Folgend aufgeführte Evaluierungsindikatoren sollen für die Bewertung der Kommissionsstruktur und Arbeitsweise herangezogen werden (vgl. Tabelle 7)

Tabelle 7: Evaluierungsindikatoren DLMBK

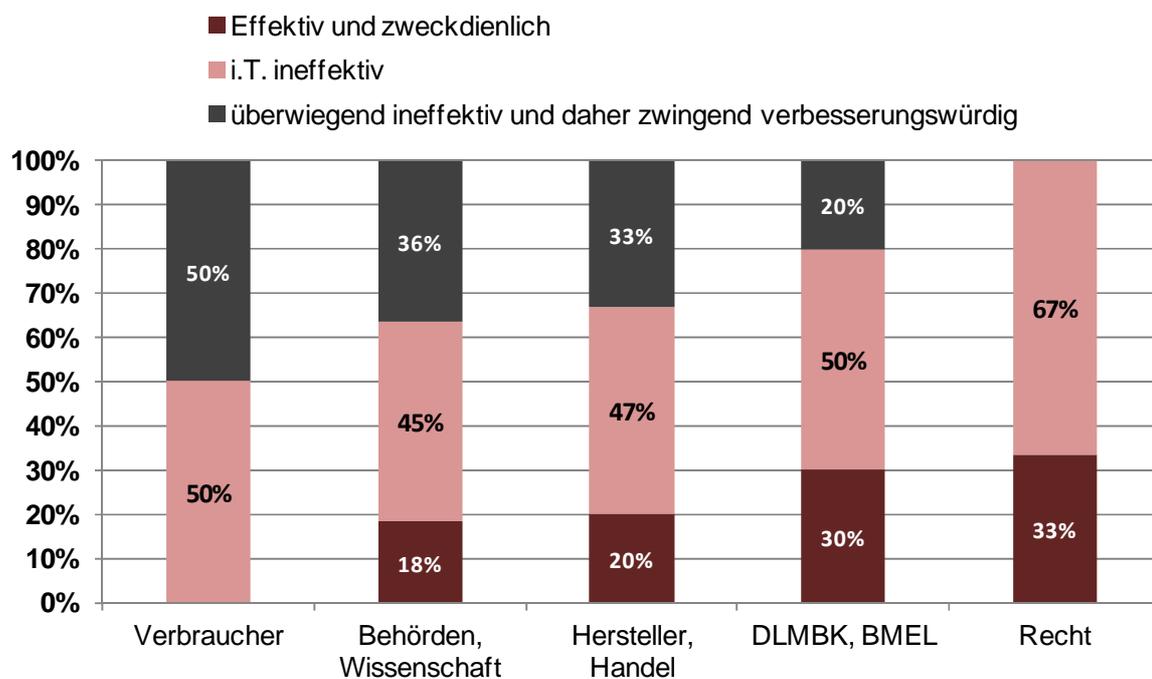
Evaluierungsgegenstand	Kriterium	Indikator	Informationsquelle
DLMBK	Struktur der DLMBK	Effektivität der Anbindung der DLMBK an das BMEL	Experteninterviews, insbesondere mit Kommissionsmitgliedern
		Effektivität der Organisationsstruktur (institutionelle Zusammensetzung)	Experteninterviews, insbesondere mit Kommissionsmitgliedern
		Umsetzung der paritätischen Zusammensetzung der DLMBK	Experteninterviews, insbesondere mit Stakeholdern
		Effektivität und Objektivität des Ernennungsverfahrens der Mitglieder	Experteninterviews, insbesondere mit Stakeholdern
		Expertise der Mitglieder	Experteninterviews
		Einfluss der Ehrenamtlichkeit der Mitglieder auf den Entscheidungsprozess	Experteninterviews, insbesondere mit Kommissionsmitgliedern
		Einfluss der Nebentätigkeiten der Mitglieder auf den Entscheidungsprozess (Interessenkonflikte)	Experteninterviews, insbesondere mit Stakeholdern
		Umsetzung und Effektivität des DLMBK-Sekretariats	Experteninterviews, insbesondere mit Kommissionsmitgliedern
		Vor- und Nachteilhaftigkeit alternativer Strukturen	Internationaler Vergleich
		Prozessuale Abläufe innerhalb der DLMBK	Effektivität der Tagungshäufigkeit
	Effektivität des Antragsverfahrens		Experteninterviews
	Effektivität des Abstimmungsverfahrens und der Beschlussfindung		Experteninterviews, insbesondere mit Kommissionsmitgliedern
	Transparenz der Entscheidungsfindung		Experteninterviews, insbesondere mit Stakeholdern

3.2.1. Effektivität der Kommissions-Struktur

- ❖ *Wie effizient ist die Arbeitsweise der DLMBK bei der Erstellung der LS und in welchem Ausmaß ist die Struktur der DLMBK geeignet, ein effektives Arbeiten der Kommission auf Grundlage der bestehenden GO zu ermöglichen?*

Wie aus Abbildung 36 ersichtlich, besteht über alle Anspruchsgruppen hinweg die mehrheitliche Meinung, dass die DLMBK zumindest in Teilen, wenn nicht sogar überwiegend, ineffektiv arbeite.

Abbildung 36: Interviews: Effektivität der Arbeit der DLMBK (alle Gruppen)



Bemerkenswert und gleichermaßen bezeichnend ist dabei, dass diese Einschätzung von den befragten Kommissionsmitgliedern selbst mehrheitlich geteilt wird. Begründet wurde dies durch:

- Eine mangelnde personelle Besetzung der Kommission, die das Aufgabenpensum nicht vollständig umsetzen kann. Teilweise existiere eine hohe Fluktuation in der Kommission. Einzelne Akteure befördern oder behindern den Diskurs zur Bildung der LS.
- Langwierige und i.T. nicht eindeutige Verfahrensabläufe und nur unregelmäßige Sitzungsintervalle. Dadurch nimmt der Abstimmungsprozess sehr viel Zeit in Anspruch.
- Eine zu geringe Unterstützung durch das BMEL, was sich durch eine mäßige finanzielle und personelle Ausstattung der Kommission und des Sekretariats äußert. Das Sekretariat sollte in der Lage sein die Kommission stärker zu unterstützen.
- Ein i.T. nicht konsensorientierter Dialog zwischen den Anspruchsgruppen in der DLMBK durch fehlende Kompromissbereitschaft der Mitglieder. Diese Bereitschaft habe insbesondere seit der

gescheiterten Konsensfindung beim „horizontalen Leitsatz“ abgenommen. Seitdem scheint es vermehrt zu Frontenbildung in der DLMBK zu kommen.

Viele der Befragten sprechen die träge Reaktionsgeschwindigkeit der Kommission auf veränderte Verkehrsauffassungen, Herstellungstechniken o.ä. als Kritikpunkte an.

Auch von Seiten der Gruppe BVL, Länderministerien, LM-Überwachung und Wissenschaft wird die Erstellung der LS durch die DLMBK mehrheitlich als ineffektiv und langwierig beschrieben. Es fehle insbesondere an Transparenz und Schnelligkeit. Die Ineffektivität wird auch hier insbesondere mit der mangelnden Unterstützung durch das Sekretariat begründet. Als Verbesserungsvorschlag wird zudem über hauptamtliche Vertreter für jede Anspruchsgruppe in der DLMBK nachgedacht.

Weitere, häufig geäußerte Gründe für die langsame Reaktionszeit der Kommission sind eine unzureichende finanzielle und personelle Ausstattung der Kommission und vor allem die personelle Ressourcenausstattung des Sekretariats, bzw. dessen Geschäftsstelle bei der BLE.

Zudem steht die Frage der Transparenz der Entscheidungsfindung der DLMBK nach wie vor zur Diskussion. Nachvollziehbar für die meisten Befragten zwar, dass die DLMBK weiterhin im „geschützten Rahmen“ und unabhängig von der Einflussnahme anderer agieren solle. Jedoch müssen sie mit den Ergebnissen deutlich transparent verfahren.

Neben diesem allgemeinen Eindruck, werden in den folgenden Abschnitten verschiedene Einzelaspekte weiter vertieft.

3.2.1.1. Personelle Zusammensetzung und Berufungsverfahren der DLMBK

- ❖ *Haben die Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder in anderen Verbänden, Gremien, Unternehmen, Organisationen und Kooperationen außerhalb der DLMBK einen begründeten Einfluss auf die Arbeit in der DLMBK? Erschweren mögliche Interessenskonflikte die Arbeit der DLMBK?*

Wie aus Abbildung 37 und Abbildung 38 ersichtlich wird, waren die befragten Verbrauchervertreter einheitlich der Meinung, dass durch die hauptberuflichen Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder

Interessenskonflikte in ihrer Amtswahrnehmung in der DLMBK entstehen. Ob dies jedoch zu einem signifikanten Einfluss auf ihre Amtswahrnehmung führt, wurde in dieser Gruppe sehr kontrovers diskutiert.

Wie in Abbildung 37 zu erkennen ist, sprachen sich 55% der Befragten dafür aus, dass die Nebentätigkeiten eher einen positiven Einfluss auf die Kommissionsarbeit habe, 45% waren hingegen der Meinung, dass durchaus negative Einflüsse auf die Amtswahrnehmung zu erkennen sind. Um das Vertrauen in den Interessenausgleich und die gleichgewichtige Interessensvertretung zu stärken wurde diskutiert, ob bei Sitzungen der DLMBK, eine Art neutraler Mediator zur Unterstützung der vermittelnden Funktion des Präsidiums beteiligt werden solle. Dieser könnte den Konsensprozess vorantreiben, zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen vermitteln und ebenfalls auf die Verständigung der fachlichen und politischen Ebene, d.h. auf die Schnittstelle zwischen DLMBK und BMEL, Einfluss nehmen.

Zur Frage der Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess der DLMBK äußerten sich die übrigen Anspruchsgruppen deutlich homogener. Mehrheitlich ist man der Meinung, dass durchaus ein Einfluss der hauptberuflichen Tätigkeit der Kommissionsmitglieder auf deren ehrenamtliche Arbeit in der DLMBK vorliegt, dieser aber einen deutlich positiven Charakter aufweist. Hier wird ebenfalls, wenn auch nicht in dem Maße, wie aus Verbrauchersicht wahrgenommen, das Vorliegen von Interessenskonflikten bestätigt, jedoch führe dies nicht zu einer negativen Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess und den Konsenswillen innerhalb der Kommission. Ganz im Gegenteil, die verschiedene Interessen fördern den Entstehungsprozess der LS und der Sach-/Fachverstand bewirke einen offenen Meinungs austausch. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass im eigentlichen Sinne alle Mitglieder Interessensvertreter, also „Lobbyisten“, ihrer Gruppe seien, was in der Funktion des Amtes verankert sei. Trotz dieser unterschiedlichen Interessen gäbe es aber keine Blockadehaltung.

Abbildung 37: Interviews: Einfluss der hauptberuflichen Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder auf die Arbeit der DLMBK (alle Gruppen)

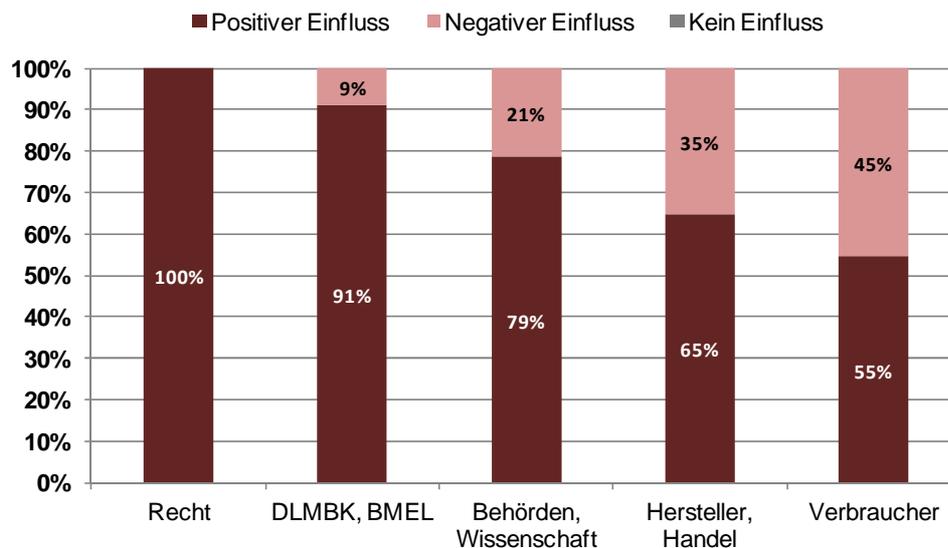
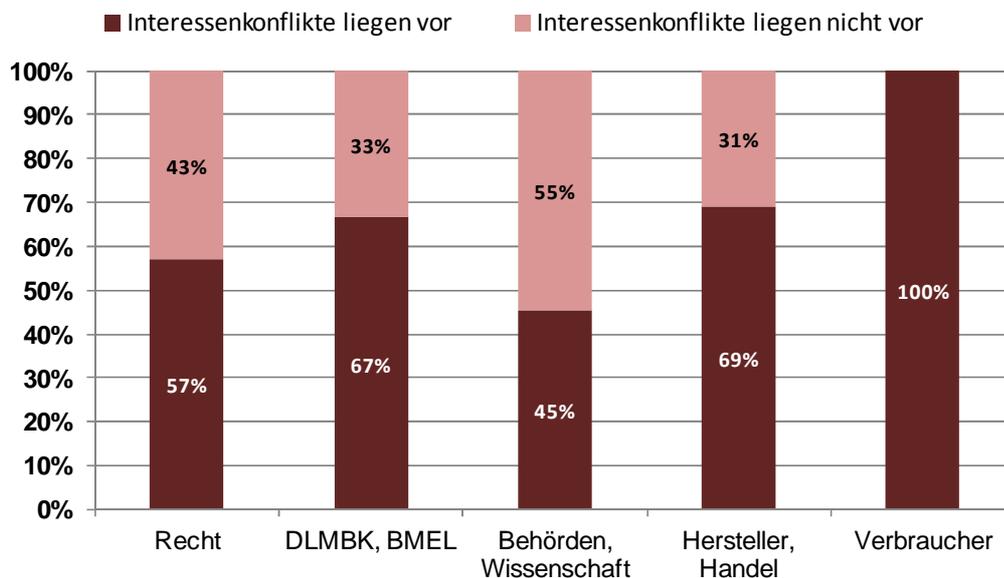


Abbildung 38: Interviews: Liegen möglicherweise Interessenskonflikte bei den Mitgliedern der DLMBK vor, die deren Arbeit erschweren? (alle Gruppen)



Auch von Seiten der befragten Wissenschaftler und Vertreter aus dem Bereich LM-Überwachung wurde bestätigt, dass die Tätigkeiten der Mitglieder der DLMBK überwiegend einen positiven Ein-

fluss auf die Arbeit der DLMBK ausüben, da jedes Mitglied seine Sichtweise in die DLMBK einbringt. Interessenkonflikte sind möglicherweise vorhanden, seien jedoch auch nicht zu vermeiden.

Auch die befragten Juristen sehen diesbezüglich keinen Handlungsbedarf. Unterschiedliche Interessen der verschiedenen Kreise sollen gerade in der Kommission ausgeglichen werden. Die gemeinsame Entscheidungsfindung sollte auf Sachverstand und Interessen und nicht auf Individualinteresse beruhen. Auch hier wird jedoch ein vergleichbarer Ansatz vorgeschlagen, wie die durch die Gruppe der Verbrauchervertreter vorgebrachte Funktion eines Mediators. Wollte man die Konsensfindung und den Konsenswillen stärker fördern, evtl. auch überwachen, wären zusätzliche unabhängige Mitglieder, ohne besondere Vorkenntnisse und Vorprägung, denkbar, welche die Kommission als eine Art Gruppe von Schöffen mit unvoreingenommenem Blick ergänzen. Zwingender Handlungsbedarf bzgl. der derzeit vorliegenden Situation wird jedoch nicht gesehen.

3.2.1.2. Anbindung der DLMBK an das BMEL

❖ *Welche Vor- und Nachteile hat die Anbindung der DLMBK an das BMEL? Welche Alternativen sind denkbar?*

Wie bereits am Beispiel des Arzneibuchs (vgl. Kapitel 2.2.5.5) erörtert, müssen Expertenkommissionen nicht immer auf der Ebene des Ministeriums eingerichtet sein. So ist die Arzneibuchkommission bei der Bundesoberbehörde, dem BfArM, angegliedert. Ähnliches gilt für die gemeinsame Expertenkommission zur Einordnung von Stoffen, die vom BfArM und BVL gebildet wurde. Dabei wird im Folgenden allein eine organisatorische Anbindung unter Beibehaltung der Besetzung der Kommission behandelt. Soweit in der Literatur gefordert wird, das BVL zugleich zum Erlass von Rechtsverordnungen in diesem Bereich zu ermächtigen,¹⁰⁰ wurde darauf bereits unter Punkt 3.1.3.1 eingegangen.

Über die Frage, ob auch die DLMBK nicht beim Ministerium selbst, sondern auf der Ebene einer Bundesoberbehörde oder einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts verankert wer-

¹⁰⁰ Rixen DVBl. 2014, 949, 957.

den sollte, kann nur auf der Grundlage einer genauen Aufgabenbestimmung nachgedacht werden. Sollte erwogen werden, die Kommission auch bei Rechtssetzungsakten zu beteiligen, so liegt es näher, diese mit beratender Funktion auf der Ebene des Ministeriums zu belassen. Dies entspricht auch der Verankerung etwa in Österreich oder in Belgien. Bleibt es bei der Aufgabe der Beschreibung der Verkehrsauffassung, spricht diese Aufgabe nicht gegen die Verlagerung an das BVL oder die BLE.

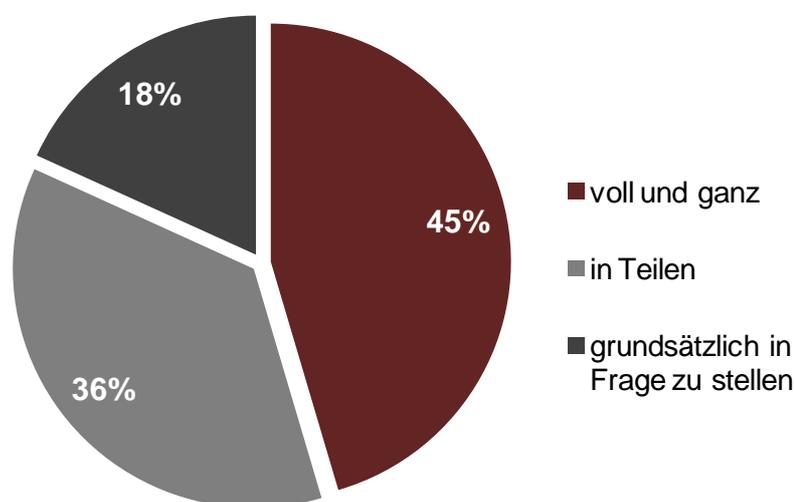
Eine andere Frage ist, ob dies der Reputation der Kommission in den Augen der beteiligten Kreise schadet. Aus Sicht der DLMBK selbst wird die Anbindung an das BMEL als bedeutsam eingeschätzt, weil die Objektivität und Unabhängigkeit der DLMBK durch dessen Kontrollfunktion gewährleistet bleiben. Gerade vor dem Hintergrund der öffentlichen Akzeptanz ist diese institutionelle Verankerung unabdingbar. Um der Kommission und dem DLMB zudem eine hohe Relevanz zuzuordnen, sei der Kontakt zu einem Fachministerium nicht wegzudenken.

Genannt wurden allerdings auch alternative Möglichkeiten der Angliederung an eine öffentliche Einrichtung, wie bspw. das Max Rubner Institut (MRI). Auch die Angliederung an ein alternatives Ministerium wie bspw. das BMG wäre denkbar. Ob durch die genannten Alternativen jedoch eine Vor- oder Nachteilhaftigkeit gegenüber der derzeitigen Variante BMEL besteht, blieb an dieser Stelle völlig offen.

Eine deutliche politische oder inhaltliche Einflussnahme des BMEL auf die Arbeitsweise und die Entscheidungsfindung der DLMBK wird seitens der Kommissionsmitglieder mehrheitlich nicht gesehen. Wie in Abbildung 39 dargestellt, sprechen sich 45% der befragten Kommissionsmitglieder dafür aus, dass die Unabhängigkeit voll und ganz gewährleistet ist, 36% sehen eine teilweise Einflussnahme des BMEL und lediglich 18% stellen die Anbindung an das BMEL aufgrund einer nicht gewährleisteten Unabhängigkeit grundsätzlich in Frage. Als Begründung für diese Einschätzung wurde bspw. vorgebracht, dass bereits Situationen vorlagen, in denen verabschiedete LS nicht durch das BMEL einer Veröffentlichung zugeführt wurden. Weiterführend wurde angemerkt, dass das BMEL, auch wenn es keine Stimmberechtigung in der DLMBK inne hat, bei manchen LS-Initiativen ein Eigeninteresse zeigt, wie bspw. bei der Diskussion um einen horizontalen LS zur generellen Kennzeichnung von LM. Diese Kritik wird jedoch, wie in Abbildung 39 dargestellt, nur von einer Minderheit vertreten und steht als konträres Meinungsbild der Ansicht gegenüber, dass die Politik,

bzw. das zuständige politische Ressort, durchaus als eigene Anspruchsgruppe zu sehen sei. Folglich wäre eine Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess, die aktuell formal nicht vorliegt, durchaus berechtigt.

Abbildung 39: Interviews: Gewährleistung der Unabhängigkeit der DLMBK durch die Anbindung an das BMEL (Gruppe DLMBK / BMEL)



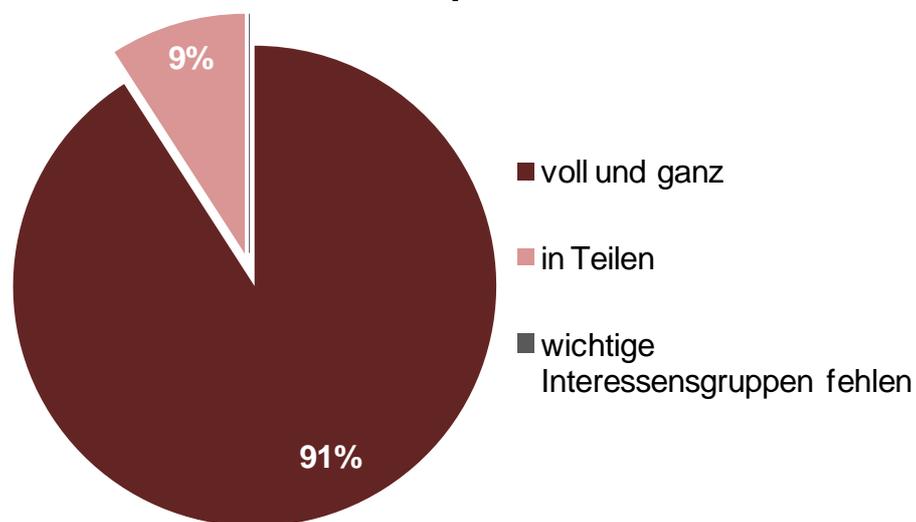
3.2.1.3. Paritätische Zusammensetzung der DLMBK

❖ *Welche Vor- und Nachteile hat die paritätische Struktur der DLMBK und wie effizient wird diese umgesetzt?*

Die paritätische Zusammenstellung der Kommission wird von allen Anspruchsgruppen als besonders positiv hervorgehoben. Durch die Einbindung der verschiedenen Interessensgruppen in die Entscheidungsfindung der Kommission erlangen die gefassten Entscheidungen einen hohen Grad an Repräsentativität und finden, mit den im Bericht bereits erläuterten Einschränkungen, grundsätzlich große Akzeptanz bei den beteiligten Kreisen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die LS nicht rechtsverbindlich sind, legitimieren sie sich rechtlich durch die Einbindung aller beteiligten Anspruchsgruppen in die Entscheidungsfindung.

Bzgl. der Beurteilung der paritätischen Interessensvertretung innerhalb der Kommission urteilen die befragten Mitglieder der DLMBK und des BMEL überwiegend, dass dieses Prinzip sehr gut umgesetzt ist und alle wichtigen Anspruchsgruppen vertreten sind (vgl. Abbildung 40).

Abbildung 40: Interviews: Hinreichende Berücksichtigung der versch. Interessengruppen in der DLMBK – paritätische Zusammensetzung (Gruppe DLMBK / BMEL)



Es wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass bspw. Sozialwissenschaftler zur Akzeptanzforschung aber auch Kommunikationsexperten, zumindest als beratende Stellen, fehlen würden, um die Verbrauchererwartung in der Praxis zu erfassen und die Ergebnisse der Kommission effektiv in die Öffentlichkeit zu transportieren. Des Weiteren wurde von einigen Mitgliedern der DLMBK kritisiert, dass sich die Mitglieder der DLMBK, wie auch die Mitglieder der Fachausschüsse, i.T. nur unzureichend auf die Sitzungen vorbereiten, was die Effizienz der Ergebnis- und Konsensfindung deutlich herabsetzt.

Die Mehrheit der befragten Juristen vertritt die Meinung, dass das Prinzip der Kommission, insbesondere die paritätische Zusammensetzung, grundsätzlich zweckdienlich sei. Es wird jedoch auch hier darauf hingewiesen, dass es erforderlich ist, ein schnelleres Arbeiten der DLMBK zu ermöglichen und die LS an aktuelle Marktgegebenheiten anzupassen. Die Gruppe der Juristen vermutet, dass der Effizienzverlust und die zunehmende Blockadesituationen innerhalb der DLMBK mitunter in der zunehmenden politischen Einflussnahme begründet sein könnten, bspw. durch den Versuch, den LS

eine normative Aufgabe zuzuweisen. Als Überlegungen die Ermittlung der tatsächlich vorliegenden Verbrauchererwartung wird zudem vorgeschlagen, die Einschätzung durch die Kommissionsmitglieder, durch weitere Methoden der Meinungserfassung zu validieren. Dies könnte bspw. durch ein Hinzuziehen von empirischen Ergebnissen geschehen (wie repräsentativen Verbraucherbefragungen) oder auch durch die detaillierte Auswertung von bestehenden Internetportalen und Blogs, wie dem Portal „Lebensmittelklarheit“.

Zwar kontrovers diskutiert, aber dennoch von einigen Mitgliedern der DLMBK angesprochen und befürwortet, ist eine stärkere Einbindung der Politik, insbesondere der für den Verbraucherschutz zuständigen politischen Ressorts. Es wird zwar mehrheitlich die Meinung vertreten, dass sich die staatliche Einflussnahme auf die Beschreibung der Verkehrsauffassung auf die Schaffung der nötigen Rahmenbedingungen zur repräsentativen Meinungsbildung und auf eine Kontrollfunktion beschränken sollte. Jedoch wird auch darauf hingewiesen, dass die Politik durchaus auch als eigene Anspruchsgruppe gesehen werden kann, die folglich auch die Berechtigung zur Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess hätte. Dieser Gedanke ist insbesondere vor dem Hintergrund zu diskutieren, dass in der durchgeführten Umfrage und den Interviews im Rahmen dieser Evaluierung ersichtlich wurde, dass gerade die Verbraucherschaft großes Vertrauen in die politische Meinungsbildung setzt. Dieses Vertrauen äußert sich u.a. durch die große Zustimmung dieser Anspruchsgruppe für ein auf Rechtsnormen basierendes System zur Beschreibung der Verkehrsauffassung oder auch in der Forderung nach der Umsetzung des DLMB durch eine Bundesbehörde wie das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit¹⁰¹. Folglich ist es durchaus denkbar, dass durch das stimmberechtigte Hinzuziehen der zuständigen politischen Ressorts eine höhere Akzeptanz der LS durch die Verbraucherschaft erreicht werden könnte.

Die Zusammensetzung der Gruppe „Wissenschaft“ betreffend wurde von einigen Mitgliedern der Kommission angemerkt, dass die derzeitige wissenschaftliche Vertretung in der DLMBK von einigen Anspruchsgruppen als zu wirtschaftsnah wahrgenommen würde, was u.a. daran läge, dass mittlerweile nicht mehr Lebensmitteltechnologe, sondern überwiegend Juristen eingesetzt würden.

¹⁰¹ Bakir (2014)

Bzgl. der Anspruchsgruppe „Hersteller“ wurde angemerkt, dass evtl. mehr Hersteller im eigentlichen Sinne anstelle von wirtschaftlichen Interessensvertretungen wie Verbänden vertreten sein sollten. Bei Unilever als einziger großer Hersteller entstünde sonst schnell der Eindruck „Großkonzern zu großen Einfluss“. Auch wurde diskutiert, ob nicht der Handel als Anspruchsgruppe grundsätzlich eine Vertretung innerhalb der bestehenden Gruppe der Hersteller erhalten solle.

Von Seiten der Gruppe Hersteller wird im Zusammenhang mit der personellen Besetzung der Kommissionsmitglieder darauf hingewiesen, dass kompetente bzw. sachkundige Verbraucher als Verbrauchervertreter aus ihrer Sicht besser geeignet seien, als Angehörige von Verbraucher-NGOs, die innerhalb der Kommission ihre Lobbyarbeit fortsetzen. Seitens dieser Gruppe wird ebenfalls hervorgehoben, dass reine Wissenschaftler nicht unbedingt zu Kommissionsmitgliedern berufen werden, sondern eher als Gutachter und Berater bspw. in den Fachausschüssen fungieren sollten, da ihre Kenntnisse zwar sehr detailliert seien, jedoch i.T. zu wenig Praxisnähe aufwiesen.

Zudem wurde auch in diesem Zusammenhang noch einmal darauf hingewiesen, dass die Berufung grundsätzlich transparenter gestaltet werden könnte, da der Berufungsprozess für Außenstehende und selbst für Mitglieder der Kommission intransparent bleibt.

Auch wenn Kritik der einzelnen Anspruchsgruppen an den Vertretern der jeweils konträren Gruppen besteht, was auch in anderen demokratischen Gremien als natürliches Phänomen auftritt und daher keinen zwingenden Handlungsbedarfs initiiert, wird über alle Anspruchsgruppen hinweg gleichsam betont, dass das DLMB von der paritätischen Zusammensetzung lebt und dies die wesentliche Stärke dieses Gremiums darstellt. Der Großteil der befragten Kommissionsmitglieder ist daher der Meinung, dass weder der Einfluss der Verbraucherschaft noch der Industrie, bspw. durch ein Vetorecht in der DLMBK oder durch die Schaffung einer nachgelagerten Kontrollinstanz für Verbraucher o.ä., zunehmen sollte. Eine Veränderung der formal gleichgewichtigen Interessensvertretung würde dabei grundsätzlich die Parität und damit die Legitimation und Akzeptanz der LS deutlich herabsetzen.

Diese personelle Legitimation wird für die derzeitige Besetzung der Kommission in der Literatur anerkannt, auch wenn diese darüber hinaus eine Stärkung der Fachaufsicht verlangt.¹⁰² Eine derartige

¹⁰² Rixen DVBl. 2014, 949, 956, 957.

inhaltliche Mitverantwortung des Ministeriums für den Inhalt der Leitsätze ist nicht erforderlich und widerspräche der Konzeption des Lebensmittelbuchs. Die Beschreibung der Verkehrsauffassung ist kein rechtlich normierender Akt, sondern die Beschreibung einer Auffassung durch die beteiligten Verkehrskreise selbst. Leitsätze treffen keine verbindliche Entscheidung, sondern wirken lenkend, wobei gerade diese Lenkungswirkung für die Rechtssicherheit von zentraler Bedeutung ist. Da aber weder Behörden noch Gerichte an diese Beurteilungen gebunden sind, lassen sich daraus verfassungsrechtliche Vorgaben nicht ableiten.¹⁰³ Dies zeigt der Vergleich mit einem Sachverständigengutachten, das im gerichtlichen Verfahren erstattet wird. Auch dieses leitet inhaltlich die Entscheidung des Gerichts, bedarf aber keiner demokratischen Legitimation, weil die staatliche Maßnahme vom Gericht verantwortet wird. Nichts anderes gilt für die Leitsätze von Sachverständigengremien, etwa des ALS, oder der Leitlinien medizinischer Fachgesellschaften, die ebenfalls wie antizipierte Sachverständigengutachten wirken. Bestätigt wird dies durch einen Vergleich mit DIN-Normen, die erheblichen Einfluss auf staatliches Handeln haben können, ohne dass dort bislang verfassungsrechtliche Kritik laut wird. Dabei kommt den DIN-Normen – etwa im Bereich der Standsicherheit von Bauwerken – der Sicherheit für Leib und Leben der Bürger keinesfalls eine geringere Bedeutung zu als den Leitsätzen des deutschen Lebensmittelbuchs. Es sollte deshalb an der paritätischen Besetzung der Kommission festgehalten werden.

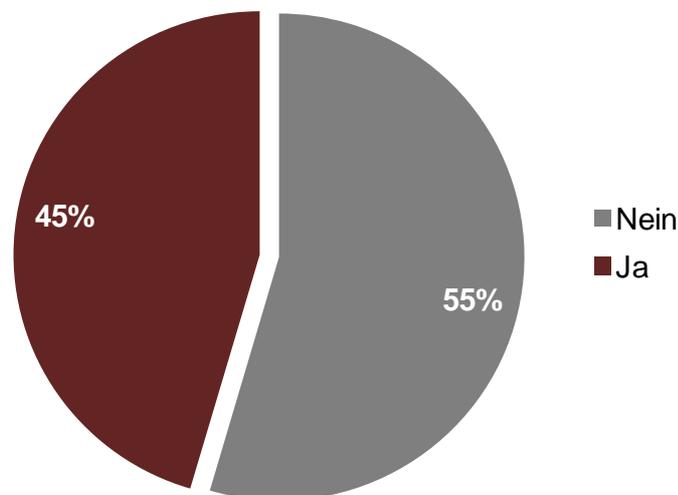
❖ *Welche persönlichen Anforderungen werden an die Expertise und Eignung der Kommissionsmitglieder gestellt?*

Die Ansprüche, die seitens der Anspruchsgruppen an die Eignung der zu berufenden Mitglieder der DLMBK gestellt werden, sind in erster Linie fachliche Expertise / Reputation, Kenntnisse der geltenden Rechtsvorschriften, Managementfähigkeiten, „Emotionale Intelligenz“ und eine hohe Bereitschaft zur Konsensfindung in einem paritätisch aufgestellten Gremium. Weiterhin wird hervorgehoben, dass die Berufungskandidaten praxisnah arbeiten und für den jeweiligen Kreis repräsentativ sein

¹⁰³ Zur Voraussetzung demokratischer Legitimation bei zumindest in Teilbereichen rechtsverbindlichen Entscheidungen vgl. BVerfGE 83, 60 Tz. 39, 48.

sollten. Auch sollten sie über aktuelle Marktentwicklungen und den technischen Fortschritt in der LM-Herstellung informiert sein.

Abbildung 41: Interviews: Anpassungsbedarf in der personellen Zusammensetzung der Kommissions-Gremien (Gruppe DLMBK / BMEL)



Bezüglich des allgemeinen Berufungsverfahrens wurde vorgeschlagen, dies noch stärker an die vorhandene Fachexpertise, Kompromissbereitschaft und Reputation der Kandidaten zu binden. Ein offener Prozess mittels Ausschreibungen bzw. Bewerbungen wäre hierzu zweckdienlich.

Bzgl. der Anforderungen an die Expertise und „soft skills“ der Kommissionsmitglieder wurde neben der reinen Fachkompetenz gruppenübergreifend auf folgende maßgebliche Eigenschaften hingewiesen: Kompromissfähigkeit, Teamfähigkeit, Akzeptanz der Interessengruppen und damit Repräsentativität der Meinungsververtretung, Vernetzung und Belastbarkeit.

Die Fachexpertise der Kommissionsmitglieder wird seitens der Mitglieder selbst und des BMEL größtenteils als zufriedenstellend bewertet. Trotz der Größe der Kommission und insbesondere der Fachausschüsse ist die DLMBK auf Sachkenner angewiesen. Ohne diese wäre eine umfängliche fachliche Diskussion kaum vorstellbar.

Aus den genannten Gründen zeigt sich zwar die Mehrheit der befragten Kommissionsmitglieder mit der vorliegenden personellen Zusammensetzung der Kommission zufrieden, jedoch sprechen sich 45% der Befragten dafür aus, dass eine personelle Anpassung zukünftig durchaus zu diskutieren sei.

3.2.1.4. Effektivität des Sekretariats der DLMBK bzw. dessen Geschäftsstelle

❖ *Sind die Struktur, Organisation und Ausstattung (personell, finanziell) des Sekretariats geeignet, die DLMBK effizient zu unterstützen?*

Bzgl. der Frage nach der Effektivität der Arbeit des Sekretariats, bzw. dessen Geschäftsstelle bei der BLE, gaben rund 30% der befragten Kommissionsmitglieder und Mitarbeiter des BMEL an, dass dessen Leistungsumfang zur Unterstützung der DLMBK zwingend verbesserungswürdig sei. 45% der Befragten beurteilten die Arbeit des Sekretariats als teilweise verbesserungswürdig. Lediglich rund 30% der Befragten vertraten die Meinung, das Sekretariat unterstütze die Kommission in einem ausreichenden Umfang (vgl. Abbildung 42).

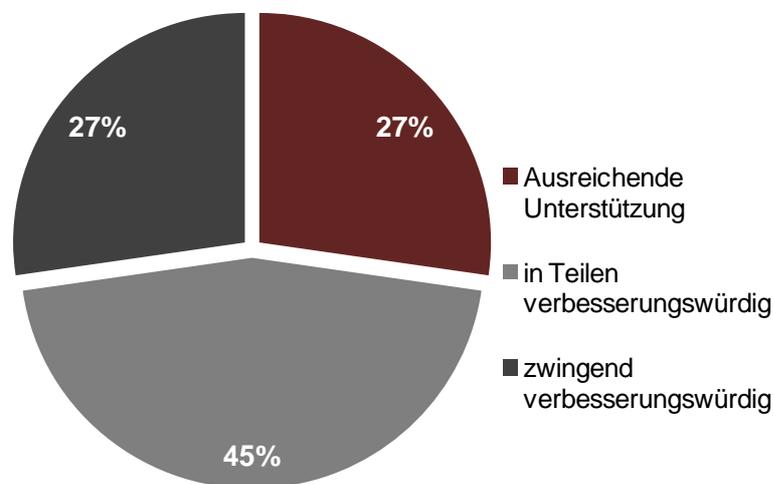
Begründet wurde die Kritik in erster Linie dadurch, dass auch die Geschäftsstelle des Sekretariats nicht in der Lage sei, die erforderlichen Tätigkeiten mit der notwendigen Geschwindigkeit zu bearbeiten, die für die zeitnahe Anpassung der LS-Anträge erforderlich ist. Dies ist insoweit problematisch, da gerade das Sekretariat für die Prozesse der Kommission und deren Koordinierung maßgeblich verantwortlich ist und zeitliche Verzögerungen in der Kommissionsarbeit bereits durch das Sekretariat entstehen können. Häufig wird hier vor allem eine Erhöhung der Personal- und Finanzausstattung des Sekretariats diskutiert.

Da die besondere Bedeutung des Sekretariats für den funktionierenden Ablauf der Arbeitsprozesse von Seiten der Kommissionsmitglieder deutlich herausgestellt wurde, soll an dieser Stelle tiefergehend auf die Arbeitsorganisation des Sekretariats eingegangen werden.

Laut GO der DLMBK stellt das BMEL der DLMBK ein Sekretariat zur Verfügung. Per Übertragungserlass des BMEL vom 10.10.2013 wurde die operative Geschäftsführung des Sekretariats der BLE überantwortet. Die BLE arbeitet demnach seit Oktober 2013 operativ als Geschäftsstelle für das Sekretariat der DLMBK. Dafür wird aktuell eine Stelle in Vollzeit bereitgestellt. In der Geschäftsstelle existiert eine intern etablierte Vertretungsregelung. Die Verantwortung über die operative Ar-

beit der Geschäftsstelle trägt das Referat 525 der BLE (Ernährung und Prävention). Die Geschäftsstelle berichtet jedoch auch direkt an das Referat 215 (Lebensmittelinformation, Lebensmittelkennzeichnung) des BMEL, welches die Verantwortung für das Sekretariat der DLMBK trägt.

**Abbildung 42: Interviews: Unterstützung der DLMBK durch das Sekretariat
(Gruppe DLMBK / BMEL)**



Das Aufgabengebiet des Sekretariats umfasst die Unterstützung der DLMBK bei der Planung, Durchführung sowie Nachbereitung von Sitzungen. Des Weiteren werden interne und externe Anfragen bearbeitet, LS-Änderungen veröffentlicht und das Portal „Life-Link“ organisiert. Zwischen der Geschäftsstelle des Sekretariats und dem BMEL, Referat 215, finden zweimal jährlich Arbeitstreffen statt. Arbeitsanweisungen erhält die Geschäftsstelle vom zuständigen Fachreferat der BLE (525) und des BMEL sowie der Präsidentin der DLMBK. Insbesondere die Präsidentin der DLMBK und die Leiter der Fachausschüsse sind häufige Ansprechpartner der Geschäftsstelle.

Im Rahmen der Überantwortung der Geschäftsstelle des Sekretariats vom BMEL an die BLE wurden der BLE die wichtigsten physischen Ordner sowie mehrere elektronische Unterlagen zur Verfügung gestellt. Die meisten physischen Akten zur DLMBK liegen jedoch im Sekretariat, dem Referat 215 des BMEL in Berlin. Berichtsformate und Standards für wiederkehrende Arbeitsroutinen haben sich im Laufe der Zeit etabliert und werden bei Bedarf geändert. Das derzeit bestehende Ablageschema in

der Geschäftsstelle wurde von der derzeitigen Mitarbeiterin in der Geschäftsstelle in Eigenregie erstellt.

Die Geschäftsstelle wurde bis Ende 2011 durch ½ Stelle des gehobenen Dienstes besetzt. Im März 2012 wurde eine Aufstockung auf eine volle Stelle des höheren Dienstes umgesetzt, die seit Oktober 2013 wieder in eine volle Stelle des gehobenen Dienstes herabgesetzt wurde.

Finanziell stehen der Geschäftsstelle des Sekretariat, neben der Vollzeitstelle, rund 23.000 € Budget für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Das Budget wird insbesondere für Reisekosten und Tagelöhner der Kommissionsmitglieder aufgewendet.

Der Arbeitsablauf bei Eingang eines Antrages auf LS-Änderungen lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Zunächst werden die Anträge meist per Mail, in seltenen Fällen auch als Schreiben, an das Sekretariat bzw. die Geschäftsstelle geschickt. Unterschieden wird hierbei zwischen *überwiesenen* und *neuen* Anträgen. Der Antrag sollte den Sachverhalt zur Änderung beschreiben, die Änderung hinreichend begründen und einen ausformulierten Vorschlag zur Änderung des LS enthalten. Ein Musterantrag ist in der Geschäftsordnung, in der Anlage 3, enthalten. Für die Änderungsanträge gibt es kein obligatorisches Nachverfolgungs-System, d.h. es ist für den Antragsteller nicht möglich, sich über den aktuellen Bearbeitungsstand des Antrages zu informieren, ohne direkten Kontakt zum Sekretariat aufzunehmen. Der Antragssteller erhält jedoch eine Empfangsbestätigung des Antragseingangs.

Die Akten werden in der Geschäftsstelle doppelt, d.h. elektronisch und physisch, abgelegt. Seitens des BMEL existiert keine Vorgabe zur Aktenführung.

Auf die eingegangene Antragsstellung folgend koordiniert die Geschäftsstelle in Abstimmung mit der Präsidentin der DLMBK die Sitzungstermine des Präsidiums, der Kommission (Plenarsitzungen) und der Fachausschüsse. Die Präsidiums- und Plenumssitzungen liegen zeitlich zusammen. Aus Sicht der Geschäftsstelle wären turnusmäßige Sitzungen des Präsidiums wünschenswert. Dies ist momentan jedoch nicht der Fall.

Anschließend schickt die Geschäftsstelle die Änderungsanträge an das komplette Präsidium. Die Weiterleitung erfolgt zwar zeitnah, es gibt jedoch keine zeitliche Vorgabe. Das Präsidium entschei-

det, gegebenenfalls nach Absprache mit dem BMEL, über die Dringlichkeit der Anträge. Wenn genügend Anträge vorliegen und andere Themen abgestimmt werden sollen, stimmt die Geschäftsstelle mit der Präsidentin einen Termin zur Präsidiumssitzung ab.

Die Anträge werden daraufhin mit der Einladung zur Präsidiumssitzung an die Mitglieder versandt. Während der Präsidiumssitzung wird über jeden neuen Antrag beraten und daraufhin über die weitere Bearbeitung entschieden. Das Präsidium / die Präsidentin entscheidet über die Annahme wie auch die Zulassung der Anträge zum weiteren Verfahren. Des Weiteren entscheidet das Präsidium über die Zuständigkeit, da die DLMBK in Rechtsfragen bspw. nicht zuständig ist. In solchen Fällen werden die Anfragen zurückgewiesen. Es existiert kein Schema, das die Indikatoren zur Annahme oder Ablehnung eines Antrags beschreibt. Im Rahmen der Präsidiumssitzungen gibt das Präsidium den Arbeitsplan für ein Jahr vor, dessen Realisierung i.d.R. aber nur schwer eingehalten werden kann.

Die Änderungsanträge werden von der Geschäftsstelle an den jeweiligen Fachausschussvorsitzenden weitergeleitet und Termine für die Fachausschusssitzungen werden festgesetzt. Der Fachausschuss schlägt gegebenenfalls hierbei die Hinzuziehung von Sachkennern vor. Daraufhin erarbeitet der Fachausschuss die Beschlussempfehlungen und leitet sie an die beteiligten Kreise, wie bspw. zuständige Ressorts in den Länderministerien, Fachverbände u.a., weiter. Die Verteiler zu den beteiligten Kreisen sind nicht fixiert, sie werden nach Aktenlage und durch die Abstimmung mit den Fachausschuss-Vorsitzenden neu erstellt.¹⁰⁴

Die beteiligten Kreise setzen darauffolgend ein Schreiben zu den Anträgen auf, woraufhin in den Fachausschüssen eine zweite Beratung erfolgt. Dort wird entschieden, ob die Änderungsvorschläge der beteiligten Kreise eingearbeitet werden. Sollte sich der Fachausschuss über die Änderung der LS nicht einig sein, wird der geänderte LS mit einer beigefügten Einladung an das Plenum weitergeleitet. Das Plenum entscheidet dann über die Annahme und Veröffentlichung im Bundesanzeiger und Ministerialblatt sowie auf der DLMBK-Homepage.

Eine zeitnahe Veröffentlichung der Sachstandsberichte ist nicht vorgegeben. Auch existieren hierfür keine Formatvorlagen oder Muster.

¹⁰⁴ Mittlerweile gibt es jedoch eine Liste mit den beteiligten Kreisen im Fachausschuss 1 Fleisch und Fleischerzeugnisse

Seitens der Geschäftsstelle wird die finanzielle Ausstattung des Sekretariats bemängelt. Diese reiche nur bedingt aus, um beispielsweise anfallende Reisekosten und Tagegelder, die an zusätzlichen Sitzungen im Jahr (Präsidium und Fachausschüsse) anfallen sowie Honorarzahlungen an Sachkenner zu entrichten. Eng gekoppelt an die finanzielle Ausstattung des Sekretariats, bzw. deren Geschäftsstelle, ist die personelle Situation des Sekretariats. Die Geschäftsstelle weist daher auf die Möglichkeit einer personellen Aufstockung hin.

Auch in Bezug auf die Infrastruktur wurde auf Verbesserungsmöglichkeiten hingewiesen. Aktuell stellt die BLE die erforderliche Kompensation bei einem urlaubs-, krankheitsbedingten Ausfall der Geschäftsstellenmitarbeiterin durch Praktikanten unentgeltlich sicher.

Letztlich wird auch auf organisatorische Verbesserungsvorschläge hingewiesen. Die Arbeitsabläufe sind zwar in der Geschäftsordnung der DLMBK geregelt und niedergeschrieben, doch nur die wenigsten Kommissionsmitglieder kennen den Prozessablauf detailliert genug. Dies führt immer wieder zu Erläuterungsbedarf. Aus diesem Grund wäre die Erstellung einer genauen Ablaufplanung mit Einzelschritten und Hinweisen auf Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten (Fließschemata) sinnvoll und zweckdienlich, bspw. bei dem Antragsverfahren zur Änderung / Ergänzung von LS.

Grundsätzlich bemerkt auch die Geschäftsstelle, dass vor allem die Öffentlichkeitsarbeit bezüglich der Verbraucherinformation zum Inhalt des DLMB und zur Arbeit der DLMBK verbessert werden könnte. Hierbei sollten die beteiligten Kreise mehr Einsicht in den Verfahrensablauf und die Entscheidungsfindung zur Änderung / Ergänzung der LS erhalten.

Ergebnisbox 7: Effektivität der Kommission-Struktur***Wie effizient ist die Arbeitsweise der DLMBK?***

- Es besteht mehrheitlich die Meinung, dass die DLMBK zumindest in Teilen, wenn nicht sogar überwiegend ineffektiv, arbeite. Insbesondere die träge Reaktionsgeschwindigkeit auf veränderte Verkehrsauffassungen, Herstellungstechniken o.ä. ist hierbei zu kritisieren. Diese Einschätzung wird ebenfalls von den befragten Mitgliedern der DLMBK selbst mehrheitlich geteilt.
Genannte Gründe sind:
 - Eine mangelnde personelle Besetzung der Kommission, die das nötige Aufgabenpensum nicht vollständig umsetzen kann. Teilweise existiere eine hohe Fluktuation in der DLMBK.
 - Langwierige und i.T. nicht eindeutige Verfahrensabläufe und nur unregelmäßigen Sitzungsintervalle. Dadurch nimmt der Abstimmungsprozess sehr viel Zeit in Anspruch.
 - Eine mangelnde Unterstützung durch das BMEL, was sich in einer mäßigen finanziellen und personellen Ausstattung der Kommission und des Sekretariats äußert.
 - Ein i.T. nicht konsensorientierter Dialog zwischen den Anspruchsgruppen durch fehlende Kompromissbereitschaft der Mitglieder

Haben die Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder außerhalb der DLMBK einen begründeten Einfluss auf die Arbeit in der DLMBK?

- Die befragten Verbrauchervertreter waren der Meinung, dass durch die Nebentätigkeiten der Mitglieder Interessenskonflikte entstehen. Ob dies jedoch zu einem signifikanten Einfluss auf ihre Amtswahrnehmung führt, wurde sehr kontrovers diskutiert.
- Um das Vertrauen in den Interessensausgleich zu stärken wurde vorgeschlagen bei Sitzungen eine Art neutralen Mediator zu beteiligen. Dieser könnte den Konsensprozess vorantreiben und zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen vermitteln.
- Die übrigen Anspruchsgruppen bestätigen mehrheitlich, dass durchaus ein Einfluss der hauptberuflichen Tätigkeit auf die Arbeit in der DLMBK vorliegt, dieser aber einen deutlich positiven Charakter aufweist. Hier wird das Vorliegen von Interessenskonflikten bestätigt, jedoch führe dies nicht zu einer negativen Einflussnahme. Ganz im Gegenteil, die verschiedene Interessen fördern den Entstehungsprozess. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass alle Mitglieder im eigentlichen Sinne Interessensvertreter, also „Lobbyisten“, ihrer Gruppe seien.
- Auch die befragten Juristen sehen diesbezüglich keinen Handlungsbedarf. Unterschiedliche Interessen der verschiedenen Kreise sollen gerade in der Kommission ausgeglichen werden. Wollte man die Konsensfindung und den Konsenswillen stärker fördern, evtl. auch überwachen, wären zusätzliche unabhängige Mitglieder, ohne besondere Vorkenntnisse und Vorprägung, denkbar, welche die Kommission als eine Art Gruppe von Schöffen ergänzen.

Vor- und Nachteile der Anbindung der DLMBK an das BMEL

- Die Anbindung an das BMEL wird als bedeutsam eingeschätzt, weil durch dessen Kontrollfunktion die Objektivität und Unabhängigkeit der DLMBK gewährleistet bleiben. Gerade vor dem Hintergrund der Akzeptanz ist diese Verankerung unabdingbar.
- Es wurden zwar alternative Möglichkeiten der Angliederung an eine öffentliche Einrichtung, wie bspw. BLE, BVL oder MRI genannt, aber ob dadurch eine Vor- oder Nachteilhaftigkeit gegenüber der derzeitigen Variante BMEL besteht, blieb völlig offen.
- Eine Einflussnahme des BMEL wird seitens der Kommissionsmitglieder mehrheitlich nicht gesehen. 18% der Befragten stellen die Anbindung an das BMEL jedoch grundsätzlich in Frage. Als Begründung wurde vorgebracht, dass bereits Situationen vorlagen, in denen verabschiedete LS nicht durch das BMEL veröffentlicht wurden. Weiter-

führend, das BMEL bei manchen LS-Initiativen ein Eigeninteresse zeigt, wie bspw. bei der Diskussion um einen horizontalen LS.

Vor- und Nachteile der paritätischen Struktur der DLMBK

- Die paritätische Zusammenstellung wird grundsätzlich als positiv hervorgehoben. Durch die Einbindung der Interessensgruppen in die Entscheidungsfindung erlangen die gefassten Beschlüsse einen hohen Grad an Repräsentativität und finden große Akzeptanz bei den beteiligten Kreisen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die LS nicht rechtsverbindlich sind, legitimieren sie sich dadurch.
- Es wurde jedoch darauf hingewiesen, dass Sozialwissenschaftler aber auch Kommunikationsexperten, bspw. als beratende Stellen, fehlen, um die Verbrauchererwartung in der Praxis zu erfassen und die LS effektiv in die Öffentlichkeit zu transportieren.
- Um die Ermittlung der Verbrauchererwartung zu verbessern wird vorgeschlagen, die Einschätzung durch die DLMBK durch weitere Methoden der Meinungserfassung zu validieren. Dies könnte bspw. durch ein Hinzuziehen von Verbraucherbefragungen oder auch durch die detaillierte Auswertung von Internetportalen, wie dem Portal „Lebensmittelklarheit“ geschehen.
- Kontrovers diskutiert wird eine stärkere Einbindung der Politik. Auch wenn man mehrheitlich der Meinung ist, dass sich die staatliche Einflussnahme auf die Schaffung von Rahmenbedingungen und eine Kontrollfunktion beschränken sollte, wird darauf hingewiesen, dass die Politik auch als eigene Anspruchsgruppe gesehen werden kann, die folglich auch die Berechtigung zur Einflussnahme hätte. Da ersichtlich wurde, dass gerade die Verbraucherschaft großes Vertrauen in die politische Meinungsbildung setzt, ist es denkbar, dass durch das stimmberechtigte Hinzuziehen der politischen Ressorts eine höhere Akzeptanz erreicht werden könnte.
- Die Zusammensetzung der Gruppe „Wissenschaft“ betreffend wurde von einigen Mitgliedern der Kommission angemerkt, dass die derzeitige wissenschaftliche Vertretung in der DLMBK von einigen Anspruchsgruppen als zu wirtschaftsnah wahrgenommen würde, was u.a. daran läge, dass nicht mehr Lebensmitteltechnologe, sondern überwiegend Juristen eingesetzt würden.
- Es wurde angemerkt, dass mehr Hersteller im eigentlichen Sinne anstelle von wirtschaftlichen Interessenvertretungen vertreten sein sollten. Bei Unilever als einzigem großen Hersteller entstände schnell der Eindruck „Großkonzern zu großer Einfluss“. Auch wurde diskutiert, ob nicht der Handel als Anspruchsgruppe eine Vertretung innerhalb der Gruppe der Hersteller erhalten sollte.
- Von Seiten der Gruppe Hersteller wird darauf hingewiesen, dass kompetente bzw. sachkundige Verbraucher als Verbrauchervertreter aus ihrer Sicht besser geeignet seien, als Angehörige von Verbraucher-NGOs, die innerhalb der Kommission ihre Lobbyarbeit fortsetzen. Es wird ebenfalls hervorgehoben, dass reine Wissenschaftler nicht unbedingt zu Mitgliedern berufen werden, sondern eher als Gutachter und Berater fungieren sollten.
- Der Großteil der befragten Kommissionsmitglieder ist der Meinung, dass weder der Einfluss der Verbraucherschaft noch der Industrie, bspw. durch ein Vetorecht in der DLMBK oder durch die Schaffung einer nachgelagerten Kontrollinstanz für Verbraucher o.ä., zunehmen sollte. Eine Veränderung der formal gleichgewichtigen Interessensvertretung würde dabei grundsätzlich die Legitimation und damit auch die Akzeptanz der LS deutlich herabsetzen.

Ansprüche an die Eignung der Kommissionsmitglieder sowie deren Berufung

- Anforderungen sind in erster Linie fachliche Expertise / Reputation und Kenntnisse der geltenden Rechtsvorschriften. Auch sollten sie über aktuelle Marktentwicklungen und den technischen Fortschritt in der LM-Herstellung informiert sein.
- Bzgl. der „soft skills“ wurde auf folgende Eigenschaften hingewiesen: Kompromissfähigkeit, Teamfähigkeit, Akzeptanz der Interessensgruppen und damit Repräsentativität der Meinungsvertretung, „Emotionale Intelligenz“, Vernetzung und ein hoher Konsenswillen.

- Die Fachexpertise wird seitens der Mitglieder selbst größtenteils als zufriedenstellend bewertet. Trotzdem ist die DLMBK auf Sachkenner angewiesen.
- Bezüglich des als intransparent wahrgenommenen Berufungsverfahrens wurde vorgeschlagen dies als offenen Prozess mittels Ausschreibungen bzw. Bewerbungen zu gestalten.

Effektivität der Struktur, Organisation und Ausstattung des Sekretariats

- 30% der befragten Kommissionsmitglieder gaben an, dass dessen Leistungsumfang zur Unterstützung der DLMBK zwingend verbesserungswürdig sei. 45% beurteilten die Arbeit des Sekretariats als teilweise verbesserungswürdig.
- Begründet wurde die Kritik durch die mangelnde Fähigkeit der Geschäftsstelle, die erforderlichen Tätigkeiten mit der notwendigen Geschwindigkeit zu bearbeiten, die für die zeitnahe Anpassung der LS-Anträge erforderlich sei. Häufig wird eine Erhöhung der Personal- und Finanzausstattung des Sekretariats vorgeschlagen.
- Finanziell stehen dem Sekretariat, neben der Vollzeitstelle, rund 23.000 € Budget für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Das Budget wird insbesondere für Reisekosten und Tagegelder der Kommissionsmitglieder aufgewendet.
- Auch in Bezug auf die Infrastruktur wurde auf Verbesserungsmöglichkeiten hingewiesen. Aktuell stellt die BLE die erforderliche Kompensation bei einem urlaubs- oder, krankheitsbedingten Ausfall der Geschäftsstellenmitarbeiterin durch Praktikanten unentgeltlich sicher.
- Die Arbeitsabläufe der DLMBK sind zwar in der GO geregelt, doch nur wenige Mitglieder kennen den Prozessablauf detailliert genug. Dies führt immer wieder zu Erläuterungsbedarf. Aus diesem Grund wäre die Erstellung einer genauen Ablaufplanung mit Hinweisen auf Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten (Fließschemata) sinnvoll und zweckdienlich.
- Es wird bemerkt, dass die Öffentlichkeitsarbeit bezüglich der Verbraucherinformation zum Inhalt des DLMB und zur Arbeit der DLMBK verbessert werden sollte.

3.2.2. Effektivität der prozessualen Abläufe

❖ *Wie effektiv sind die prozessualen Abläufe der DLMBK gemäß Geschäftsordnung gestaltet? Wo liegen grundsätzliche Verbesserungspotentiale?*

Die Schnelligkeit der Erarbeitung und Änderung von LS ist nach Angaben der befragten Kommissionsmitglieder maßgeblich von den Kapazitäten des Sekretariats und der Kommissionsmitglieder selbst abhängig und ist in der vorliegenden Form in Teilen verbesserungswürdig.

Bzgl. des Antragsverfahrens wird seitens der Kommission angemerkt, dass manche Anträge zu umfangreich seien. Zudem sei erkennbar, dass Verbraucher mit der Stellung von LS-Anträgen teilweise überfordert seien, da die Anforderungen für die Antragsstellung recht komplex sind. Bspw. müssen Anträge nicht nur eine Begründung beinhalten, sondern ebenfalls bereits einen detaillierten Formulierungsvorschlag für die Änderung. Hier sollte eigentlich die nachvollziehbare Begründung des Änderungsanliegens ausreichend sein. Zudem wurde vorgeschlagen, zur Schaffung einer höheren Transparenz den Wortlaut der Anträge anonymisiert im Internet zu veröffentlichen. Verbesserungsvorschläge, die seitens der befragten Kommissionsmitglieder gemacht wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen.

- Vereinfachung des Antragsverfahrens für Antragsteller (insbesondere für Verbraucher)
- Veröffentlichung von anonymisierten Anträgen, Änderungsvorschlägen und Informationen zum aktuellen Verfahrensstand innerhalb der DLMBK z.B. im Internet
- Dokumentation eines standardisierten Ablaufs über alle Stufen des Antragsverfahrens
- Einführung von kleineren Unterarbeitsgruppen bei den Fachausschüssen, die bestimmte Thematiken bereits vorbereiten und abstimmen bevor der gesamte Fachausschuss tagt.
- Einführung eines festen Sitzungsrhythmus, der zu Beginn eines jeden Jahres abgestimmt und festgelegt wird.
- Das Sekretariat sollte so aufgestellt sein, dass fachliche Vorarbeit, z.B. zur Vorbereitung der Fachausschusssitzungen, von ihm geleistet werden kann. Auch die (der) Fachausschussvorsitzende sollte auf das Sekretariat zurückgreifen können.

- Vereinfachung des Protokollaufwandes für das Sekretariat durch eine weitestgehende Standardisierung der Protokollformate

Abbildung 43: Interviews: Eignung des Antragsverfahrens zur Änderung / Erstellung von Leitsätzen (Gruppe DLMBK / BMEL)

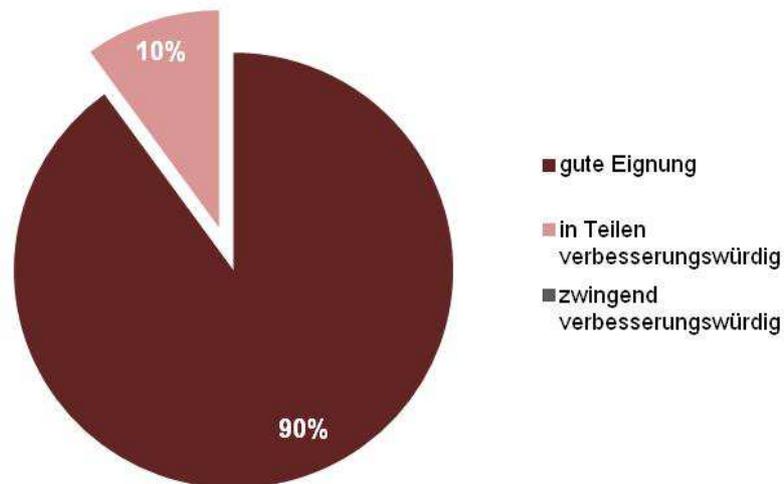
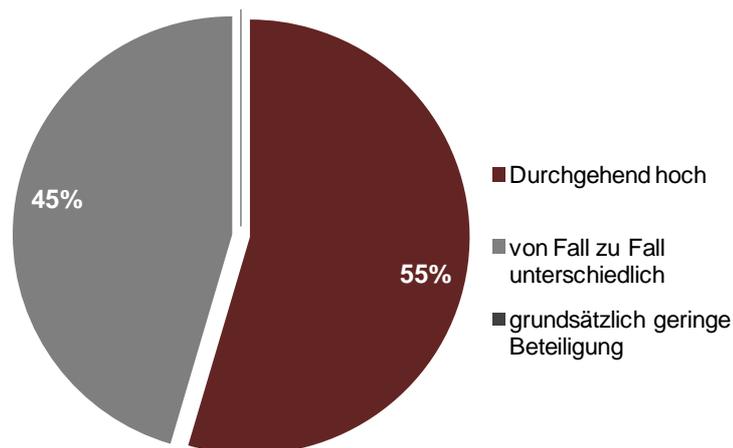


Abbildung 44: Interviews: Beteiligung der Kommissionsmitglieder an der Leitsatzerstellung (Gruppe DLMBK / BMEL)



Innerhalb der Befragung der Kommissionsmitglieder wurde ebenfalls deutlich, dass i.T. Kritik an der Beteiligung und der Motivation der Kommissionsmitglieder bei der Mitarbeit in der DLMBK besteht. Bei den Fachausschussmitgliedern sei die Beteiligung i.d.R. hoch, deutliche Unterschiede existieren jedoch in der Motivation der Kommissionsmitglieder. Gründe hierfür werden zum einen in der

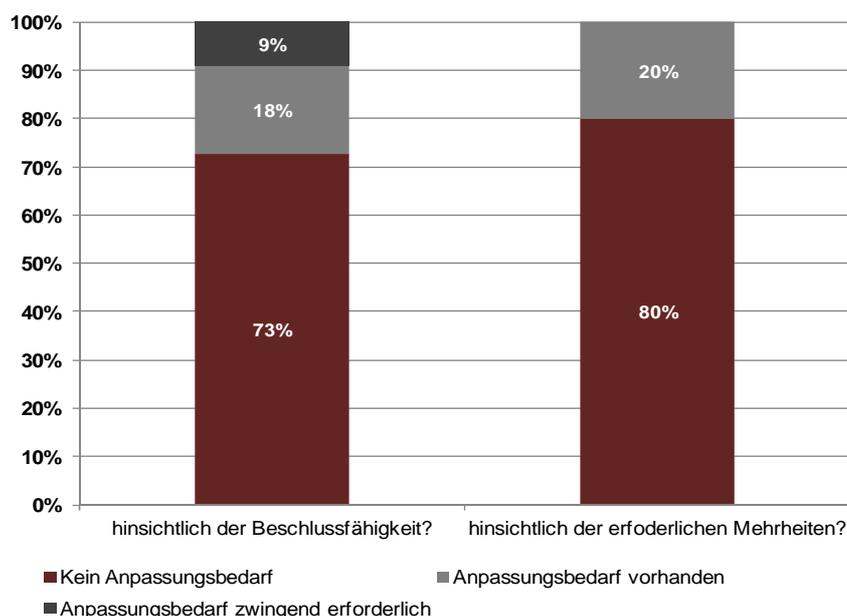
zeitlichen Verfügbarkeit sowie der fachlichen Expertise mancher Kommissionsmitglieder gesehen. Zudem leide die Motivation der Mitglieder im Allgemeinen an der Passivität des BMEL.

3.2.2.1. Abstimmungsverfahren

❖ *Wie effektiv ist das Abstimmungsverfahren innerhalb der DLMBK?*

Seitens der Kommission wird bzgl. des Abstimmungsverfahrens kein Anpassungsbedarf gesehen, da der Beschluss eines Leitsatzes in der vorliegenden Form nicht gegen den Willen einer der beteiligten Gruppen zustande kommen kann. Dies wird in § 16 Abs. 3 S. 2 LFGB und durch die Geschäftsordnung sichergestellt (erste Beratung Einstimmigkeit, zweite Beratung mehr als $\frac{3}{4}$ Mehrheit). Würde man die nötige Mehrheit in der 2. Beratung z.B. ebenfalls auf eine Einstimmigkeit erhöhen, würde das den Charakter des breiten Konsenses zwar weiter erhöhen, dadurch würde jedoch auch die Gefahr von Blockadepositionen nicht nur von Anspruchsgruppen, sondern auch von einzelnen Mitgliedern der Kommission, verstärkt.

Abbildung 45: Interviews: Erfordernis zur Anpassung des Abstimmungsverfahrens (Gruppe DLMBK / BMEL)



3.2.2.2. Transparenz des Antrags- und Umsetzungsverfahrens

❖ *Ist das Antrags- und Umsetzungsverfahren ausreichend transparent, um eine breite Akzeptanz der LS in der Öffentlichkeit zu erlangen?*

Hinsichtlich der Transparenz des Antrags- und Umsetzungsverfahrens äußern insbesondere die befragten Vertreter aus der Verbraucherschaft den Einwand, dass diesem Aspekt in der vorliegenden Form nicht genügend Rechnung getragen würde. Dadurch, dass die Sitzungsprotokolle geheim sind, kann nicht detailliert nachvollzogen werden, wie sich der Prozess der Leitsatzerstellung darstellt. Mehrheitlich sind die Befragten Verbrauchervertreter, Juristen, Hersteller und Händler der Auffassung, die Entscheidungsfindung sei „gar nicht“ oder „nur bedingt“ nachvollziehbar. Lediglich die befragten Behörden- und Wissenschaftsvertreter als auch die Mitglieder der DLMBK und des BMEL äußern mehrheitlich, dass ihnen die Prozesse der Entscheidungsfindung in der vorliegenden Form nachvollziehbar erscheinen. Dieses Meinungsbild wurde sowohl in der Online-Befragung von Herstellern / Händlern (Abbildung 46) als auch in den Interviews (Abbildung 47) deutlich.

Abbildung 46: Online-Umfrage: Ist die Erstellung der Leitsätze für Sie nachvollziehbar, d.h. ist der Prozess der Entscheidungsfindung in der DLMBK für Sie transparent?
(n=142)

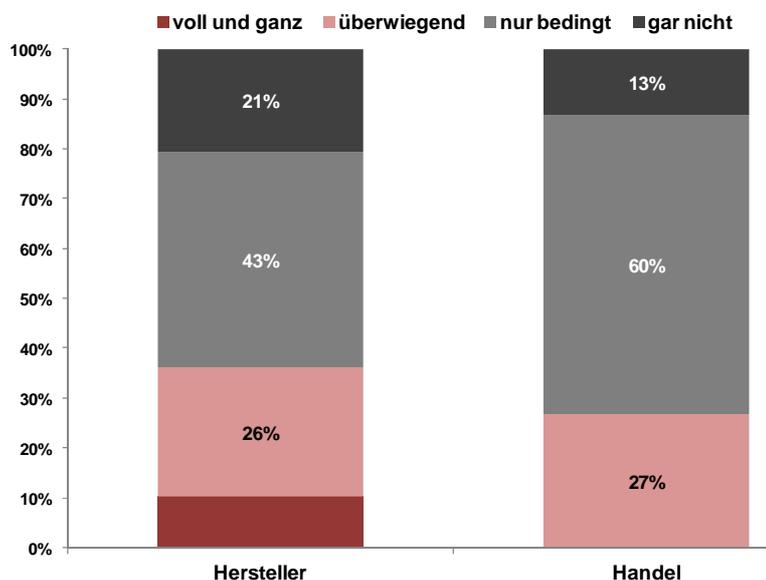
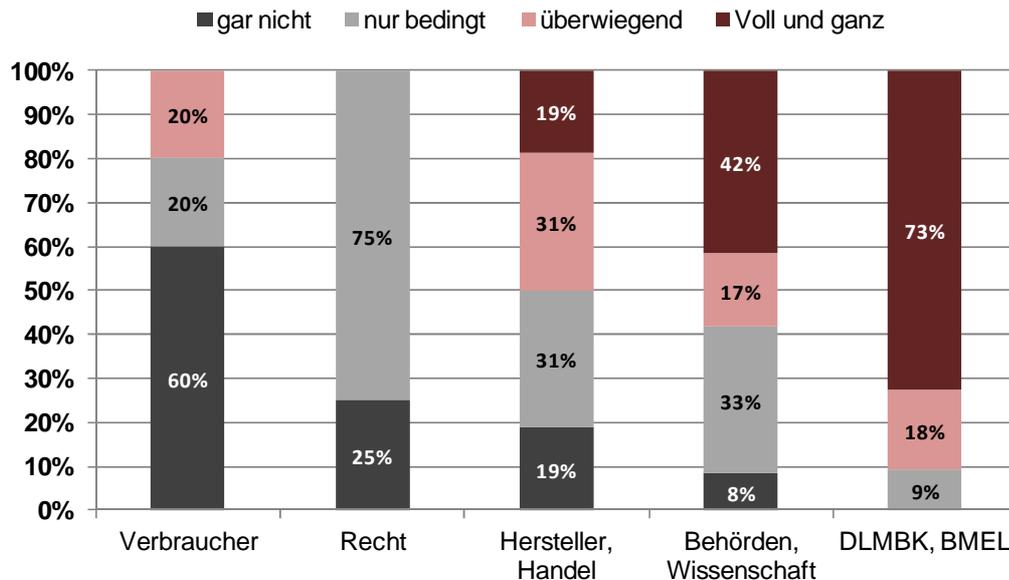


Abbildung 47: Interviews: Ist die Erstellung der Leitsätze für Sie nachvollziehbar, d.h. ist der Prozess der Entscheidungsfindung für Sie transparent? (alle Gruppen)



Auch von Seiten der Kommissionsmitglieder selbst wurde zugestanden, dass der Meinungsbildungsprozess für den Außenstehenden vermutlich nicht transparent ist bzw. in der vorliegenden Form nicht transparent sein kann, so dass der einzelne Verbraucher das Zustandekommen der LS nicht erkennen kann. Dies führt zu den i.T. vorliegenden Akzeptanzproblemen der LS in der öffentlichen Wahrnehmung. Hingegen wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass der Prozess der LS-Erstellung für die breite Öffentlichkeit auch nicht transparent sein muss, da die Interessensvertretung ja durch die paritätische Zusammensetzung der Kommission gewährleistet sei. In diesem Zusammenhang wird vor allem von der Veröffentlichung von Wortlautprotokollen abgeraten, da dies die freie Meinungsäußerung und Diskussionsführung innerhalb der Abstimmungsrunden vermutlich negativ beeinflussen würde. Zu bedenken ist auch, dass der Druck auf die Mitglieder der Kommission als Vertreter von Interessengruppen steigen kann, wenn Äußerungen in Protokollen nachzulesen sind. In diesem Zusammenhang wird von den Vertretern der Justiz auf das Beratungsgeheimnis bei Gericht verwiesen, das sich sehr bewährt habe. Ergebnisprotokolle sowie Sachstandsberichte im Internet seien hingegen unproblematisch und weiter erforderlich, um ein Mindestmaß an Transparenz zu gewährleisten.

Sachstandsberichte, so wird von Seiten der Verbraucherschaft geäußert, die von der DLMBK bereits i.T. veröffentlicht werden, seien ein guter Schritt zu mehr Transparenz, aber nicht ausreichend, um dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit gerecht zu werden. Vielmehr solle eine teilweise Veröffentlichung von anonymen Kurzzusammenfassungen und Zwischenergebnissen zu Antragsverfahren eingeführt werden. Es sollte erkennbar sein, wie die Konsensfindung mit den wesentlichen Pro und Contras zustande gekommen ist. Dies könnte bspw. über einen Newsletter geschehen, der mit einer zusammenfassenden Beschreibung kontinuierlich über das berichtet, was in der jüngsten Vergangenheit von der DLMBK diskutiert worden ist. Neben der Veröffentlichung von Informationen zur DLMBK / zum DLMB im Internet, wäre auch eine fortlaufende Veröffentlichung in der Fachpresse sinnvoll. In den geführten Interviews sprach sich keines der befragten Kommissionsmitglieder für/gegen eine Ausweitung der Veröffentlichung von Sitzungsinhalten aus.

Von juristischer Seite wird zwar auch mehrheitlich angegeben, dass der Prozess der Entscheidungsfindung nur bedingt nachvollziehbar ist, zugleich aber auch darauf hingewiesen, dass für die Funktionsfähigkeit der DLMBK eine vertrauliche Diskussion zwingend erforderlich ist. Im Grunde reiche das Mehrheitserfordernis im Abstimmungsprozedere in der Kommission aus, um nach außen zu verdeutlichen, dass eine umfängliche Berücksichtigung aller Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen bei der Entscheidungsfindung vorliegt. Diese Argumentation ist rein sachlich gesehen natürlich korrekt, jedoch aus Sicht der Öffentlichkeit wohl kaum ausreichend, um einem steigenden Informationsbedürfnis zu genügen. Mehrheitlich wurde weitergehend geäußert, dass die Geheimhaltung richtig ist. Hilfreich wären allerdings Protokolle mit tragenden Argumenten ohne Zuordnung zu Personen. Es wäre also erwägenswert, die Leitsätze zusammen mit tragenden Gründen zu veröffentlichen. Wortlautprotokolle werden hingegen auch hier strikt abgelehnt.

Ergebnisbox 8: Effektivität der prozessualen Abläufe***Wie effektiv sind die prozessualen Abläufe der DLMBK gemäß GO gestaltet?***

- Die Schnelligkeit der Erarbeitung/Änderung von LS ist nach Angaben der befragten Kommissionsmitglieder maßgeblich von den Kapazitäten des Sekretariats und der Mitglieder selbst abhängig und ist in der vorliegenden Form in Teilen verbesserungswürdig.
- Verbesserungsvorschläge, die während der Interviews diskutiert wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:
 - Vereinfachung des Antragsverfahrens für Antragsteller (insbesondere für Verbraucher)
 - Veröffentlichung von anonymisierten Anträgen, Änderungsvorschlägen und Informationen zum aktuellen Verfahrensstand innerhalb der DLMBK z.B. im Internet
 - Dokumentation eines standardisierten Ablaufs über alle Stufen des Antragsverfahrens
 - Einführung von kleineren Unterarbeitsgruppen bei den Fachausschüssen, die bestimmten Thematiken bereits vorbereiten und abstimmen bevor der gesamte Fachausschuss tagt.
 - Einführung eines festen Sitzungsrhythmus, der zu Beginn eines jeden Jahres festgelegt wird
 - Das Sekretariat sollte so aufgestellt sein, dass fachliche Vorarbeit, z.B. zur Vorbereitung der Fachausschusssitzungen, von ihm geleistet werden kann. Auch die (der) Fachausschussvorsitzende sollte auf das Sekretariat zurückgreifen können.
- Kritik wurde i.T. auch an der Beteiligung und der Motivation der Kommissionsmitglieder geäußert. Bei den Fachausschussmitgliedern sei die Beteiligung hingegen i.d.R. hoch. Gründe hierfür werden zum einen in der zeitlichen Verfügbarkeit sowie der fachlichen Expertise gesehen. Zudem leide die Motivation der Mitglieder im Allgemeinen an der Passivität des BMEL.

Wie effektiv ist das Abstimmungsverfahren innerhalb der DLMBK?

- Seitens der DLMBK wird kein Anpassungsbedarf gesehen, da alle vier Gruppen gleichberechtigt berücksichtigt werden. Dies wird durch die GO sichergestellt (1. Runde Einstimmigkeit, 2. Runde mehr als ¾ Mehrheit). Würde man die nötige ¾ Mehrheit in der 2. Runde ebenfalls auf eine Einstimmigkeit erhöhen, würde das den Charakter des breiten Konsenses zwar erhöhen, dadurch jedoch auch die Gefahr von Blockadepositionen einzelner Anspruchsgruppen verstärken.
- Als problematisch wurde jedoch die Möglichkeit von Enthaltungen angemerkt, die in der Vergangenheit zum Scheitern von Anträgen geführt haben.

Ist das Antrags- und Umsetzungsverfahren ausreichend transparent?

- Insbesondere die Verbraucherschaft äußert hier einen Einwand. Da Sitzungsprotokolle geheim sind, kann nicht detailliert nachvollzogen werden, wie sich der Entscheidungsprozess darstellt. Mehrheitlich sind auch die befragten Juristen, Hersteller und Händler der Auffassung, die Entscheidungsfindung sei gar nicht oder nur bedingt nachvollziehbar.
- Auch von Seiten der DLMBK wird zugestanden, dass der Meinungsbildungsprozess für den Ausstehenden vermutlich nicht transparent ist. Hingegen wird darauf hingewiesen, dass die Interessensvertretung ja bereits durch die paritätische Zusammensetzung der DLMBK gewährleistet sei. Diesbezüglich wird vor allem von der Veröffentlichung von Wortlautprotokollen abgeraten, da dies die freie Meinungsäußerung vermutlich negativ beeinflussen würde. Ergebnisprotokolle sowie Sachstandsberichte im Internet seien hingegen unproblematisch und weiterführend erforderlich, um ein Mindestmaß an Transparenz zu gewährleisten.
- Sachstandsberichte, so wird von Seiten der Verbraucherschaft geäußert, die bereits i.T. veröffentlicht werden, seien ein guter Schritt zu mehr Transparenz, aber nicht ausreichend um dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit ge-

recht zu werden. Vielmehr solle eine teilweise Veröffentlichung von anonymen Kurzzusammenfassungen und Zwischenergebnissen zu Antragsverfahren eingeführt werden. Es müsse erkennbar sein, wie die Konsensfindung mit den wesentlichen Pro und Contras zustande gekommen ist. Dies könnte bspw. über einen Newsletter geschehen. Neben der Veröffentlichung von Informationen zur DLMBK / zum DLMB im Internet, wäre auch eine fortlaufende Veröffentlichung in der Fachpresse sinnvoll.

- In den geführten Interviews sprach sich keines der befragten Kommissionsmitglieder gegen eine Ausweitung der Veröffentlichung von Sitzungsinhalten aus.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das folgende Kapitel fasst die Erkenntnisse der einzelnen Evaluierungsstufen zusammen, in denen Optimierungsoptionen für die Steigerung der Relevanz des DLMB sowie der effizienteren Arbeitsweise der DLMBK entwickelt werden. Hierbei stellt sich die Frage, welche der diskutierten Optionen und Verbesserungsvorschläge auch eine wirkliche Handlungsalternative darstellen, die als Ergebnis dieser Untersuchung empfohlen werden sollen.

4.1. Kritische Würdigung

4.1.1. Deutsches Lebensmittelbuch (DLMB)

Die Relevanz des DLMB sowie der LS ist nach wie vor als hoch zu bewerten. Die LS werden dabei, wenn auch zu unterschiedlichen Zwecken, von allen Anspruchsgruppen (Herstellern, Händlern, LM-Überwachung, Verbraucherschaft, Wissenschaft) nach wie vor genutzt. Die LS haben zwar keine rechtliche Verbindlichkeit, aber faktisch in Deutschland auch aktuell eine hohe Relevanz.

Trotz der spürbaren und zunehmenden Kritik aus der Öffentlichkeit, insbesondere von Vertretern der Verbraucherschaft, am DLMB und der DLMBK, belegt die Zahl der eingehenden Anträge zur Änderung / Neufassung von LS, dass das Interesse und damit auch die Relevanz der LS tendenziell eher zugenommen hat, denn die Zahl ist seit 1999 bis heute kontinuierlich gestiegen.

Auch wenn durch die geänderten Herausforderungen, wie die Schnelllebigkeit im LM-Sektor und eine erhöhte Sensibilität der Verbraucherschaft, die Anforderungen an das DLMB deutlich gestiegen sind, so wird von keiner Anspruchsgruppe, einschließlich der Verbraucherschaft, die grundsätzliche Notwendigkeit dieses Instruments hinterfragt. Es wurde deutlich, dass ohne die LS eine wichtige rechtliche Orientierung im LM-Sektor, sowohl bei B2B- als auch bei B2C-Geschäften, sowie bei der amtlichen LM-Kontrolle und bei richterlichen Entscheidungen fehlen würde, für die es derzeit keine vergleichbare oder effektivere Alternative gibt.

Die Frage nach dem Sinn und Zweck der LS, also dem „Wozu“, unterblieb demnach bei den befragten Personen innerhalb dieser Evaluierung größtenteils, während hingegen die Frage nach dem

„Wie“, also nach der Art und Weise der Umsetzung des DLMB und der DLMBK, mit Nachdruck gestellt wurde.

Die Anspruchsgruppen stellen unterschiedliche Ansprüche an die Funktion der LS, was sich durch die unterschiedliche Nutzung begründet. Dabei differenzieren sich insbesondere die Ansprüche der Verbraucherschaft von denen der Hersteller. Dienen die LS bspw. in erster Linie als technische Vorgaben zur Herstellung und Zusammensetzung von LM oder der eindeutigen LM-Kennzeichnung, die den Verbraucher informiert und vor Täuschung schützt? So waren die befragten Hersteller mehrheitlich der Meinung, dass LS in erster Linie die übliche Beschaffenheits- und Herstellungspraxis bei bestimmten Lebensmitteln beschreiben. Dies schließt nicht aus, dass die LS auch dazu dienen können, Verbraucher über die Bestandteile und Herstellung von Lebensmitteln zu informieren, die unter einer bestimmten Bezeichnung vertrieben werden. Primäres Ziel der LS sei die Verbraucherinformation jedoch nicht.

Die Kritik der Verbraucherschaft setzt genau an diesem Punkt an. Aufgrund der fachspezifischen und für den Laien missverständlichen Formulierung der LS werde das DLMB der Funktion des Verbraucherschutzes und dem Schutz vor Täuschung eben nicht gerecht.

Aus der **Diskrepanz zwischen Hersteller- und Verbrauchervorstellung über die primäre Funktion der LS** lässt sich ein Zielkonflikt ableiten. D.h. ein simultanes Maximieren sowohl von Herstelleransprüchen als auch von Verbraucheransprüchen an die LS scheint auf den ersten Blick nicht ohne weiteres realisierbar zu sein. Die Klarstellung der Zielsetzung, Bildung von Zielhierarchien und das Übereinbringen der divergierenden Anspruchshaltungen ist damit sicherlich eine der größten Herausforderungen, die derzeit an das DLMB und die DLMBK gestellt werden muss.

Positiv ist bzgl. des DLMB zu erwähnen, dass die LS kohärent zu den Beschlüssen bestehender Gremien wie bspw. der LAV, ALB, ALS und ALTS sind und diese sich gegenseitig sinnvoll ergänzen. Da die genannten Gremien jedoch als fachliche Institutionen keinen Anspruch auf eine repräsentative Interessenabbildung erheben können, sind die Belastbarkeit und Legitimation des DLMB, insbesondere als antizipiertes Sachverständigengutachten bei richterlichen Entscheidungen, deutlich höher.

Zudem bestätigen Hersteller und Händler mehrheitlich, dass die LS national zu einer deutlichen Vereinfachung des Handelsverkehrs geführt haben und sogar im internationalen Handel eine durchaus zu erkennende positive „Ausstrahlwirkung“ wahrgenommen wird.

Bejaht man folglich aus den beschriebenen Gründen grundsätzlich die Sinnhaftigkeit der Beschreibung von Verkehrsauffassungen zu LM, so stellt sich die Frage nach alternativen Instrumenten, die diese Funktion womöglich effektiver umsetzen können, als die derzeit in Deutschland gängige Praxis des DLMB. Aus diesem Grund wurden in der vorliegenden Evaluierung eine ganze Reihe an alternativer Instrumentarien auf ihre Vor- und Nachteilhaftigkeit geprüft. Im Ergebnis konnte keiner der untersuchten Alternativen jedoch eine deutliche Vorteilhaftigkeit gegenüber dem DLMB aufweisen, was ebenfalls durch die Mehrheit der befragten Vertreter der verschiedenen Anspruchsgruppen hervorgehoben wurde.

Neben dem bereits erörterten Zielkonflikt bzgl. der Verbraucher- und Herstelleransprüche an die LS, zeigt sich gruppenübergreifend jedoch eine deutliche Kritik an der Umsetzung des DLMB. Hierbei ist insbesondere die **langsame Änderungs-/bzw. Anpassungsgeschwindigkeit der LS** durch die DLMBK zu nennen, die dazu führt, dass LS i.T. nicht aktuell sind und somit Gefahr laufen, in der vorliegenden Form eben nicht die aktuelle Verkehrsauffassung zu beschreiben. Sich ändernde Verbrauchererwartungen können damit nicht zeitnah in die LS eingebunden werden, was seitens der Verbraucherschaft als ein, i.T. der Verbrauchertäuschung Vorschub leistendes, Versäumnis stark kritisiert wird. Auf der anderen Seite kritisieren Händler und Hersteller ebenfalls die Unfähigkeit des DLMB, zeitnah neue Produktentwicklungen und innovative Herstellungsprozesse abbilden zu können, da dies als Innovations-Hemmnis angesehen wird. Auch wenn dieses Problem sich insoweit relativiert, dass der derzeit bestehende rechtliche Rahmen Abweichungen von den LS durchaus zulässt, wird gruppenübergreifend betont, dass das offensichtlichste Verbesserungspotential des DLMB in der zeitnahen Anpassung und Aktualisierung der LS liegt.

Auch die Kommission selbst bestätigt diesen Sachverhalt, was sich faktisch auch in den Bearbeitungszeiten der eingehenden Änderungsanträge äußert. So betrug die Zeitspanne zwischen der Antragstellung und dem Bearbeitungsbeginn in einem Fachausschuss der DLMBK bei den 97 zulässigen Anträgen, die seit dem Jahr 1999 eingegangen sind, durchschnittlich 9 Monate. Dabei beschreibt

der Zeitpunkt der Übergabe an einen Fachausschuss jedoch nur den Beginn des Bearbeitungsprozesses. Von diesen 97 Anträgen sind bis heute (Stand Mai 2014) lediglich 21 Verfahren überhaupt abgeschlossen, wobei die Zeitspanne zwischen der erstmaligen Behandlung in einem Fachausschuss und der Beschlussfindung durch die DLMBK bei den abgeschlossenen Verfahren durchschnittlich 2 ½ Jahre umfasste.

Ein weiterer maßgeblicher Kritikpunkt am DLMB ist die **Verständlichkeit für den Verbraucher**. Ungeachtet der Frage, ob eine verbraucherorientierte Darstellungsform des DLMB aus den bereits erwähnten Gründen berechtigt ist oder nicht, wurde deutlich, dass die vorliegende Art und Weise der Ergebnispräsentation und Dokumentation jedenfalls als nur bedingt geeignet erscheint das Interesse des Verbrauchers zu gewinnen und somit dessen Akzeptanz für die darin enthaltenen LS zu erhöhen. Dies ist insbesondere darin begründet, dass die Systematik der einzelnen LS nicht einheitlich, damit unübersichtlich und für Verbraucher nur schwer nachzuvollziehen ist. Zudem werden zentrale Begriffe, wie bspw. Beschaffenheitsmerkmale, Aufmachung, Verkehrsbezeichnung, redliche Herstellungspraxis, etc., die häufig im DLMB genannt und zum Zwecke der Systematik genutzt werden, nicht eindeutig und verständlich definiert. Die grundsätzliche visuelle Darstellungsform des Buches ist eher kryptisch und auf ein Fachpublikum ausgerichtet. Damit ist sie für Verbraucher unattraktiv. Das **Vorliegen einer unzureichenden Öffentlichkeitsarbeit**, die Ergebnisse und Inhalte des DLMB verbrauchergerecht aufbereitet und über verschiedene mediale Kanäle in die Öffentlichkeit transportiert, verschärft diesen Umstand weiter.

4.1.2. Deutsche Lebensmittelbuch – Kommission (DLMBK)

Ähnlich wie das Instrument „Leitsätze“ wird auch die Institution DLMBK über alle Anspruchsgruppen hinweg grundsätzlich positiv gesehen. Insbesondere die paritätische Zusammensetzung dieses Gremiums wird als besonders positiv hervorgehoben. Durch die Einbindung aller Gruppen in die Entscheidungsfindung der DLMBK erlangen die gefassten Beschlüsse einen hohen Grad an Repräsentativität. Gerade vor dem Hintergrund, dass die LS nicht rechtsverbindlich sind, legitimieren sie sich faktisch durch die paritätische Interessensabbildung. Der Großteil der Befragten war der Ansicht, dass weder der Einfluss der Verbraucherschaft noch der Industrie zunehmen sollte. Eine Ver-

änderung der formal gleichgewichtigen Interessenvertretung würde dabei die Legitimation der LS grundsätzlich deutlich herabsetzen.

Ebenso übereinstimmend wird bei der DLMBK jedoch auch die Umsetzung des institutionellen Konzeptes äußerst kritisch hinterfragt. Aus diesem Grund wurden in der vorliegenden Evaluierung nicht nur die kritischen systemimmanenten Aspekte diskutiert, sondern auch alternative Strukturen und Institutionen identifiziert, die potentiell besser in der Lage wären, die Aufgaben der DLMBK hinsichtlich Effektivität und Effizienz der prozessualen Abläufe umzusetzen. Hierzu wurden sowohl bereits bestehende nationale als auch internationale Konzepte auf ihre Eignung hin geprüft. Dabei lassen sich neben der völligen Aufgabe der Beschreibung von Verkehrsauffassungen durch LS grundsätzlich zwei divergierende Ansätze differenzieren. Zum einen eine in staatlicher Verantwortung liegende und durch Rechtsnormen rechtsverbindlich umgesetzte Beschreibung, zum anderen die Umsetzung der staatlich überwachten Beschreibung durch eine privat-rechtliche Institution oder auch die alleinige Selbstverpflichtung der Industrie zur „Guten fachlichen Praxis“. Die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass alle Anspruchsgruppen, einschließlich der DLMBK und dem BMEL, mehrheitlich der Ansicht sind, dass die Beschreibung der Verkehrsauffassung keine staatliche Aufgabe ist. Vielmehr wird die Aufgabe des Staates zum einen in der Überwachung der Ordnungsmäßigkeit, zum anderen in der Schaffung der nötigen Rahmenbedingungen zur Realisierung des paritätischen Meinungsbildungsprozesses gesehen. Bzgl. der konkreten Vorteilhaftigkeit von Rechtsnormen auf der einen und einer privatwirtschaftlichen Normung auf der anderen Seite ist das Meinungsbild, mit Ausnahme der Verbraucherschaft, ebenfalls einheitlich. Beide Positionen werden gleichermaßen mehrheitlich abgelehnt. Diese und weitere Alternativen werden im folgenden Kapitel 4.2.2 zur Ableitung von Optimierungspotentialen noch einmal aufgegriffen, sollen aber an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

Bzgl. der systemimmanenten Kritikpunkte wurde deutlich, dass die DLMBK in Teilen, wenn auch nicht überwiegend, ineffektiv arbeitet. Insbesondere die **träge Reaktionsgeschwindigkeit der DLMBK** auf sich verändernde Verkehrsauffassungen, Herstellungstechniken, Produktinnovationen und Verbrauchererwartungen ist zu kritisieren. Dies führt, wie in Kapitel 4.1.1 beschrieben, zu der fehlenden Aktualität und folgend zur geminderten Akzeptanz und Relevanz des DLMB. Bezeich-

nend ist die Tatsache, dass dieser Umstand in weiten Teilen ebenfalls von den befragten Mitgliedern der DLMBK bestätigt wird. Ursächlich hierfür werden folgende Sachverhalten angesehen:

1. **Eine mangelnde personelle Besetzung** der ehrenamtlich arbeitenden DLMBK, die das nötige Aufgabensum nicht vollständig bewältigen kann.
2. **Langwierige und uneindeutige Verfahrensabläufe** und nur unregelmäßige Sitzungsintervalle. Die Abläufe sind zwar in der GO niedergelegt, doch nur wenige Mitglieder kennen den Prozessablauf detailliert genug, was immer wieder zu Erläuterungsbedarf führt.
3. Eine zu geringe Unterstützung durch das BMEL, was sich u.a. durch eine **mäßige finanzielle und personelle Ausstattung des Sekretariats** äußert. Die Geschäftsstelle ist nicht in der Lage die notwendigen Tätigkeiten in der erforderlichen Geschwindigkeit zu erledigen.
4. Ein teilweise nicht konsensorientierter Dialog zwischen den Anspruchsgruppen durch **fehlende Kompromissbereitschaft der Mitglieder**.

Neben den genannten Kritikpunkten, welche in Summe zu der fehlenden Aktualität der LS führen, wird weiterführende Kritik an der Struktur und den Arbeitsabläufe innerhalb der DLMBK geäußert, die sich wie folgt zusammenfassen lässt:

5. Eine **unzureichende und i.T. gänzlich fehlende Öffentlichkeitsarbeit**, welche über die Entscheidungen der DLMBK zielgruppenorientiert und aktuell berichtet.
6. **Zu hohe Anforderungen an die Antragsteller** zur Änderung / Anpassung von LS, da Anträge nicht nur eine Begründung, sondern auch bereits einen Formulierungsvorschlag enthalten müssen. Dies scheint insbesondere für Verbraucher eine deutliche Hürde zu sein.
7. **Keine obligatorische Verfolgbarkeit des Bearbeitungsstandes von LS-Anträgen**, neben der Möglichkeit beim Sekretariat persönlich nachzufassen.
8. **Mangelnde Einbindung des Sekretariats in die inhaltliche / fachliche Vorbereitung der Fachausschusssitzungen** aufgrund fehlender Ressourcenausstattung.

9. **Teilweise fehlende Motivation der Kommissionsmitglieder** und zunehmende Blockadehaltungen / Enthaltungen im Entscheidungsprozess.
10. **Fehlende Transparenz über den Meinungsbildungsprozess der DLMBK** in der Öffentlichkeit. Sachstandsberichte, wie bereits i.T. veröffentlicht, sind ein guter Schritt zu mehr Transparenz, aber nicht ausreichend, um dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit gerecht zu werden.
11. **Fehlende Validierungsmöglichkeit** der durch die DLMBK wahrgenommenen und in den LS beschriebenen Verkehrsauffassung bspw. durch sozialwissenschaftliche Expertise in der Kommission (Meinungsforscher) oder durch das Hinzuziehen von repräsentativen Verbraucherbefragungen zur Unterstützung des Meinungsbildungsprozesses.
12. Eine nur **beschränkt vorliegende Interaktion zwischen den Instrumenten DLMB und dem Internetportal „Lebensmittelklarheit“**.

Kontrovers diskutiert wird eine stärkere **Einbindung der Politik**. Auch wenn man mehrheitlich der Meinung ist, dass sich die staatliche Einflussnahme auf die Schaffung von Rahmenbedingungen und eine Kontrollfunktion beschränken sollte, wird darauf hingewiesen, dass die Politik auch als eigene Anspruchsgruppe gesehen werden kann, die folglich auch die Berechtigung zur Einflussnahme hätte. Da ersichtlich wurde, dass gerade die Verbraucherschaft großes Vertrauen in die politische Meinungsbildung setzt, ist es denkbar, dass durch das stimmberechtigte Hinzuziehen der politischen Ressorts eine höhere Akzeptanz erreicht werden könnte.

Aspekte, die mehrheitlich nicht als problematisch oder maßgeblich für die vorliegenden Ineffizienzen gesehen werden, sind zum einen der Einfluss der hauptberuflichen Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder auf die Arbeit in der Kommission, bspw. durch Interessenskonflikte. Auch wenn seitens der einzelnen Anspruchsgruppen die Zusammensetzung der jeweils anderen Gruppen i.T. kritisiert wird, so erscheinen die vorgebrachten Aspekte nicht auf einen zwingenden Handlungsbedarf hinzuweisen. Vielmehr sind sich die beteiligten Kreise über die fachlichen und persönlichen Anforderungen an die Mitglieder der zu berufenden Kommission einig. Lediglich der Berufungsprozess an

sich wird in der vorliegenden Form als intransparent wahrgenommen und zeigt erkennbare Nachteile gegenüber einem offenen Bewerbungsprozess.

Zum anderen wird auch in der Anbindung der DLMBK an das BMEL kein negativer Einfluss, bspw. durch Einflussnahme der Politik auf die Meinungsbildung der DLMBK, gesehen. Ganz im Gegenteil, die Anbindung wird insofern deutlich befürwortet, weil durch die Kontrolle des BMEL die Objektivität und Unabhängigkeit der DLMBK gewährleistet bleiben. Gerade vor dem Hintergrund der Akzeptanz der LS ist die Anbindung an das Fachressort äußerst nützlich. Eine Anbindung an alternative öffentliche Einrichtungen, wie nachgelagerte Einrichtungen des BMEL oder andere politische Ressorts, ist zwar denkbar, eine deutliche Vorteilhaftigkeit wurde aber in keiner der genannten Alternativen gesehen.

4.2. Handlungsszenarien und Lösungsansätze

Vor dem Hintergrund der kritischen Würdigung des Deutschen Lebensmittelbuches (DLMB) und der Deutschen Lebensmittelbuchkommission (DLMBK) werden nachfolgend mögliche Handlungsszenarien diskutiert, die sowohl die Vor- als auch die Nachteile des jeweiligen Szenarios beleuchten und mögliche Lösungsansätze skizzieren sollen. Die Auswahl der Szenarien stützt sich auf die vorangegangenen Arbeiten zu diesem Evaluationsbericht. Demzufolge werden lediglich diejenigen Varianten als Handlungsszenarien berücksichtigt, die allgemein aber insbesondere auch aus Sicht der Evaluatoren mögliche Spielarten zur Weiterentwicklung des DLMB bzw. der DLMBK darstellen. Folgende Handlungsszenarien werden nachfolgend einer Detailbetrachtung unterzogen:

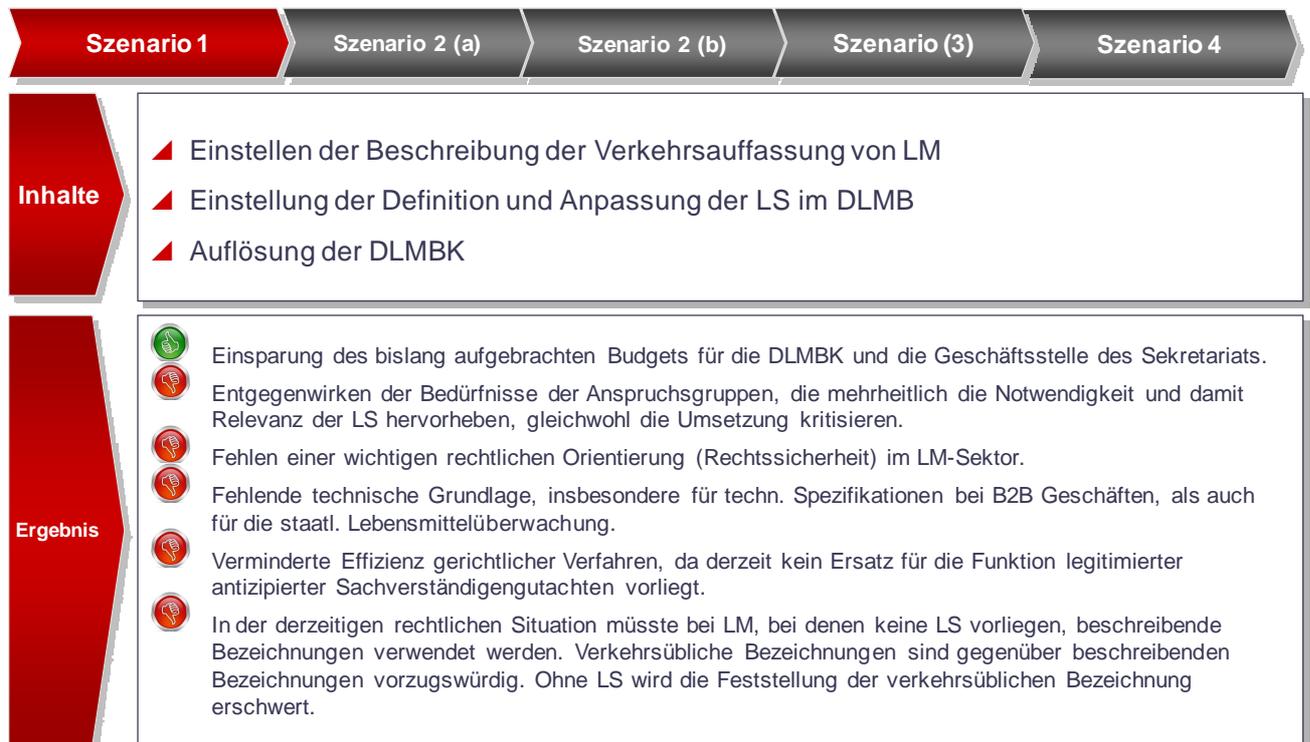
- ❖ **Szenario 1:** Einstellung der Arbeiten an den Leitsätzen
- ❖ **Szenario 2 (a):** Fortführung des DLMB, aber Umsetzung durch eine privatwirtschaftliche Organisation (bspw. DIN)
- ❖ **Szenario 2 (b):** Fortführung des DLMB, aber Umsetzung durch staatliche Regulierung (bspw. Rechtsnormen)
- ❖ **Szenario 3:** Fortführung des DLMB im Status Quo

- ❖ **Szenario 4:** Fortführung des DLMB / der DLMBK unter Umsetzung organisatorischer Optimierungspotenziale und Berücksichtigung steigen der Verbraucheransprüche an die Funktion der Leitsätze

4.2.1. Szenario 1: Einstellung der Arbeiten an den Leitsätzen

Das Handlungsszenario 1 beschreibt die Einstellung der Arbeiten am DLMB und damit auch der DLMBK. Die Beschreibung von Verkehrsauffassungen bei Lebensmitteln durch die LS wird ausgesetzt. Neue LS werden nicht mehr verabschiedet, Anpassungen bereits bestehender LS unterbleiben. Die DLMBK wird aufgelöst.

Abbildung 48: Szenario 1: Einstellung der Arbeiten an den Leitsätzen



Ein positiver Effekt dieses Handlungsszenarios besteht darin, dass mit Einstellung der Arbeiten am DLMB die dem Sekretariat der DLMBK zugewiesene Vollzeitstelle wegfallen kann bzw. für andere Aufgaben zur Verfügung steht. Darüber hinaus ergibt sich ein jährliches Einsparpotenzial in Höhe

von 23.000 €, verursacht insbesondere durch Reisetätigkeiten der Kommissionsmitglieder sowie Aufwandsentschädigungen für hinzugezogene Sachverständige.

Diesem vergleichsweise geringen Einspareffekt stehen einige fachliche sowie rechtliche Aspekte einer Abschaffung des DLMB entgegen. So heben alle Anspruchsgruppen die Notwendigkeit und die Relevanz der LS hervor. Zwar gibt es auch Kritik, beanstandet werden primär jedoch nicht die LS als solche, sondern vielmehr die langwierigen Prozesse der LS-Überarbeitung und damit die mangelnde Aktualität des DLMB, mit allen folgenden Konsequenzen (bspw. fehlende Abbildung innovativer Technologien, neue Produkte und sich verändernde Verbrauchererwartungen). Auch von Seiten der Verbraucherzentralen hält man eine Abschaffung der Kommission für nicht zielführend. Verlangt wird hier vielmehr, dass es im Zuge einer Neustrukturierung des Gremiums auch eine finanzielle Chancengleichheit gibt.¹⁰⁵ In einer Stellungnahme betont auch der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL), dass die Leitsätze ein unverzichtbarer Bestandteil für den Lebensmittelverkehr sowie für alle am Markt beteiligten Kreise sind.¹⁰⁶ **Mit der Einstellung des DLMB würde somit im Grundsatz den Bedürfnissen der Anspruchsgruppen zuwider gehandelt.**

Auch entfielen mit der Aufgabe des DLMB eine wesentliche rechtliche Orientierung im Lebensmittelsektor. Sowohl bei B2B- als auch bei B2C-Geschäften, aber auch in der amtlichen Lebensmittelüberwachung und bei richterlichen Entscheidungen würden die LS als Sachverständigengutachten fehlen. Da es jedoch keine vergleichbaren oder gar effektiveren Instrumente gibt, müssten dann im Einzelfall – wenn überhaupt möglich - individuelle Lösungen erarbeitet werden. Dies führt in gerichtlichen Verfahren zur Rechtsunsicherheit. Zugleich würde es schwieriger, die Begriffe zu identifizieren, die als verkehrübliche Bezeichnung zu verwenden sind. Damit würde für Lebensmittelunternehmer und Überwachungsbehörden, aber auch für Verbraucher die Beurteilung und die Einordnung von Produkten schwieriger.

Gegen die Einstellung des DLMB spricht zudem die dann fehlende technische Grundlage. Durch die Abschaffung des DLMB käme es vor allem bei Herstellern von Lebensmitteln zu dem Verlust von

¹⁰⁵ Müller (2014)

¹⁰⁶ Stellungnahme BLL e.V. (2014)

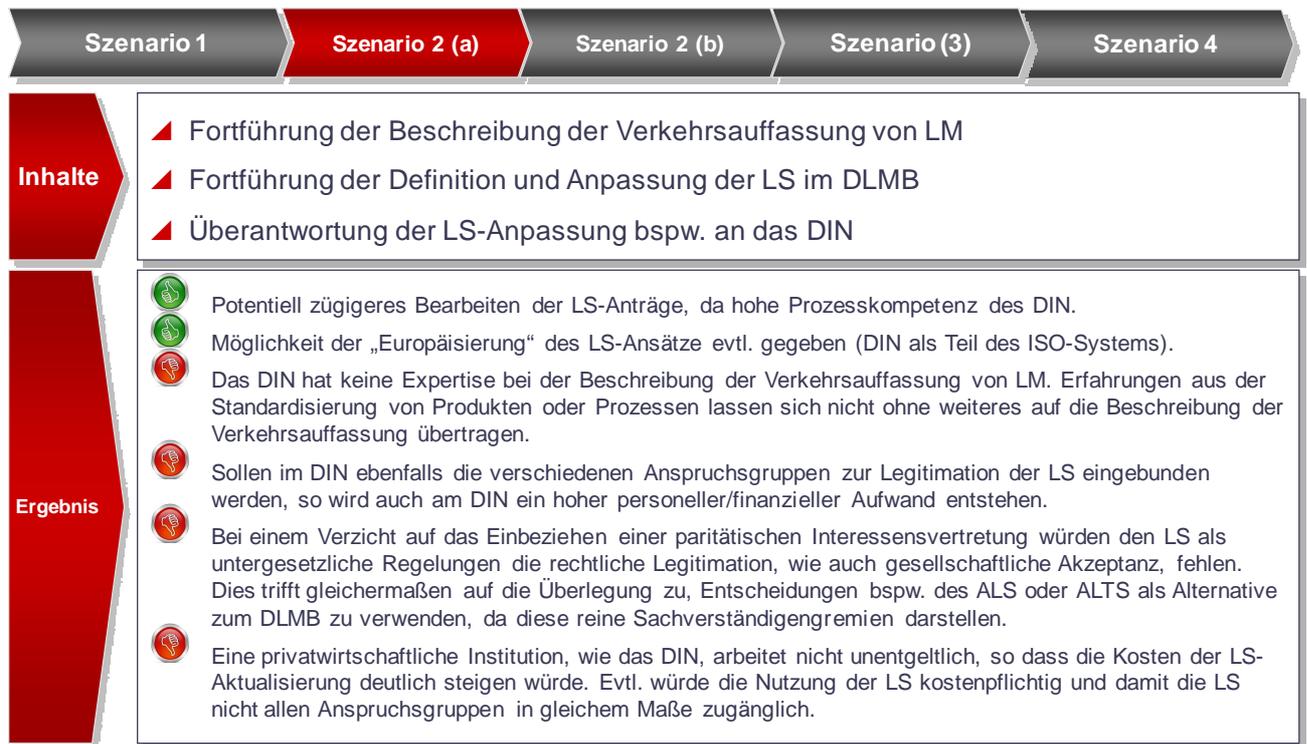
technischen Spezifikationen bei B2B-Geschäften. Die Folge wäre ein erhöhter Aufwand in der Abstimmung zwischen Hersteller- und Handelspartnern sowie eine Zunahme von Abweichungen in der Zusammensetzung von traditionellen Spezialitäten (z.B. Sachertorte).

Ergo: Die Einstellung an den Arbeiten der Leitsätze stellt sowohl aus fachlich-rechtlichen als auch aus wirtschaftlichen Gründen keine geeignete Handlungsoption dar.

4.2.2. Szenario 2 (a): Fortführung des DLMB, aber Umsetzung durch eine privatwirtschaftliche Organisation (bspw. DIN)

Das Handlungsszenario 2 (a) beschreibt die Fortführung des DLMB. Allerdings übernimmt in diesem Szenario eine privatwirtschaftliche Organisation, in dem konkreten Beispiel das Deutsche Institut für Normung (DIN), die Aufgaben der Leitsatz-Verabschiedung und -Anpassung. Die DLMBK in ihrer jetzigen Form würde aufgelöst.

Abbildung 49: Szenario 2 (a): Fortführung des DLMB, aber Umsetzung durch eine privatwirtschaftliche Organisation (bspw. DIN)



Im Vergleich zum Status Quo verspricht die Übertragung der Leitsätze an eine privatwirtschaftliche Organisation wie das DIN eine potenziell zügigere Bearbeitung der LS-Anträge. Der Grund hierfür liegt vornehmlich in der weitreichenden Expertise und der Routine des DIN in Hinblick auf die Prozesskompetenz bei der Erstellung und Überarbeitung von Normen. Eine Übertragung des DLMB an das DIN würde daher voraussichtlich mit einer sehr viel höheren Dynamik bei der Anpassung der Leitsätze einhergehen.

Zudem könnten sich durch die Übertragung der Leitsätze an das DIN Möglichkeiten der Öffnung des Lebensmittelbuches für den gesamten europäischen Rechtsraum ergeben (Schnittstellenbildung zum ISO-System). Eine Option, die bei Verfolgung einer nationalen Lösung zur Weiterführung des DLMB vermutlich jedoch keine Aussicht auf Erfolg hätte, da die Verkehrsauffassung schon wegen der verwendeten Sprache für eine Bezeichnung national geprägt ist. Zudem müsste zur Verfolgung einer solchen Absicht kein Deutsches Institut für Normung, sondern ein länderübergreifendes Institut beauftragt werden.

Bei der Übertragung der Leitsätze an das DIN würde das Know-how der DLMBK durch die Umorganisation innerhalb eines kurzen Zeitraums verloren gehen und müsste demzufolge ersetzt werden. Das DIN hat indes keinerlei Expertise bei der Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln. Demzufolge ist es fraglich, ob das hierfür notwendige Fachwissen überhaupt zur Verfügung gestellt werden könnte. Denn auch wenn das DIN weitreichende Erfahrungen aus der Standardisierung von Produkten und Prozessen für sich in Anspruch nehmen kann, lassen sich diese Erfahrungen nicht ohne weiteres auf die Beschreibung der Verkehrsauffassung bei Lebensmitteln übertragen.

Wenn das DIN wie in der bestehenden DLMBK alle Anspruchsgruppen mit dem Zweck der Legitimation der Leitsätze einbinden wollte, wäre dieser Schritt vermutlich mit einem hohen personellen und finanziellen Aufwand verbunden. Denn im Regelfall werden die Normen im DIN durch sogenannte Normausschüsse entwickelt, die in Abhängigkeit ihrer fachlichen Ausrichtung und dem Umfang ihrer Aufgaben ganz unterschiedlich zusammen gesetzt sind. Im Unterschied zur bestehenden DLMBK, die ehrenamtlich agiert, arbeiten die Normausschüsse des DIN zumindest mit einem hohen Anteil an hauptamtlichen Mitarbeitern. Eine Übertragung der Leitsätze an das DIN wäre demzufolge mit einer nicht zu unterschätzenden Kostenbelastung verbunden.

Allein aus Kostengesichtspunkten wäre damit die paritätische Besetzung eines neu zu errichtenden DLMB-Normausschusses kaum zu realisieren bzw. zu finanzieren. Erschwerend käme hinzu, dass die Leitsätze als untergesetzliche Regelung die rechtliche Legitimation wie auch die gesellschaftliche Akzeptanz durch die nicht paritätische Besetzung dieses DLMB-Normausschusses mutmaßlich verlieren würden. Es wäre demzufolge zweifelhaft, ob die durch das DIN überarbeiteten und/oder neu erarbeiteten Leitsätze die Akzeptanz finden würden, wie sie das zumindest bei einer sehr großen Zahl der verschiedenen Anspruchsgruppen gegenwärtig tun.

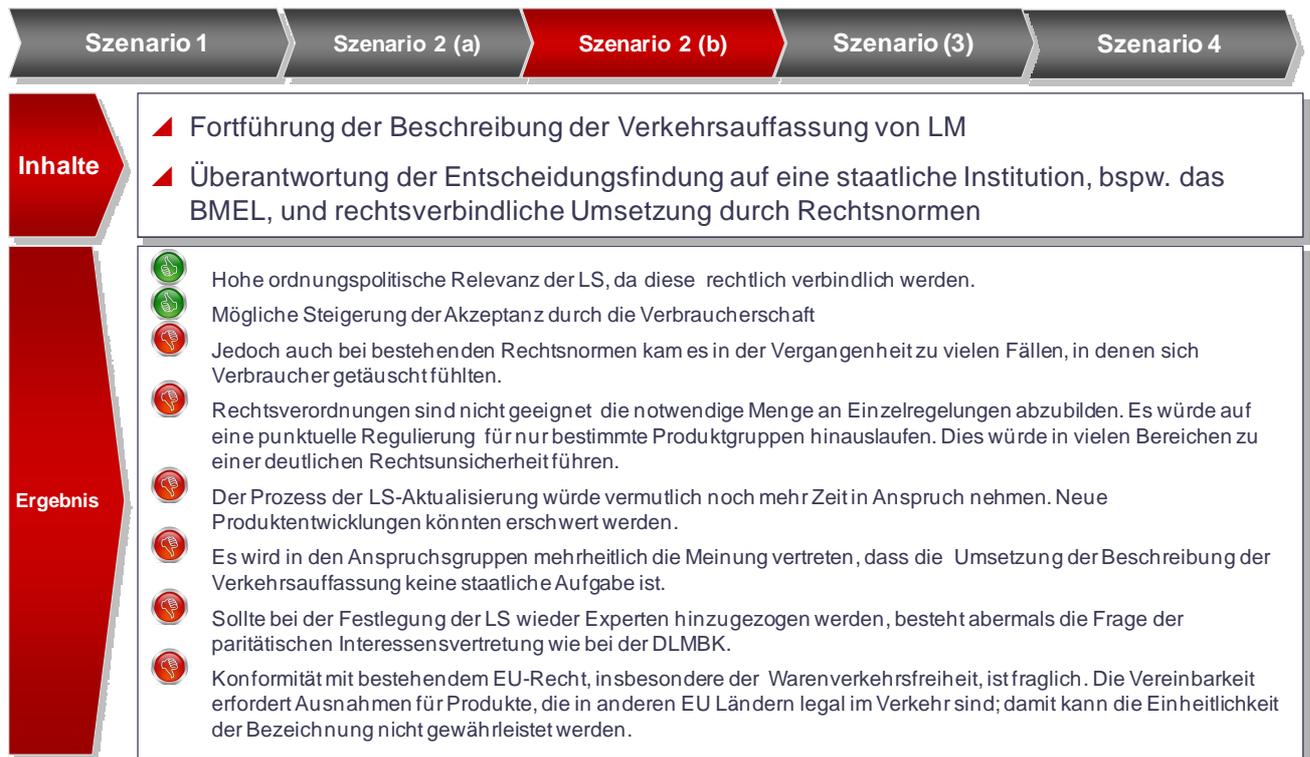
Das Geschäftsmodell einer privatwirtschaftlichen Organisation, auch des DIN, muss bestimmte betriebswirtschaftliche Anforderungen erfüllen, um am Markt bestehen zu können. So erhebt das DIN für die Überlassung seiner Normen Entgelte und Gebühren. Eine Übertragung an das DIN hätte zur Folge, dass auch die Nutzung der Leitsätze kostenpflichtig würde. Damit würde die Nachfrage nach den Leitsätzen mutmaßlich zurückgehen. Die Leitsätze würden damit zumindest in Teilen ihre Aufgaben als untergesetzliche Standards nicht mehr voll erfüllen können.

Ergo: Die Übertragung des DLMB an eine privatwirtschaftliche Organisation wie z.B. das DIN ist mutmaßlich mit einer effektiveren Bearbeitung der Leitsätze verbunden. Betriebswirtschaftliche Zwänge führen indes dazu, dass das DLMB dann nur noch für eine begrenzte Teilnehmerschaft zur Verfügung steht. Die breite Akzeptanz die LS-Überarbeitung bei allen Anspruchsgruppen wäre somit zumindest fragwürdig.

4.2.3. Szenario 2 (b): Fortführung des DLMB, aber Umsetzung durch staatliche Regulierung (bspw. Rechtsnormen)

Das Szenario 2 (b) geht analog zum Handlungsszenario 2 (a) davon aus, dass das DLMB fortgeführt wird. Anders als in dem zuvor gewürdigten Szenario geht die Überantwortung der Entscheidungsfindung jedoch nicht auf eine privatwirtschaftliche Organisation, sondern auf eine staatliche Institution, in dem gewählten Beispiel auf das BMEL, über. Zudem werden die Leitsätze nicht mehr als untergesetzliche Standards gepflegt. Zu überarbeitende und neue LS werden rechtsverbindlich in Form von Rechtsnormen erlassen.

Abbildung 50: Szenario 2 (b): Fortführung des DLMB, aber Umsetzung durch staatliche Regulierung (bspw. Rechtsnormen)



Ein großer Vorteil von Rechtsnormen ist sicherlich deren hohe ordnungspolitische Relevanz. Leitsätze hätten demzufolge nicht mehr „nur“ die Funktion von untergesetzlichen und damit nicht rechtsverbindlichen Standards, das Deutsche Lebensmittelbuch würde vielmehr durch Schaffung von Rechtsverbindlichkeit „aufgewertet“.

Zudem wäre auch davon auszugehen, dass das DLMB insbesondere im Kreise der Verbraucherschaft durch die Schaffung von Rechtsnormen eine höhere Akzeptanz erfahren dürfte und damit verloren gegangenes Vertrauen zurück erlangen würde. Darauf deutet auch die immer wieder geäußerte Kritik der Verbraucherorganisation Foodwatch hin, die fordert, dass die Lebensmittelkennzeichnung allein durch den Gesetzgeber erfolgen sollte.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Stellungnahme Foodwatch e.V. (2014a)

Allerdings sind in der Vergangenheit auch Fälle aufgetreten, bei denen sich Verbraucher durch bestehende Rechtsnormen getäuscht fühlten. Eine Garantie für mehr Verbraucherakzeptanz stellt die Überführung der Leitsätze in Rechtsnormen damit nicht notwendigerweise dar.

Ein weiteres Argument, das gegen die Umwandlung der Leitsätze in Rechtsnormen spricht, ist die vergleichsweise hohe Zahl an Leitsätzen mit ihrer hohen Regelungsdichte. So wäre es zwar vorstellbar, dass punktuell in einigen Produktgruppen Leitsätze in Form von Rechtsnormen verabschiedet werden. Das aufwendige und langwierige Verfahren der Rechtsnormsetzung wäre jedoch keinesfalls geeignet, einen größeren Teil der Leitsätze, geschweige denn das gesamte Deutsche Lebensmittelbuch, in Rechtsnormen zu überführen. Wenn jedoch lediglich ein kleinerer Teil der Leitsätze Rechtsverbindlichkeit besäße, würde in vielen Bereichen ein Regulierungsvakuum entstehen verbunden mit einer nicht geringen Rechtsunsicherheit.

Abgesehen davon, dass lediglich ein Teil der Leitsätze in Rechtsnormen überführt werden könnte, wäre es nicht ganz unwahrscheinlich, dass der Prozess der Leitsatz-Aktualisierung im Rechtssetzungsverfahren noch mehr Zeit in Anspruch nehmen würde als zum gegenwärtigen Zeitpunkt. Auf diese Weise würde durch die Überführung der Leitsätze in Rechtsnormen zumindest ein wesentliches Ziel der Weiterentwicklung von DLMB und DLMBK nicht erreicht: eine Beschleunigung des Anerkennungs- und Überarbeitungsverfahrens der Leitsätze.

Die Übertragung der Entscheidungsfindung auf eine staatliche Institution wird von den verschiedenen Anspruchsgruppen insofern kritisch gesehen, dass nach deren Auffassung die Umsetzung der Beschreibung der Verkehrsauffassung keine staatliche Aufgabe darstellt. Insofern dürfte eine Übertragung der Leitsatzpflege auf eine staatliche Institution nicht unbedingt dazu führen, dass die Akzeptanz aller Anspruchsgruppen – abgesehen von der Verbraucherschaft – gegenüber dem Deutschen Lebensmittelbuch insgesamt zunimmt.

Fraglich ist indes, wie die Leitsätze in dem vorliegenden Handlungsszenario überarbeitet oder neu entwickelt werden sollen, ohne dass – wie in dem aktuell bestehenden System – Experten aus den verschiedenen Anspruchsgruppen hinzugezogen werden. Vermutlich müsste eine zum Status Quo vergleichbare Interessenvertretung eingerichtet werden, die die Belange der Hersteller, Verbraucher, Überwachung und Wissenschaft vertreten würde. Insofern ist davon auszugehen, dass auch bei einer

Aufgabenübertragung an eine staatliche Institution Bedarf an einer der DLMBK vergleichbaren Interessenvertretung bestehen würde. Eine substantielle Veränderung wäre mit der Übertragung der Aufgaben an eine staatliche Institution zumindest hinsichtlich der paritätischen Interessenvertretung nicht verbunden.

Ein weiterer Punkt, der das vorliegende Handlungsszenario zumindest fragwürdig erscheinen lässt, besteht in der EU-Rechtskonformität. Dabei dürfte mit Verabschiedung der Leitsätze in Form von Rechtsnormen immer auch die Frage der Konformität mit dem jeweiligen EU-Recht im Raum stehen. Die Klärung dieser Fragen dürfte nicht selten mit einem erhöhten Prüfaufwand verbunden sein, was den Aktualisierungsprozess der Leitsätze nicht notwendigerweise beschleunigen würde.

Ergo: Die Überführung der Leitsätze in Rechtsnormen hätte eine höhere ordnungspolitische Relevanz der Leitsätze zur Folge. Allerdings könnte lediglich ein Teil der Leitsätze in Rechtsnormen überführt werden, so dass der größere Teil der Leitsätze mittel- bis langfristig keine Bedeutung mehr haben dürfte. Die Übertragung der LS-Überarbeitung an eine staatliche Institution scheidet somit aus Akzeptanzgründen aus. Das diskutierte Handlungsszenario stellt daher keine geeignete Variante zur Fortführung des DLMB dar.

4.2.4. Szenario 3: Fortführung des DLMB im Status Quo

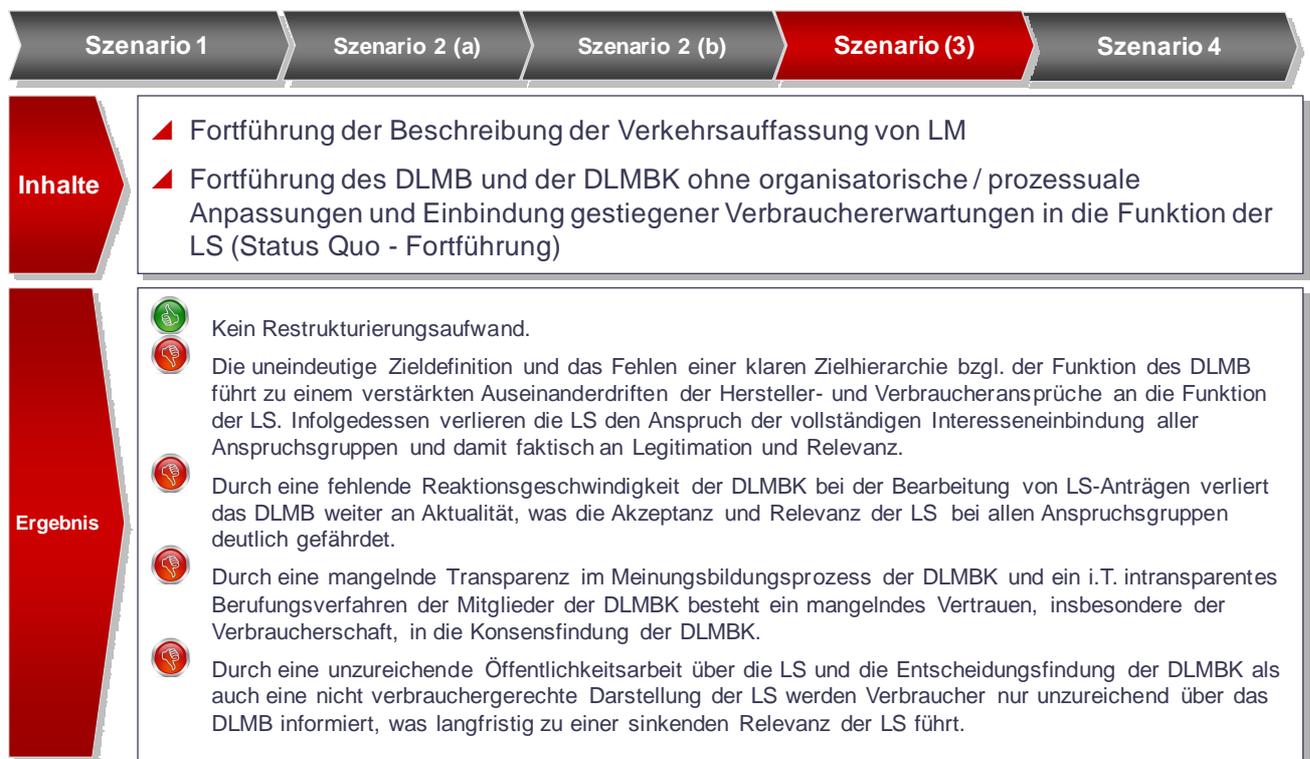
Ein weiteres Denkmodell stellt die Fortführung des DLMB und der DLMBK in der derzeitigen Ausgestaltung dar. Organisatorische und prozessuale Anpassungen würden in diesem Handlungsszenario nicht vorgenommen. Aber auch die gestiegenen Verbraucherwartungen würden nicht berücksichtigt.

Positiver Effekt bei Beibehaltung des Status Quo ist sicherlich, dass weder organisatorische noch personelle Veränderungen in der DLMBK und damit auch am DLMB vorgenommen werden müssen. Auch zusätzliche finanzielle Mittel sind für die Weiterentwicklung des DLMB im Status Quo nicht erforderlich.

Gleichwohl haben die vorangegangenen Ausführungen gezeigt, dass gegenwärtig durch fehlende Zielspezifikationen im DLMB die Ansprüche von Herstellern und Verbrauchern an die Funktion der

Leitsätze immer weiter auseinanderdriften. In der Folge verlieren die Leitsätze den Anspruch der vollständigen Interesseneinbindung aller Anspruchsgruppen und damit faktisch an Legitimation und Relevanz. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Bedeutung des DLMB durch die Beibehaltung des Status Quo mittel- bis langfristig abnimmt oder sogar ganz verloren geht.

Abbildung 51: Szenario 3: Fortführung des DLMB im Status Quo



Mehrfach wurde in dem vorliegenden Evaluationsbericht auf die fehlende Reaktionsgeschwindigkeit bei der Bearbeitung von Leitsatz-Anträgen hingewiesen. Sollte am Status Quo festgehalten werden, verliert das DLMB zunehmend an Aktualität. In der Folge nimmt die Akzeptanz und Relevanz aller Leitsätze deutlich ab. Schlimmstenfalls könnte dies zum totalen Bedeutungsverlust des DLMB führen.

Kritisiert wird im aktuellen System des DLMB die Transparenz des Meinungsbildungsprozesses in der DLMBK. So wird für Dritte im Regelfall nicht deutlich, wie Entscheidungen getroffen wurden. Vor allem in der Verbraucherschaft führt dies zu Unmut und in der Folge zum Vertrauensverlust. Die mangelnde Transparenz wird auch in der Presse diskutiert und kritisiert. So wird in Artikeln der Ber-

liner Zeitung und der Frankfurter Rundschau unter anderem der Bundesverband der Verbraucherzentralen zitiert, der seit Jahren die fehlende Transparenz der Entscheidungen kritisiert¹⁰⁸¹⁰⁹.

Wird an dem bestehenden System festgehalten, ist damit zu rechnen, dass die Bedeutung des DLMB und der DLMBK durch die zunehmende Intransparenz beständig abnimmt. In ähnlicher Weise gilt dies auch für das Berufungsverfahren der DLMBK-Mitglieder, welches weder eine klar festgelegte Ablaufstruktur aufweist noch ein Mindestmaß an Offenheit für die Kommissionsmitglieder bietet.

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt an dem bestehenden DLMB ist die mangelnde Öffentlichkeitsarbeit zu den Leitsätzen und die nicht verbrauchergerechte Darstellung der Leitsätze. Infolgedessen wird im Status Quo nur unzureichend über das DLMB informiert, was langfristig zu einer sinkenden Relevanz der Leitsätze führen dürfte.

Ergo: Die Beibehaltung des DLMB und der DLMBK in der aktuellen Ausgestaltung dürfte nach Auffassung der Evaluatoren mittel- bis langfristig zu einem massiven Bedeutungs- und Vertrauensverlust der Leitsätze und damit auch der Kommission führen.

4.2.5. Szenario 4: Fortführung des DLMB / der DLMBK unter Umsetzung organisatorischer Optimierungspotenziale und Berücksichtigung steigender Verbraucheransprüche an die Funktion der Leitsätze

Im Grundsatz zeichnet sich das vorliegende Handlungsszenario dadurch aus, dass das Deutsche Lebensmittelbuch weiterhin gepflegt und weiterentwickelt wird. Auch an der Deutschen Lebensmittelbuchkommission wird festgehalten, wenngleich die Aufbau- sowie die Ablaufstrukturen zumindest in Teilen stark verbesserungswürdig sind. Die Optimierungspotenziale werden aufgezeigt und kritisch gewürdigt. Das Szenario hält wie im Status Quo an der Anbindung des DLMB an dem BMEL fest.

¹⁰⁸ Sauer (2014a)

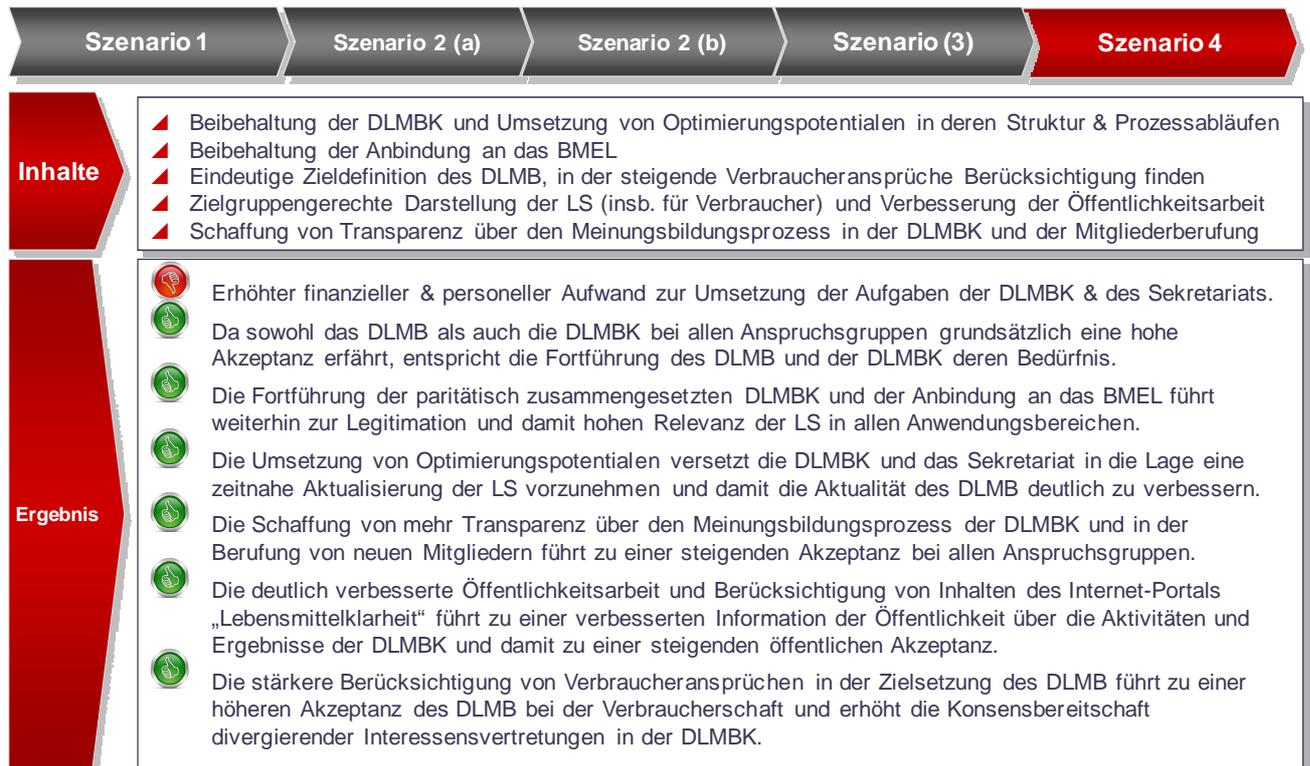
¹⁰⁹ Sauer (2014b)

Ein bestimmendes Wesensmerkmal des vorliegenden Szenarios besteht ferner darin, dass eine eindeutige Zieldefinition für das DLMB abgeleitet wird, in der vor allem auch die steigenden Verbraucheransprüche Berücksichtigung finden. Ganz konkret geht es dabei insbesondere um die Formulierung und Benennung von eindeutigen Zielen, eingebettet in eine klare Zielhierarchie des Deutschen Lebensmittelbuches. Das Zielespektrum ist derart aufzubauen, dass alle Anspruchsgruppen, vor allem aber Hersteller und Verbraucher, in die Lage versetzt werden, die Ziele in gleicher Art und Weise zu interpretieren.

Zudem befasst sich das vorliegende Handlungsszenario mit einer zielgruppengerechten Darstellung der Leitsätze, vor allem für die Verbraucherschaft, sowie einer Verbesserung der mit dem DLMB verbundenen Öffentlichkeitsarbeit.

Die Schaffung von Transparenz beim Meinungsbildungsprozess in der DLMBK sowie im Zuge der Mitgliederberufung sind weitere bestimmende Merkmale des Szenarios 4.

Abbildung 52: Szenario 4: Fortführung des DLMB / der DLMBK unter Umsetzung organisatorischer Optimierungspotenziale und Berücksichtigung steigender Verbraucheransprüche an die Funktion der Leitsätze



Die Umsetzung des vorliegenden Handlungsszenarios, das eine ganze Reihe von Anpassungen vorsieht, ist in einigen Bereichen mit einem erhöhten finanziellen und personellen Aufwand verbunden. Dies betrifft in erster Linie eine bessere Ausstattung des Sekretariats, um dessen Handlungsfähigkeit zu erhöhen, aber auch andere notwendigen Schritte wie z.B. die Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsarbeit. Die personelle Aufstockung des Sekretariats sollte dabei Vertretungsregelungen und einen wachsenden Aufgabenbestand berücksichtigen. Insofern wäre es aus Sicht der Evaluatoren sinnvoll, den personellen Besatz des Sekretariats um zwei halbe Stellen aufzustocken.

Trotz des höheren finanziellen Bedarfs dürfte das Handlungsszenario 4 grundsätzlich auf eine breitere Akzeptanz stoßen, da sowohl die Fortführung des DLMB als auch der DLMBK grundsätzlich bei allen Anspruchsgruppen positiv gesehen und als richtig bewertet wird.

Ein herausragendes Alleinstellungsmerkmal stellt dabei die paritätische Zusammensetzung der DLMBK dar. Zusammen mit der Anbindung der Kommission an das BMEL erfährt die DLMBK dadurch auch weiterhin die erforderliche Legitimation und damit eine hohe Relevanz der Leitsätze in allen Anwendungsbereichen.

Gleichwohl bedarf es bei Abänderung des Status Quo einiger Veränderungen, die es der DLMBK und dem Sekretariat ermöglichen, eine zeitnahe Aktualisierung der Leitsätze vorzunehmen und damit die Aktualität des DLMB insgesamt deutlich zu erhöhen. In erster Linie geht es dabei um folgende Maßnahmen:

- ❖ Einführung einer Ablauffrist für Leitsätze, nach der bspw. innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren die Leitsätze ohne Antrag verlängert werden müssen. Ansonsten verfallen die besagten Leitsätze und werden damit aus dem DLMB gelöscht. Durch diese Regelung würde sich das DLMB automatisch von nicht mehr aktuellen oder relevanten Leitsätzen reinigen.
- ❖ Definition klarer Verfahrensabläufe (Fließschemata): Auch wenn das Verfahren zur Änderung bzw. Ergänzung von LS über die Geschäftsordnung geregelt ist, besitzen nur wenige Teilnehmer im Verfahren umfassende Kenntnisse über das gesamte Procedere. Daher könnte ein Ablaufplan zur LS-Anpassung u.a. mit Hinweisen auf Verantwortlichkeiten und Checklisten sinnvoll sein. Bei der Erstellung dieses Ablaufplans werden überdies unklare Prozessschritte identifiziert und können im Nachgang angepasst werden. Das betrifft beispielsweise das Präsidium, dem kein Schema, Checkliste oder Indikatorensystem vorliegen, mit deren Hilfe Entscheidungen hinsichtlich der Annahme oder Ablehnung eines Antrages getroffen werden können. Auch gibt es in dem LS-Anpassungsprozess keine Berichtsformate und/oder –standards (z.B. für Sachstandsberichte). Das Sekretariat arbeitet bei der Aktenführung mit einem eigens erstellten Ordnungssystem. Eine Vorlage seitens des BMEL gibt es nicht.
- ❖ Verfahrensverkürzungen (z.B. durch die rein technische Anpassung der Leitsätze): Die derzeitige LS-Überarbeitung sieht stets die gleichen Prozessschritte vor, ganz gleich, um welche LS-Änderungen es sich dabei handelt. Ein „vereinfachtes Verfahren“ gibt es demzufolge nicht. Das bedeutet, dass unabhängig von der Änderungstiefe, alle LS-Anpassungen gleich

behandelt werden. Dabei scheint es aus Sicht der Evaluatoren sinnvoll, das Verfahren insoweit zu splitten, dass reguläre Fälle von vergleichsweise wenig komplexen Fällen unterschieden werden. Demzufolge könnten LS bspw. nur auf ihre technische Anpassung oder auf Änderung ihrer Verkehrsbezeichnung geprüft und angepasst werden. Die Unterscheidung in reguläre und vereinfachte Anpassungsverfahren würde zumindest bei einem Teil der LS-Anträge zu einer zeitlichen Beschleunigung führen und demzufolge auch Personalressourcen einsparen können.

- ❖ Regelmäßige Sitzungsintervalle für DLMBK und Fachausschüsse mit einer entsprechenden Jahresplanung: Im Status Quo werden die Sitzungen in der DLMBK und den Fachausschüssen vorwiegend über Terminabstimmungen mit den jeweiligen Teilnehmern vorgenommen. Diese vom Sekretariat koordinierten Terminabstimmungsrunden können ausgesprochen zeitintensiv sein, so dass ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitszeit im Sekretariat für Terminabstimmungen aufgewandt wird. Alternativ sollten Termine im Rahmen einer Jahresplanung festgelegt und kommuniziert werden. Die langfristig terminierten Sitzungen tragen somit dazu bei, dass die dadurch frei werdenden Ressourcen im Sekretariat alternativ genutzt werden können. Sollte ein Termin nicht zustande kommen, kann der Fixtermin ohne großen Aufwand abgesagt werden.
- ❖ Anpassung des Abstimmungsverfahrens in der Form, dass der Konsenswille gefördert und Blockadehaltungen verhindert werden: Die Gefahr veralteter Leitsätze und damit der Rechtsunsicherheit und der Unzufriedenheit der beteiligten Verkehrskreise wächst in dem Umfang, wie die Verabschiedung eines aktualisierten Leitsatzes durch einzelne Gruppen blockiert werden kann. Derzeit ist dies möglich, indem eine Gruppe einen Leitsatz geschlossen ablehnt.

Interessenskonflikte zwischen unterschiedlichen Gruppen gibt es nicht nur im Lebensmittelbereich, sondern auch in vielen anderen Bereichen. Es ist deshalb interessant, wie der Gesetzgeber bei einer ganz neu entstandenen Problematik einen Interessenausgleich geschaffen hat. So wird bei Abstimmungen über die Annahme eines Insolvenzplans ein Abstimmungs-

verfahren durchgeführt, das einerseits die Zustimmung aller Gruppen verlangt, andererseits aber Blockademöglichkeiten weitgehend ausschließt. Drei Elemente sollen dies sicherstellen:

- Es wird zwar die Zustimmung aller Gruppen verlangt, es wird aber innerhalb einer Gruppe die Mehrheit verlangt, so dass einzelne Mitglieder einer Gruppe keine Blockade aufbauen können.
- Stimmt die Mehrheit der Gruppen zu, so kann die Zustimmung der anderen Gruppen unter bestimmten Voraussetzungen durch das Gericht ersetzt werden. Dieses sogenannte Obstruktionsverbot basiert auf dem Gedanken, dass eine missbräuchliche Blockade nicht möglich sein soll.
- Ergänzt wird dieses System durch eine Regelung zum Minderheitenschutz. Jedes Gruppenmitglied kann zwar das Gericht mit der Behauptung anrufen, durch die Mehrheitsentscheidung in seinen Rechten verletzt zu sein, es werden aber erhebliche prozedurale Hürden aufgestellt, um diesen Antrag zu stellen und eine Rechtsverletzung darlegen zu können.

Es erscheint im Grundsatz durchaus möglich, vergleichbare Instrumentarien im Bereich der Leitsätze zu schaffen, indem der Leitsatz bereits dann angenommen ist, wenn ihm in allen Gruppen mit Mehrheit zugestimmt wurde. Dies bedingt allerdings, dass die Interessengruppen noch stärker als Gruppen wahrgenommen werden. Eine solche Änderung könnte also die Trennung zwischen den in der Lebensmittelbuchkommission vertretenen Gruppen noch verstärken. Eine einheitliche Gruppe kann auch nicht ohne weiteres der Wirtschaft unterstellt werden, da Hersteller und Händler durchaus unterschiedliche Interessen verfolgen können. Noch weiter können die Auffassungen der Wissenschaftler auseinander gehen. Eine solche Änderung setzt deshalb auch voraus, dass die Zusammensetzung der Kommission neu konzipiert wird und man bereit ist, die stärkere Gruppenbildung zu akzeptieren.

- ❖ Einbeziehen von wissenschaftlichen Verbraucherbefragungen zur Erweiterung der Informationsgrundlage in den Meinungsbildungsprozess der DLMBK. Für die Diskussion über das

Verständnis in Verbraucherkreisen kann die Befragung von Verbrauchern einen wichtigen Beitrag leisten. Dabei sollte jedoch über die Vergabe der Aufträge und die Auswahl der Gutachter Einigkeit bestehen, da die Erfahrungen aus gerichtlichen Verfahren zeigen, dass andernfalls keine Einigkeit bei der Beurteilung der Ergebnisse erzielt werden kann.

- ❖ Ausweitung der inhaltlichen (Zu-)Arbeit des Sekretariats in der DLMBK, insbesondere in Vorbereitung der Fachausschuss-Sitzungen: Durch eine gezielte und auf das Sekretariat konzentrierte inhaltliche (Zu-)Arbeit im Vorfeld der FA-Sitzungen ließe sich die Reaktionsgeschwindigkeit der DLMBK spürbar erhöhen. Dies setzt jedoch voraus, dass das Sekretariat personell aufgestockt wird und derzeit noch nicht existierende einheitliche Berichtsformate und –standards entwickelt werden.

Ein weit verbreiteter Kritikpunkt an dem DLMB und der DLMBK bezieht sich auf die Transparenz, insbesondere in Hinblick auf den Meinungsbildungsprozess innerhalb der DLMBK und das Berufungsverfahren neuer Kommissionsmitglieder. Um dieser Kritik entgegenzutreten, sieht das vorliegende Szenario die Veröffentlichung von Ergebnisprotokollen vor, die zwar den Meinungsbildungsprozess abbilden, aber keine personelle Zuordnung zulassen. Die Ergebnisprotokolle sollten an eine einheitliche und verständliche Struktur geknüpft werden, so dass die Protokollierung der Gespräche schnell und problemlos anhand von standardisierten Protokollvorlagen erfolgt und die Protokolle zeitnah veröffentlicht werden können. Von einer Herausgabe von Wortprotokollen sollte aus Sicht der Evaluatoren abgesehen werden, da wörtliche Protokollabschnitte einzelne Kommissionsmitglieder täuschen könnten, was wiederum grundsätzliche Auswirkungen auf die Gesprächs- und Abstimmungskultur in der Kommission und den Fachausschüssen haben könnte. Andererseits stellen Wortprotokolle keine gut lesbaren und somit Anspruchsgruppen gerechte Form von Sitzungsprotokollen dar. Diese detailgetreuen Protokollformen sind letztlich ebenso ungeeignet wie reine Ergebnisprotokolle, da diese Protokollform mitnichten den Abstimmungs- und Diskussionsprozess der Entscheidungsfindung berücksichtigt.

Ferner sollte die Transparenz im Berufungsverfahren der Kommissionsmitglieder erhöht werden. Dies könnte beispielsweise durch Ausschreibungsverfahren erfolgen. Auf jeden Fall aber ist das Be-

rufungsverfahren sowohl was die personellen Verantwortlichkeiten als auch was die Prozessabläufe angeht, einer grundlegenden Überarbeitung zu unterziehen. Es sollte sowohl für die Verfahrensbeteiligten (bspw. Mitglieder der Kommission), insbesondere aber für die Öffentlichkeit eindeutig zu erkennen sein. Wer Herr des Berufungsverfahrens ist, wer Vorschläge für zu berufenden Kommissionsmitglieder einbringen darf und wer die Berufungsentscheidung letztlich trifft. Zudem sollte nachvollziehbar sein, welche persönlichen und technischen Anforderungen / Kriterien an die zu besetzende Stelle gebunden sind und für welchen Zeitraum die Berufung jeweils vorgesehen ist. Die Steigerung der Transparenz im Berufungsverfahren sollte dabei insbesondere sicherstellen, dass eine hohe Akzeptanz der verschiedenen Anspruchsgruppen für ihre jeweiligen Repräsentanten in der Kommission gewährleistet bleibt.

Szenario 4 sieht neben der Erhöhung der Transparenz zusätzlich die Verbesserung bzw. Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit zum DLMB und zur Arbeit der DLMBK vor. Hintergrund hierbei ist, dass die Öffentlichkeitsarbeit im Status Quo nur eingeschränkt erfolgt. Ein abgestimmtes Kommunikationskonzept ist nicht bzw. nur in Ansätzen erkennbar. Die Optimierung der Öffentlichkeitsarbeit zu DLMB und DLMBK berücksichtigt in erster Linie folgende Maßnahmen:

- ❖ Einführung einer Möglichkeit zur einfachen Verfolgbarkeit des Bearbeitungsstatus der LS-Anträge durch die Antragsteller. Hierzu bietet sich die Etablierung eines sog. Vorgehensmodells an, mit dessen Hilfe die Beantragung und Anpassung von Leitsätzen in unterschiedliche Bearbeitungsschritte untergliedert werden kann (vom Antragseingang bis zur Verabschiedung der neuen bzw. überarbeiteten Leitsätze). Über ein Internetportal könnte dann der jeweils aktuelle Bearbeitungsstatus des Leitsatzes angezeigt bzw. kommuniziert werden.
- ❖ Vollständige Überarbeitung der Internetpräsenz der DLMBK: Informationen und Downloads zum DLMB und zur DLMBK finden sich aktuell auf der Website des BMEL. Diese Informationen sind zwar grob gegliedert nach Leitsätzen, Fachausschüssen und Sachstandsberichten u.a. Die dort eingestellten Dokumente sind in Teilen aber mehrere Jahre alt, eine Anspruchsgruppen gerechte Aufbereitung der Informationen wurde nicht vorgenommen und im Grundsatz fehlt eine Struktur der Website, mittels der durch die einzelnen Themen geführt wird. In-

sofern scheint es erforderlich, die Website zum DLMB und zur DLMBK neu zu strukturieren und die Inhalte beständig auf dem neuesten Stand zu halten.

- ❖ Regelmäßige Presseinformationen über Aktivitäten der DLMBK (z.B. auf der Homepage des DLMB), evtl. Erstellen eines Newsletters und Messeauftritte (bspw. auf der Grünen Woche): Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist eine regelmäßige öffentlichkeitswirksame Berichterstattung nicht möglich, da Ressourcen zur Durchführung fehlen. Anders sieht es aus, wenn das Sekretariat personell aufgestockt wird. Dann ist durchaus vorstellbar, dass das Sekretariat Newsletter erstellt, die dann viertel- oder halbjährlich über die Arbeit der DLMBK und / oder neueste Entwicklungen zum DLMB erscheinen. Ergänzend könnte die Messepräsenz des DLMB und der DLMBK erhöht werden, indem Gemeinschaftsstände des BMEL und / oder der BLE zu diesen Zwecken genutzt werden.
- ❖ Stärkere Interaktion mit dem Internetportal *Lebensmittelklarheit.de*. Dadurch sollen die bereits bestehenden Ressourcen auch durch das DLMB bzw. die DLMBK genutzt werden.
- ❖ Grundsätzlich sollte alle Maßnahmen, die zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt werden, eine umfängliche Kommunikationsstrategie zugrundeliegen, welche die verschiedenen Zielgruppen und deren individuelle Informationsbedürfnisse berücksichtigt. Teil einer solchen Strategie könnten auch die Erarbeitung von standardisierten Kommunikationsvorlagen (bspw. Statements) sein, um mit einem reduzierten Anpassungsaufwand passgenau und zeitnah auf nachvollziehbare Kritik öffentlicher Akteure reagieren zu können. Der Erarbeitung einer Kommunikationsstrategie folgend, sollte zudem ein „Fahrplan“ zur zeitlichen und inhaltlichen Umsetzung der Maßnahmen erstellt werden.

In Analogie zu der Erhöhung der Transparenz und der Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit stehen die Anpassung und Überarbeitung der Leitsatz-Systematik mit dem Ziel, deren Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und Einheitlichkeit grundlegend und vor allem für alle Leitsätze in adäquater Weise zu erhöhen. Zentraler Punkt hierbei ist die zielgruppenorientierte Layout-Überarbeitung des DLMB, um die Lesbarkeit der Leitsätze maßgeblich zu erhöhen. Dies lässt sich zum einen erreichen, indem die Leitsätze eine gemeinsame Grund- und Aufbaustruktur erfahren, nach der sie entwickelt und ge-

pflegt werden. So ist es bspw. denkbar, dass die Leitsätze gemäß den verschiedenen Anspruchsgruppen in Teilsegmente untergliedert werden (z.B. gesonderte Abschnitte für Verbraucher und/oder für Hersteller). Zum anderen sind auch ergänzende oder erklärende Strukturelemente wie Abbildungen (bzw. eine Bebilderung) vorstellbar. Voraussetzung für eine allgemeine Verständlichkeit des Deutschen Lebensmittelbuches ist indes die Verwendung von eindeutigen Begriffsdefinitionen in Form eines Glossars.

Grundsätzlich ist bei der Umsetzung aller o.a. Maßnahmen die stärkere Berücksichtigung von Verbraucheransprüchen mit einzubeziehen. Dies wird zumindest mittel- bis langfristig die Akzeptanz des DLMB in der Verbraucherschaft erhöhen und die Konsensbereitschaft divergierender Interessensvertretungen in der DLMBK verbessern.

Ergo: Die Umsetzung des Handlungsszenarios 4 ist zwar mit einem erhöhten personellen bzw. finanziellen Aufwand verbunden. Die erfolgreiche Fortführung des DLMB und der DLMBK ist indes nur über die Weiter- bzw. Neuentwicklung verschiedener Maßnahmen sicherzustellen. Aus den genannten Gründen sollte aus Sicht der Evaluationen von den diskutierten Handlungsszenarios dem Szenario 4. der Vorzug gegeben werden.

5. LITERATURVERZEICHNIS

- ARZNEIMITTELGESETZ (AMG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3394), das zuletzt durch Artikel 2a des Gesetzes vom 27. März 2014 (BGBl. I S. 261) geändert worden ist.
- BAKIR, D. (2014), „Diese Schweinereien sind tatsächlich erlaubt“, in Stern.de:
<http://www.stern.de/wirtschaft/news/foodwatch-kritisiert-etikettenschwindel-diese-schweinereien-sind-tatsaechlich-erlaubt-2096656.html> (Stand 12.05.2014)
- BLL E.V. (2014), „Stimmt es, dass Kalbswiener hauptsächlich aus Schweinefleisch bestehen dürfen?“,
<http://www.bll.de/de/lebensmittel/reihe-lebensmittelfakten/lmfakten-7-fleischerzeugnisse> (Stand 13.05.2014)
- DEUTSCHES LEBENSMITTELBUCH, LEITSÄTZE 2012. Behr's Verlag
- DUTCH ADVERTISING CODE:
www.reclamecode.nlhttps://www.reclamecode.nl/bijlagen/SRC_NRC_Engels_apr14.pdf
- EDELHÄUSER, M. (2012): „Erfahrungen der Lebensmittelüberwachung im Bereich „Irreführung und Täuschung“. Aus: Tagungsband der Fachtagung „Täuschungsschutz bei Lebensmitteln“. Erfahrungen, Herausforderungen, Lösungsansätze.“ des BMEL
http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/_Texte/KlarheitUndWahrheitBeiLebensmitteln.html (Download unter Punkt 4)
- 120 Jahre Codex Alimentarius Austriacus, Wien/Graz 2011, ISBN 978-3-7083-0789-3
- Fachausschüsse und Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuches, im Internetauftritt des BMEL:
http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/Lebensmittelbuch/Fachausschuesse_Leitsaetze_Lebensmittelbuch.html (Stand 13.05.2014)
- GESETZ ZUR REGELUNG BESTIMMTER VERFAHREN IM RAHMEN DES GESETZES VOM 6. APRIL 2010 ÜBER DIE MARKTPRAKTIKEN UND DEN VERBRAUCHERSCHUTZ (Belgisches Staatsblatt vom 23. Dezember 2010)
- GESCHÄFTSORDNUNG DER DEUTSCHEN LEBENSMITTELBUCH-KOMMISSION vom 25.05.2009.
- Harmsen, A. (2010), „Dein Name sei Schinkenbrot“, in F.A.Z.:
<http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/gesundheits/lebensmittelbuch-dein-name-sei-schinkenbrot-1993238.html> (Stand 12.05.2014)
- Hinweise für die Anwendung der Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuches, im Internetauftritt des BMEL:
<http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/Lebensmittelbuch/HinweiseLeitsaetzeLebensmittelbuch.html>(Stand 13.05.2014)
- Hinweise zu den Leitsätzen des deutschen Lebensmittelbuchs Internetportal Lebensmittelklarheit.de:
<http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xchg/lebensmittelklarheit/hs.xsl/1489.htm> (Stand 13.05.2014)
- KÖHLER/BORNKAMM (2010), Kommentar zum Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG).Verlag C. H. Beck, München
- INFORMATIONSFREIHEITSGESETZ (IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), das durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

- KREGEL, VOLKER (2012): Statement Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV). Aus: Tagungsband der Fachtagung „Täuschungsschutz bei Lebensmitteln“. Erfahrungen, Herausforderungen, Lösungsansätze.“ des BMEL
http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/_Texte/KlarheitUndWahrheitBeiLebensmitteln.html (Download unter Punkt 4)
- Lebensmittel-Infos, „Foodwatch scheitert vor Gericht“ (08.03.2010), in FOCUS Online:
http://www.focus.de/finanzen/news/prozesse-lebensmittel-infos-foodwatch-scheitert-vor-gericht_aid_487828.html (Stand 12.05.2014)
- LEBENSMITTEL-KENNZEICHNUNGSVERORDNUNG (LMKV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2464), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 25. Februar 2014 (BGBl. I S. 218) geändert worden ist LMSVG – Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz
- LEBENSMITTEL- UND FUTTERMITTELGESETZBUCH (LFGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 28. Mai 2014 (BGBl. I S. 698) geändert worden ist.
- MEDIZINPRODUKTEGESETZ (MPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. August 2002 (BGBl. I S. 3146), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133) geändert worden ist
- MILCH- UND MARGARINEGESETZ (MILCHMAEGG) vom 25. Juli 1990 (BGBl. I S. 1471), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. April 2013 (BGBl. I S. 917) geändert worden ist
- MILCHERZEUGNISVERORDNUNG (MilchErzV) vom 15. Juli 1970 (BGBl. I S. 1150), die zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2722) geändert worden ist¹ EuGH, Urt. v. 16.7.1998, Rechtssache C- 210/96
- Mitglieder der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission, im Internetauftritt des BMEL:
<https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/Lebensmittelbuch/MitgliederLebensmittelbuchKommission.html> (Stand 13.05.2014)
- MÜLLER, S. (2014), „Schluss mit Erdbeerjoghurt ohne Erdbeeren? Kritik an Aufsicht für erlaubte Zutaten“, in WDR5: <http://www.wdr5.de/sendungen/morgenecho/lebensmittel324.html> (Stand 12.05.2014)
- Onlineversion des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, im Internetauftritt des BMJV:
<http://www.gesetze-im-internet.de/lfgb/> (Stand 13.05.2014)
- REHLENDER, B. (2012): „Die Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuchs als wichtige Orientierungshilfe“. Aus: Tagungsband der Fachtagung „Täuschungsschutz bei Lebensmitteln“. Erfahrungen, Herausforderungen, Lösungsansätze.“ des BMEL
http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/_Texte/KlarheitUndWahrheitBeiLebensmitteln.html (Download unter Punkt 4)
- RIXEN, S. (2014): Legitimationsdefizite des Lebensmittelrechts – Zur demokratischen Legitimation der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 15/2014, 129. Jahrgang, Seite 949 - 1016

- SAUER, S. (2014a), „Wie geheime Kommission Verbraucher täuscht“, in Berliner Zeitung: <http://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/lebensmittelkennzeichnung-wie-geheime-kommission-verbraucher-taeuscht,10808230,26582582.html> (Stand 12.05.2014)
- SAUER, S. (2014b), „Rezept für Verwirrung“, in Frankfurter Rundschau: <http://www.fr-online.de/gesundheit/lebensmittel--rezept-fuer-verwirrung,3242120,26584582.html> (Stand 12.05.2014)
- Stellungnahme BLL e.V. (2014), „Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission ist kein Geheimbund“: <http://www.bll.de/de/presse/pressemitteilungen/pm-20140319-dlmbk> (Stand 12.05.2014)
- Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Fettwissenschaft DGF: http://www.dgfett.de/fginfo/stellungnahme_leitsaetze.pdf (Stand 12.05.2014)
- Stellungnahme Foodwatch e.V. (2014a), „Geheime Lebensmittelbuch-Kommission abschaffen“: <http://www.foodwatch.org/de/informieren/lebensmittelbuch/aktuelle-nachrichten/geheime-lebensmittelbuch-kommission-abschaffen/>
- Stellungnahme Foodwatch e.V. (2014b), „Positionspapier zu Deutschen Lebensmittelbuchkommission“: https://www.foodwatch.org/uploads/media/2014_03-07_foodwatch_Positionspapier_Lebensmittelbuch-Kommission.pdf
- Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv (2012a), „Für eine Reform der Deutschen Lebensmittelbuchkommission“: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Fuer-eine-Reform-der-Deutschen-Lebensmittelbuchkommission.pdf> (Stand 13.05.2014)
- Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv (2012b), „Für mehr Sicherheit von Lebensmitteln“: <http://www.vzbv.de/cps/rde/xbcr/vzbv/Lebensmittel-futtermittel-Gesetz-Aenderung-Stellungnahme-maerz-2012.pdf> (Stand 13.05.2014)
- THE FOOD LABELLING REGULATION vom 01.07.1996(UK)
- VERORDNUNG (EU) NR. 1169/2011 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (LMIV) und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission
- VERORDNUNG (EG) Nr. 178/2002 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.
- WARENWETBESLUIT VRUCHTENSAPPEN 2012 http://wetten.overheid.nl/BWBR0032162/geldigheidsdatum_06-11-2012
- WEHLAU, A.: Sammlung Lebensmittelrechtliche Entscheidung (LRE)
- WHO, FAO: CODEX-ALIMENTARIUS. Abrufbar unter <http://www.codexalimentarius.org/>
- Zblewski, D. (2013), „Die größten Ernährungsschwindel“, in Süddeutsche.de: <http://www.sueddeutsche.de/geld/tipps-fuer-verbraucher-die-groessten-ernaehrungsschwindel-1.1630785> (Stand 12.05.2014)

- ZÜHLSDORF, NITZKO, SPILLER (2013): Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln aus Sicht der Verbraucher: Empirische Untersuchungsbefunde, Ergebnisbericht im Rahmen des Projektes „Fokusgruppen und Verbraucherbefragungen als begleitende Verbraucherbeforschung zum Internetportal www.lebensmittelklarheit.de der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbandes.
- ZÜHLSDORF, SPILLER (2014): Zur Bedeutung verschiedener Kennzeichnungselemente auf Lebensmittelverpackungen. 1. Zwischenbericht zum Projekt „Repräsentative Verbraucherbefragungen im Rahmen des Projektes „Lebensmittelklarheit 2.0“
- ZÜHLSDORF, SPILLER (2014): Herkunftsangaben auf Lebensmittelverpackungen. 2. Zwischenbericht zum Projekt „Repräsentative Verbraucherbefragungen im Rahmen des Projektes „Lebensmittelklarheit 2.0“
- ZÜHLSDORF, SPILLER (2012): Trends in der Lebensmittelvermarktung. Begleitforschung zum Internetportal [Lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de): Marketingtheoretische Einordnung praktischer Erscheinungsformen und verbraucherpolitische Bewertung.

Endbericht

**Evaluierung des
DLMB und der
DLMBK**

Bonn, 17.12.2014

The AFC logo consists of a red parallelogram with the letters 'AFC' in white, bold, sans-serif font centered within it.

AFC

6. ANHANG

6.1. Gesprächsleitfäden

Die Evaluierung des DLMB und der DLMBK mit dem Ziel der Erarbeitung von Anregungen zur Verbesserung des DLMB sowie der Arbeitsweise und der Struktur der DLMBK erfolgte im Wesentlichen auf Basis von Ergebnissen aus **Experten-Interviews**. **Gesprächsleitfäden** wurden im Rahmen der Evaluierung des DLMB und der DLMBK für folgende Befragungszielgruppen angefertigt:

- **Mitglieder der DLMBK und Mitarbeiter/innen des BMEL**
- **Anspruchsgruppen**
 - **BVL, Ministerien, LM-Überwachung, Wissenschaft**
 - **Lebensmittelhersteller/-handel & Verbrauchervertreter (NGO)**
 - **Einschlägige juristische Vertreter im Fachbereich Lebensmittelrecht**

Nachfolgend werden für die jeweiligen Befragungs-Zielgruppen die wesentlichen Fragestellungen der geführten Interviews als auch die befragten Personen erläutert.

• Mitglieder der DLMBK und Mitarbeiter/innen des BMELV

Nr.	Kategorie	Institution	Funktion	Termin
1	DLMBK-Präsidium	Stiftung Warentest	Gruppe Verbraucherschaft	05.06.2014
2	DLMBK-Präsidium	Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.	Gruppe Verbraucherschaft	10.06.2014
3	DLMBK-Präsidium	TU-Berlin, Institut für Lebensmitteltechnologie und Lebensmittelchemie	Gruppe Wissenschaft	17.06.2014
4	DLMBK-Präsidium	Alte Universität Würzburg	Gruppe Wissenschaft	16.06.2014
5	DLMBK-Präsidium	Unilever Deutschland Holding GmbH	Gruppe Wirtschaft	10.07.2014
6	DLMBK-Präsidium	Bund für Lebensmittelrecht & Lebensmittelkunde e. V.	Gruppe Wirtschaft	11.06.2014
7	DLMBK-Präsidium	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit	Gruppe LM-Überwachung	04.06.2014
8	DLMBK-Präsidium	Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES)	Gruppe LM-Überwachung	21.05.2014

EVALUATION DES DLMB / DER DLMBK

Interviewleitfaden Mitglieder DLMBK & Mitarbeiter BMEL

Einleitende Fragestellungen

1. Welche Funktion / Aufgabe nehmen Sie innerhalb des DLMB bzw. der DLMBK wahr?
2. Welche drei Aspekte fallen Ihnen spontan ein, wenn Sie an das DLMB oder die DLMBK denken?

Relevanz der Leitsätze

3. Welches sind aus Ihrer Sicht die Ziele, die durch die Leitsätze erreicht werden sollen? Bitte nennen Sie die drei aus Ihrer Sicht wichtigsten Ziele in einer hierarchischen Reihenfolge.
4. Stellen die Leitsätze in der vorliegenden Form eine für Sie akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln dar?
5. Sollte aus Ihrer Sicht an den Leitsätzen festgehalten werden?
6. Hat sich aus Ihrer Sicht die Relevanz der Leitsätze in den letzten Jahren / Jahrzehnten verändert?

Funktionsweise / Eignung der Leitsätze (des DLMB)

7. Wie beurteilen Sie die Eignung des Instruments „Leitsätze“ für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln? Insbesondere für die Zusammensetzung, die Herstellung, die Kennzeichnung¹ und die Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?
8. Wie aktuell sind die Leitsätze in der vorliegenden Form? (Werden bspw. neue Produktentwicklungen oder veränderte Herstellungstechnologien kurzfristig berücksichtigt?)
9. Sind die Leitsätze Ihrer Meinung nach in der vorliegenden Form eine ausreichende Maßnahme
(a) im Verbraucherschutz, z.B. um Verbrauchertäuschung effektiv zu verhindern?
(b) um eine allgemein gültige Verkehrsauffassung von Lebensmitteln sicherzustellen?
10. Es gibt Produkte, bei denen die Bezeichnung³ auf Zutaten schließen lässt, die mit den tatsächlichen Gegebenheiten nicht übereinstimmen (Bsp. Kalbsleberwurst). Sollte hier eine Änderung der Verkehrsbezeichnung oder eine Änderung der Rezeptur erfolgen?

Alternative Instrumente zu den „Leitsätzen“ (zum DLMB)

11. Gibt es aus Ihrer Sicht existierende oder denkbare alternative Instrumente zur Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln, die evtl. auch im In- oder Ausland bereits Anwendung finden und welche die Zielsetzungen der Leitsätze besser erfüllen könnten? Insbesondere in den Bereichen Zusammensetzung, Herstellung, Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?
12. Bekanntlich gibt es Ländergremien wie LAV, ALB, ALS, ALTS, die sich ebenfalls mit der Zusammensetzung und der Verkehrsauffassung/Verkehrsbezeichnung von Lebensmitteln befassen. Sind die Aktivitäten dieser Gremien aus Ihrer Sicht neutral, komplementär oder konkurrierend zur DLMBK/ den Leitsätzen des DLMB? Könnte die Klärung offener oder streitiger Fragen zur Verkehrsauffassung/Verkehrsbeschreibung von Lebensmitteln in diesen Gremien die DLMBK ersetzen?
13. Halten Sie die Einführung von Rechtsnormen auf der einen Seite oder eine Normung durch eine privatrechtliche Institution auf der anderen Seite für die Beschreibung der Verkehrsauffassung für sinnvoller?
14. Ist die Festlegung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln aus Ihrer Sicht eine staatliche Aufgabe bzw. welche Aufgaben sollte der Staat in diesem Zusammenhang wahrnehmen?

Fragen zur Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK)

15. Wie effektiv arbeitet aus Ihrer Sicht die DLMBK bei der Erstellung der Leitsätze?
16. Welche Alternativen bestehen aus Ihrer Sicht zur Institution DLMBK?
17. Ist die Erstellung der Leitsätze für Sie nachvollziehbar, d.h. ist der Prozess der Entscheidungsfindung für Sie transparent?
18. Sind Ihrer Meinung nach in der Kommission alle betroffenen Interessensgruppen hinreichend berücksichtigt (Verbraucherschaft, Lebensmittelüberwachung, Wirtschaft, Wissenschaft)?
19. Verfügen Ihrer Meinung nach alle Kommissionsmitglieder über eine hinreichende Expertise um die umfangreichen Interessensbelange gänzlich zu überschauen und zu vertreten (Verbraucherschaft, Lebensmittelüberwachung, Wirtschaft, Wissenschaft)?

20. Haben die Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder außerhalb der DLMBK aus Ihrer Sicht einen Einfluss auf die Arbeit am DLMB? Sehen Sie Interessenskonflikte, die die Arbeit der DLMBK erschweren?
21. Wie sollte die Berufung der Mitglieder aus Ihrer Sicht prinzipiell begründet sein?
22. Ergibt sich aus Ihrer Einschätzung die Schlussfolgerung, dass die personelle Zusammensetzung der Gremien in der DLMBK angepasst werden sollte?
23. Halten Sie das Vorgehen, dass im Bedarfsfall sogenannte „Sachkenner“ einbezogen werden, für zweckmäßig?
24. Wie beurteilen Sie die Organisationsstruktur der Kommission? Insbesondere hinsichtlich des fünfjährigen Berufszeitraums?
25. Sollte Ihrer Meinung nach die paritätische Besetzung der Gremien beibehalten werden?
26. Wie beurteilen Sie das Vorgehen zur Erarbeitung und zur Änderung von Leitsätzen? Insbesondere hinsichtlich des Antragsverfahrens und des Beratungsverfahren?
27. Welche ablauforganisatorischen Schritte - von der Antragsstellung bis zur Beschlussfassung - sollten Ihrer Meinung nach innerhalb der DLMBK konkret geändert werden?
28. Besteht Ihrer Meinung nach eine Notwendigkeit das Abstimmungsverfahren in den Gremien anzupassen, bzw. effektiver zu gestalten? Insbesondere hinsichtlich der Beschlussfähigkeit und der erforderlichen Mehrheiten?
29. Sollten Ihrer Meinung nach die Inhalte der Sitzungen veröffentlicht werden? Wenn ja, welche?
30. Wie beurteilen Sie die Beteiligung der Kommissionsmitglieder an der Erarbeitung der Leitsätze?
31. Wie beurteilen Sie die aktuelle Anbindung der Kommission an das BMEL?
32. Ist Ihrer Meinung nach die Unabhängigkeit der Kommission auch innerhalb dieser Anbindung zu jeder Zeit gewährleistet?
33. Wie könnte Ihrer Meinung nach eine Änderung in der Anbindung der Kommission an das Bundesministerium aussehen?
34. Welche Alternativen zur Anbindung der Kommission an das Bundesministerium sehen Sie?
35. Wie beurteilen Sie grundsätzlich die Unterstützung der Kommission durch das Sekretariat im BMEL?
36. Welche Maßnahmen würden Ihrer Meinung die Arbeit der Kommission innerhalb der derzeitigen Regelung erleichtern?

Abschließende Frage

37. Wo liegt aus Ihrer Sicht konkreter Bedarf zur Optimierung des DLMB und der Arbeit der DLMBK?
38. Gibt es Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben, auf die Sie aber in jedem Fall noch eingehen möchten? Wenn ja, welche sind das?

▪ **Behörden, LM-Überwachung, Wissenschaft (außer Recht)**

Nr.	Kategorie	Institution	Termin
1	Behörde	BMEL, Referat 215	05.06.2014
2	Behörde	BMEL, Referat 214	22.05.2014
3	Behörde	BMEL, Referat 314	21.05.2014
4	Behörde	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (BVL)	10.06.2014
5	Behörde	Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz (LAV)	07.05.2014
6	Behörde	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV NRW)	12.06.2014
7	Überwachung	Arbeitskreis lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (ALS)	18.06.2014
8	Überwachung	Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der Lebensmittel tierischer Herkunft tätigen Sachverständigen (ALTS)	03.07.2014
9	Überwachung	Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Rhein-Ruhr-Wupper (CVUA RRW)	30.07.2014
10	Überwachung	Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt (CVUA) Stuttgart	03.07.2014
11	Überwachung	Landesuntersuchungsanstalt für das Gesundheits- und Veterinärwesen Sachsen	18.06.2014
12	Überwachung	Landeslabor Berlin-Brandenburg, Berlin	11.06.2014
13	Überwachung	Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit	02.07.2014
14	Überwachung	Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL)	16.07.2014
15	Wissenschaft	Hochschule für angewandte Wissenschaft Hamburg , Lehrstuhl Lebensmittelrecht	24.06.2014
16	Wissenschaft	Ludwig-Maximilians-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht	17.06.2014
17	Wissenschaft	Uni Bonn, Lehrstuhl für Mikrobiologie und Hygiene	30.06.2014

EVALUATION DES DLMB / DER DLMBK

Interviewleitfaden

BVL, Ministerien, LM-Überwachung, Wissenschaft (außer Rechtsexperten)

Einleitende Fragestellungen

1. Welche drei Aspekte fallen Ihnen spontan ein, wenn Sie an das DLMB oder die DLMBK denken?

Relevanz der Leitsätze (des DLMB)

2. Stellen die Leitsätze in der vorliegenden Form eine für Sie akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln dar?
3. Sollte aus Ihrer Sicht an den Leitsätzen festgehalten werden?
4. Zu welchem Zweck und wie häufig nutzen Sie die Leitsätze, bzw. kommen Sie mit ihnen in Kontakt?
5. Hat sich aus Ihrer Sicht die Relevanz der Leitsätze in den letzten Jahren / Jahrzehnten verändert?
6. Wird Ihrer Meinung nach die Relevanz der Leitsätze zunehmen?

Funktionsweise / Eignung der Leitsätze (des DLMB)

7. Wie beurteilen Sie die Eignung des Instruments „Leitsätze“ für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln?
8. Sind die Leitsätze Ihrer Meinung nach in der vorliegenden Form eine ausreichende Maßnahme
 - (a) im Verbraucherschutz, z.B. um Verbrauchertäuschung effektiv zu verhindern?
 - (b) um eine allgemein gültige Verkehrsauffassung von Lebensmitteln sicherzustellen?

Aktualität der Leitsätze (des DLMB)

9. Wie aktuell sind die Leitsätze in der vorliegenden Form? (Werden bspw. neue Produktentwicklungen oder veränderte Herstellungstechnologien kurzfristig berücksichtigt?)

Alternative Instrumente zu den „Leitsätzen“ (zum DLMB)

10. Gibt es aus Ihrer Sicht existierende oder denkbare alternative Instrumente zur Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln, die evtl. auch im In- oder Ausland bereits Anwendung finden und welche die Zielsetzungen der Leitsätze besser erfüllen könnten? Insbesondere in den Bereichen Zusammensetzung, Herstellung, Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?
11. Bekanntlich gibt es Ländergremien wie LAV, ALB, ALS, ALTS, die sich ebenfalls mit der Zusammensetzung und der Verkehrsauffassung/Verkehrsbezeichnung von Lebensmitteln befassen. Sind die Aktivitäten dieser Gremien aus Ihrer Sicht neutral, komplementär oder konkurrierend zur DLMBK/ den Leitsätzen des DLMB? Könnte die Klärung offener oder streitiger Fragen zur Verkehrsauffassung/Verkehrsbeschreibung von Lebensmitteln in diesen Gremien die DLMBK ersetzen?

12. Halten Sie die Einführung von Rechtsnormen auf der einen Seite oder eine Normung durch eine privatrechtliche Institution auf der anderen Seite für die Beschreibung der Verkehrsauffassung für sinnvoller?
13. Ist die Festlegung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln aus Ihrer Sicht eine staatliche Aufgabe bzw. welche Aufgaben sollte der Staat in diesem Zusammenhang wahrnehmen?
14. Mussten Sie einmal die Verkehrsauffassung in Bereichen finden, in denen es keine Leitsätze gibt?
15. Ist Ihnen aus Ihrer Praxis ein Fall bekannt in dem Produkte eines Unternehmens beanstandet wurden, obwohl diese in Übereinstimmung mit den Leitsätzen hergestellt wurden?

Verbraucheransprüche

16. Erfüllt die Definition der Leitsätze Ihrer Meinung nach die Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln?
17. Es gibt Produkte, bei denen die Bezeichnung auf Zutaten schließen lässt, die mit den tatsächlichen Gegebenheiten nicht übereinstimmen (Bsp. Kalbsleberwurst). Sollte hier eine Änderung der Verkehrsbezeichnung oder eine Änderung der Rezeptur erfolgen?
18. Wie könnten Ihrer Meinung nach die Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln besser erfüllt werden? Insbesondere in den Bereichen Zusammensetzung, Herstellung Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?

Fragen zur Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK)

19. Wie effektiv arbeitet aus Ihrer Sicht die DLMBK bei der Erstellung der Leitsätze?
20. Welche Alternativen bestehen aus Ihrer Sicht zur Institution DLMBK?
21. Ist die Erstellung der Leitsätze für Sie nachvollziehbar, d.h. ist der Prozess der Entscheidungsfindung für Sie transparent?
22. Wie sollte die Berufung der Mitglieder aus Ihrer Sicht prinzipiell begründet sein?
23. Haben die Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder außerhalb der DLMBK aus Ihrer Sicht einen Einfluss auf die Arbeit am DLMB? Sehen Sie Interessenskonflikte, die die Arbeit der DLMBK erschweren?

Abschließende Frage

24. Wo liegt aus Ihrer Sicht konkret der Bedarf zur Optimierung des DLMB und der Arbeit der DLMBK?
25. Gibt es Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben, auf die Sie aber in jedem Fall noch eingehen möchten? Wenn ja, welche sind das?

▪ **Lebensmittelhersteller/-handel-/Verbände & Verbrauchervertreter -NGO**

Nr.	Kategorie	Institution	Termin
1	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL)	17.06.2014
2	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Bundesverband der Dt. Süßwarenindustrie (BDSI)	03.07.2014
3	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e. V. (wafg)	02.07.2014
4	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Zentralverband des Dt. Bäckerhandwerks e.V.	11.07.2014
5	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Verband der Hersteller kulinarischer Lebensmittel e. V.	23.05.2014
6	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Bundesmarktverband der Fischwirtschaft e.V. und Bundesverband der dt Fischindustrie und des Fischgroßhandels e.V.	18.07.2014
7	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Lebensmittelhersteller - Mischkonzern	03.07.2014
8	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Lebensmittelhersteller - Mischkonzern	26.06.2014
9	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Lebensmittelhersteller - Mischkonzern	17.07.2014
10	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Getränkehersteller - Brauerei	13.06.2014
11	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Getränkehersteller - Softdrinks	02.07.2014
12	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Lebensmittelhersteller - Molkereiprodukte	01.07.2014
13	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Lebensmittelhersteller - Süßwaren	30.07.2014
14	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Lebensmittelhersteller – Convenience / TK	16.07.2014
15	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Lebensmittelhersteller – Fleischsektor	30.07.2014
16	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V. (BVE)	03.07.2014
17	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	BVLH Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels	02.07.2014
18	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Lebensmitteleinzelhandel	14.07.2014
19	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Lebensmittelgroß- & einzelhandel	23.07.2014
20	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Lebensmittelgroß- & einzelhandel	06.06.2014
21	LM-Hersteller/-Handel-/Verbände	Wettbewerbszentrale	05.06.2014
22	Verbraucherschaft	Verbraucherzentrale Sachsen Anhalt e.V.	23.06.2014
23	Verbraucherschaft	Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V.	06.06.2014
24	Verbraucherschaft	Verbraucherzentrale Niedersachsen e.V.	10.07.2014
25	Verbraucherschaft	Die VERBRAUCHER INITIATIVE e.V.	10.07.2014
26	Verbraucherschaft	Foodwatch e.V.	17.06.2014
27	Verbraucherschaft	Verbraucherzentrale Hessen e.V.	06.06.2014
28	Verbraucherschaft	Verbraucherzentrale NRW e.V.	24.06.2014
29	Verbraucherschaft	Verbraucherzentrale Hamburg e.V.	26.07.2014

EVALUATION DES DLMB / DER DLMBK

Interviewleitfaden

Lebensmittelhersteller/-handel & Verbraucherschaft

Einleitende Fragestellungen

1. Welche drei Aspekte fallen Ihnen spontan ein, wenn Sie an das DLMB oder die DLMBK denken?

Relevanz der Leitsätze (des DLMB)

2. Stellen die Leitsätze in der vorliegenden Form eine für Sie akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln dar?
3. Sollte aus Ihrer Sicht an den Leitsätzen festgehalten werden?
4. Zu welchem Zweck und wie häufig nutzen Sie die Leitsätze, bzw. kommen Sie mit ihnen in Kontakt? Insbesondere bei der Zusammensetzung, Herstellug, Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?
5. Hat sich aus Ihrer Sicht die Relevanz der Leitsätze in den letzten Jahren / Jahrzehnten verändert?
6. Wird Ihrer Meinung nach die Relevanz der Leitsätze zunehmen?
7. Hat sich Ihrer Meinung nach durch die Verwendung der Leitsätze der Handelsverkehr vereinfacht?
8. Haben sich Ihrer Meinung nach die Wettbewerbsbedingungen durch die Einhaltung der Leitsätze nachhaltig harmonisiert?

Funktionsweise / Eignung der Leitsätze (des DLMB)

9. Wie beurteilen Sie die Eignung des Instruments „Leitsätze“ für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln? Insbesondere für die Zusammensetzung, Herstellung, Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?
10. Sind die Leitsätze Ihrer Meinung nach in der vorliegenden Form eine ausreichende Maßnahme
(a) im Verbraucherschutz, z.B. um Verbrauchertäuschung effektiv zu verhindern?
(b) um eine allgemein gültige Verkehrsauffassung von Lebensmitteln sicherzustellen?
11. Gibt es aus Ihrer Sicht existierende oder denkbare alternative Instrumente zur Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln, die evtl. auch im In- oder Ausland bereits Anwendung finden und welche die Zielsetzungen der Leitsätze besser erfüllen könnten? Insbesondere in den Bereichen Zusammensetzung, Herstellung, Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?
12. Halten Sie die Einführung von Rechtsnormen auf der einen Seite oder eine Normung durch eine privatrechtliche Institution auf der anderen Seite für die Beschreibung der Verkehrsauffassung für sinnvoller?
13. Ist die Festlegung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln aus Ihrer Sicht eine staatliche Aufgabe bzw. welche Aufgaben sollte der Staat in diesem Zusammenhang wahrnehmen?

Aktualität der Leitsätze (des DLMB)

14. Wie aktuell sind die Leitsätze in der vorliegenden Form? (Werden bspw. neue Produktentwicklungen oder veränderte Herstellungstechnologien kurzfristig berücksichtigt?)

Verbraucheransprüche

15. Erfüllt die Definition der Leitsätze Ihrer Meinung nach die Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln?
16. Wie könnten Ihrer Meinung nach die Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln besser erfüllt werden? Insbesondere in den Bereichen Zusammensetzung, Herstellung Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?
17. Es gibt Produkte, bei denen die Bezeichnung auf Zutaten schließen lässt, die mit den tatsächlichen Gegebenheiten nicht übereinstimmen (Bsp. Kalbsleberwurst). Sollte hier eine Änderung der Verkehrsbezeichnung oder eine Änderung der Rezeptur erfolgen?

Fragen zur Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK)

18. Wie effektiv arbeitet aus Ihrer Sicht die DLMBK bei der Erstellung der Leitsätze?
19. Ist die Erstellung der Leitsätze für Sie nachvollziehbar, d.h. ist der Prozess der Entscheidungsfindung für Sie transparent?
20. Wie sollte die Berufung der Mitglieder aus Ihrer Sicht prinzipiell begründet sein? Insbesondere hinsichtlich der Fachexpertise (berufliche Tätigkeit)?
21. Haben die Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder außerhalb der DLMBK aus Ihrer Sicht einen Einfluss auf die Arbeit am DLMB? Sehen Sie Interessenskonflikte, die die Arbeit der DLMBK erschweren?

Abschließende Frage

22. Wo liegt aus Ihrer Sicht konkret der Bedarf zur Optimierung des DLMB und der Arbeit der DLMBK?
23. Gibt es Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben, auf die Sie aber in jedem Fall noch eingehen möchten? Wenn ja, welche sind das?

▪ **Einschlägige juristische Vertreter im Fachbereich Lebensmittelrecht**

Nr.	Kategorie	Institution	Termin
1	Recht	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (VGH München)	15.07.2014
2	Recht	Hanseatisches Oberlandesgericht Hamburg (OLG)	24.06.2014
3	Recht	Bundesgerichtshof	02.06.2014
4	Recht	Rechtsanwaltskanzlei Schönherr	11.06.2014
5	Recht	Anwaltskanzlei King & Spalding	23.06.2014
6	Recht	Gleiss Lutz Rechtsanwälte	16.06.2014
7	Recht	Rechtsanwaltskanzlei Krohn	25.06.2014
8	Recht	Rechtsanwälte Krell/Weyland/Grube	27.06.2014

EVALUATION DES DLMB / DER DLMBK

Interviewleitfaden

Recht

Einleitende Fragestellungen

1. In welchen Bereichen Ihrer beruflichen Tätigkeit wird das Lebensmittelbuch bzw. die Lebensmittelbuchkommission für Sie relevant?
2. Welche drei Aspekte fallen Ihnen spontan ein, wenn Sie an das DLMB oder die DLMBK denken?

Relevanz der Leitsätze

3. Welches sind aus Ihrer Sicht die Ziele, die durch die Leitsätze erreicht werden sollen? Bitte nennen Sie die drei aus Ihrer Sicht wichtigsten Ziele in einer hierarchischen Reihenfolge.

4. Zu welchem Zweck und wie häufig nutzen Sie die Leitsätze, bzw. kommen Sie mit ihnen in Kontakt? Insbesondere bei der Zusammensetzung, Herstellung, Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?
5. Stellen die Leitsätze in der vorliegenden Form eine für Sie akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln dar?
6. In welchem Umfang sollten Gerichte die Leitsätze berücksichtigen?
7. Hat sich aus Ihrer Sicht die Relevanz der Leitsätze in den letzten Jahren / Jahrzehnten verändert?
8. Haben sich Ihrer Meinung nach die Wettbewerbsbedingungen durch die Einhaltung der Leitsätze nachhaltig harmonisiert?
9. Nach der LMIV ist die „rechtlich vorgeschriebene“ Bezeichnung anzugeben, wenn in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten eine solche Bezeichnung vorgesehen ist. Können die Leitsätze Ihrer Meinung nach als eine solche Verwaltungsvorschrift angesehen werden?
10. Wenn es keine rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung für ein Lebensmittel gibt, so ist nach der LMIV die verkehrsübliche Bezeichnung anzugeben. Diese wird definiert als die Bezeichnung, die von den Verbrauchern im Mitgliedsstaat akzeptiert wird, ohne dass eine weitere Erläuterung erforderlich wäre. Wie schätzen Sie die Bedeutung der Leitsätze für die Feststellung dieser verkehrsüblichen Bezeichnung ein?
11. Lässt sich auch keine übliche Verkehrsbezeichnung feststellen, so ist nach der LMIV eine beschreibende Bezeichnung anzugeben, die den Verbrauchern ermöglicht, die tatsächliche Art des Lebensmittels zu erkennen und es von Erzeugnissen zu unterscheiden, mit denen es verwechselt werden kann. Werden die Leitsätze in diesem Bereich nach Ihrer Einschätzung bedeutsam werden?

Verbraucheransprüche

12. Erfüllt die Definition der Leitsätze Ihrer Meinung nach die Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln?
13. Wie könnten Ihrer Meinung nach die Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln besser erfüllt werden? Insbesondere in den Bereichen Zusammensetzung, Herstellung Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?

Funktionsweise / Eignung der Leitsätze (des DLMB)

14. Wie beurteilen Sie die Eignung des Instruments „Leitsätze“ für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln? Insbesondere für die Zusammensetzung, Herstellung, Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?
15. Wie aktuell sind die Leitsätze in der vorliegenden Form? (Werden bspw. neue Produktentwicklungen oder veränderte Herstellungstechnologien kurzfristig berücksichtigt?)
16. Sind die Leitsätze Ihrer Meinung nach in der vorliegenden Form eine ausreichende Maßnahme
 - (a) im Verbraucherschutz, z.B. um Verbrauchertäuschung effektiv zu verhindern?
 - (b) um eine allgemein gültige Verkehrsauffassung von Lebensmitteln sicherzustellen?
17. Hat die Verwendung der Leitsätze Ihrer Meinung nach zu mehr Rechtssicherheit geführt?

Alternative Instrumente zu den „Leitsätzen“ (zum DLMB)

18. Mussten Sie einmal die Verkehrsauffassung in Bereichen finden, in denen es keine Leitsätze gibt?
19. Ist Ihnen aus Ihrer Praxis ein Fall bekannt ...
 - (a) in dem Produkte eines Unternehmens beanstandet wurden, obwohl diese in Übereinstimmung mit den Leitsätzen hergestellt wurden?
 - (b) in dem Produkte eines Unternehmens nach den Regeln des Wettbewerbsrechts angegriffen wurden, obwohl diese in Übereinstimmung mit den Leitsätzen hergestellt wurden? nein
20. Gibt es aus Ihrer Sicht existierende oder denkbare alternative Instrumente zur Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln, die evtl. auch im In- oder Ausland bereits Anwendung finden und welche die Zielsetzungen der Leitsätze besser erfüllen könnten? Insbesondere in den Bereichen Zusammensetzung, Herstellung, Kennzeichnung¹ und Produktbeschreibung² von Lebensmitteln?
21. Bekanntlich gibt es Ländergremien wie LAV, ALB, ALS, ALTS, die sich ebenfalls mit der Zusammensetzung und der Verkehrsauffassung/Verkehrsbezeichnung von Lebensmitteln befassen. Sind die Aktivitäten dieser Gremien aus Ihrer Sicht neutral, komplementär oder konkurrierend zur DLMBK/ den Leitsätzen des DLMB? Könnte die Klärung offener oder streitiger Fragen zur Verkehrsauffassung/Verkehrsbeschreibung von Lebensmitteln in diesen Gremien die DLMBK ersetzen?
22. Halten Sie die Einführung von Rechtsnormen auf der einen Seite oder eine Normung durch eine privatrechtliche Institution auf der anderen Seite für die Beschreibung der Verkehrsauffassung für sinnvoller?
23. Ist die Festlegung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln aus Ihrer Sicht eine staatliche Aufgabe bzw. welche Aufgaben sollte der Staat in diesem Zusammenhang wahrnehmen?

Fragen zur Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK)

24. Wie effektiv arbeitet aus Ihrer Sicht die DLMBK bei der Erstellung der Leitsätze?
25. Welche Alternativen bestehen aus Ihrer Sicht zur Institution DLMBK?
26. Ist die Erstellung der Leitsätze für Sie nachvollziehbar, d.h. ist der Prozess der Entscheidungsfindung für Sie transparent?
27. Wie sollte die Berufung der Mitglieder aus Ihrer Sicht prinzipiell begründet sein?
28. Haben die Tätigkeiten der Kommissionsmitglieder außerhalb der DLMBK aus Ihrer Sicht einen Einfluss auf die Arbeit am DLMB? Sehen Sie Interessenskonflikte, die die Arbeit der DLMBK erschweren?

Abschließende Frage

29. Wo liegt aus Ihrer Sicht konkreter Bedarf zur Optimierung des DLMB und der Arbeit der DLMBK?
30. Gibt es Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben, auf die Sie aber in jedem Fall noch eingehen möchten? Wenn ja, welche sind das?

Endbericht

**Evaluierung des
DLMB und der
DLMBK**

Bonn, 17.12.2014

The AFC logo consists of a red parallelogram with the letters 'AFC' in white, bold, sans-serif font centered within it.

AFC

6.2. Ergebniszusammenfassung

▲ Ergebniszusammenfassung



Evaluierung des Deutschen Lebensmittelbuches (DLMB) und der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK)

Az.: 123-02.05-20.0268/13-II-E

Projektlaufzeit: 17.03.2014 bis 17.12.2014

Im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für das
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Bonn, den 17. Dezember 2014



▲ Agenda



- ▲ Forschungsdesign
- ▲ Zentrale Ergebnisse
- ▲ Handlungsszenarien /-Empfehlungen
- ▲ Ansätze zur Optimierungsumsetzung



Forschungsdesign		AFC Public Services
Sekundär- & Primärdatenanalyse	Literaturanalyse	<ul style="list-style-type: none"> Analyse der bestehenden Literatur zum DLMB und DLMBK, insbesondere bestehender Gerichtsurteile, Ergebnisberichte der Lebensmittelüberwachung, Dokumentationen alternativer (Inter-) nationaler Instrumente, Kommentare- und /oder Kritiken in der Fachpresse oder auf Internetseiten.
	Qualitative Interviews	<ul style="list-style-type: none"> 48 Experteninterviews mit ausgewählten Vertretern der verschiedenen Stakeholder-Gruppen 6 Experteninterviews mit Vertretern von involvierten Ministerien & Behörden (Bund / Länder) 8 Experteninterviews mit ausgewählten Mitgliedern der DLMBK
	Quantitative Erhebung	<ul style="list-style-type: none"> Schriftliche Erhebung bei Herstellern, Händlern und Verbraucher-NGOs (Online-Umfrage) (n=1.300; Rücklauf 247, davon 241 auswertbar, R-Quote:18,5%)
Beantwortung der Evaluierungsfragen	DLMB	<ul style="list-style-type: none"> Untersuchung der Leitsätze (Status Quo) <ul style="list-style-type: none"> Beurteilung der generellen Notwendigkeit / Vorteilhaftigkeit der Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM Beurteilung der Eignung des Instruments DLMB für die Beschreibung der Verkehrsauffassung Beurteilung der Relevanz der Leitsätze / des DLMB für die Beschreibung der Verkehrsauffassung Untersuchung alternativer Instrumente <ul style="list-style-type: none"> Identifikation und Erläuterung der Funktionsweise alternativer (Inter-)nationaler Instrumente sowie deren Eignung für die Beschreibung der Verkehrsauffassung im Vergleich zum DLMB / den Leitsätzen Identifikation von Optimierungsoptionen <ul style="list-style-type: none"> Prüfen, ob grundsätzlich eine Fortführung der Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM sinnvoll ist Prüfen, ob eine Fortführung durch den Einsatz alternativer Instrumente effizienter dargestellt werden kann Ableiten von Optimierungsoptionen zur effektiveren und effizienteren Gestaltung der Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln
	DLMBK	<ul style="list-style-type: none"> Untersuchung der Kommission aus ablauf- und aufbauorganisatorischer Sicht <ul style="list-style-type: none"> Beurteilung der Eignung der DLMBK für die Definition von LS im DLMB Identifikation kritischer Prozesse und Strukturen Ableiten von Optimierungsoptionen zur effizienteren Ausgestaltung der DLMBK Untersuchung alternativer Umsetzungskonzepte <ul style="list-style-type: none"> Identifikation von Vor- und Nachteilen alternativer Umsetzungskonzepte gegenüber der DLMBK
		→ Ableiten von Handlungsszenarien und Optimierungsempfehlungen

AFC Public Services GmbH

AFC Public Services



Agenda
▲ Forschungsdesign
▲ Zentrale Ergebnisse
▲ Handlungsszenarien /-Empfehlungen
▲ Ansätze zur Optimierungsumsetzung

Zentrale Ergebnisse: DLMB



- 1) Die zunehmende Zahl der Änderungsanträge weist darauf hin, dass das Interesse an den LS in den vergangenen Jahren tendenziell eher zugenommen hat. Von keiner Anspruchsgruppe wurde bestritten, dass das **Instrument „LS“ grundsätzlich einen Mehrwert** bilden. Die **Relevanz** der LS ist somit als hoch zu bewerten, da ohne LS eine **wichtige rechtliche Orientierung**, bei B2B-, bei B2C-Geschäften, bei der LM-Kontrolle und bei richterlichen Entscheidungen fehlen würde, für die es derzeit keine effektivere Alternative gibt. 
- 2) Aus den soeben beschriebenen Erkenntnissen lässt sich folglich die **Sinnhaftigkeit der Beschreibung der Verkehrsauffassung zu LM** eindeutig bejahen! 
- 3) Die LS **ergänzen die Beschlüssen bestehender Gremien** wie LAV, ALB, ALS und ALTS. Da diese Gremien jedoch keinen Anspruch auf eine umfängliche Interessensabbildung erheben können, ist die Legitimation der LS, insbesondere als antizipiertes Sachverständigengutachten bei richterlichen Entscheidungen, höher. 
- 4) Die Gruppen stellen **unterschiedliche Ansprüche an die LS**. Es differenzieren sich insbesondere die Ansprüche der Verbraucherschaft von denen der Hersteller. Dienen die LS in erster Linie als technische Vorgaben zur Herstellung von LM oder der eindeutigen LM-Kennzeichnung, die den Verbraucher informiert und vor Täuschung schützt? Vertreter der DLMBK und des BMEL gaben an, dass die LS die Auffassung aller beteiligten Gruppen beschreiben sollen, ohne dass dabei einzelnen Gruppen eine Vorrangstellung zukommt. 
- 5) Die **Kritik der Verbraucherschaft** setzt genau hier an. Aufgrund der für den Laien missverständlichen Formulierung der LS werden diese der Funktion des Verbraucherschutzes nicht gerecht. 
- 6) Aus der Diskrepanz zwischen Hersteller- & Verbrauchervorstellung über die Funktion der LS lässt sich ein **Zielkonflikt** ableiten. D.h. ein simultanes Maximieren von Hersteller- als auch von Verbraucheransprüchen an die LS scheint nicht ohne weiteres realisierbar zu sein. **Das Übereinbringen der divergierenden Anspruchshaltungen ist die größte Herausforderungen, die sich derzeit das DLMB stellen muss.** 



Zentrale Ergebnisse: DLMB



- 7) Ebenso eindeutig wie die grundsätzliche Konzeptes der LS befürwortet wird, wird die **Umsetzung des DLMB** gruppenübergreifend kritisiert. 
- 8) Die **geringe Anpassungsgeschwindigkeit** der LS durch die DLMBK führt dazu, dass LS i.T. nicht aktuell sind und somit die aktuelle Verkehrsauffassung nicht korrekt beschreiben. Von Seiten der Hersteller wird die i.T. fehlende Aktualität als innovationshemmend beurteilt. **Es wird gruppenübergreifend betont, dass das offensichtlichste Verbesserungspotential des DLMB in der zeitnahen Anpassung der LS liegt.** 
- 9) Die Zeitspanne zwischen der Antragstellung und dem Bearbeitungsbeginn in einem Fachausschuss der DLMBK lag bei den 97 zulässigen Anträgen (seit 1999), bei durchschnittlich **9 Monaten**. Von den 97 Anträgen sind bis heute (Mai 2014) nur 21 Verfahren abgeschlossen, wobei die Zeitspanne zwischen der erstmaligen Behandlung in einem Fachausschuss und der Beschlussfindung durch die DLMBK bei den abgeschlossenen Verfahren durchschnittlich **2 ½ Jahre** umfasst. 
- 10) Ein weiterer Kritikpunkt am DLMB ist die **Verständlichkeit für den Verbraucher**. Die vorliegende Art der Ergebnispräsentation ist nur bedingt geeignet das Interesse des Verbrauchers zu gewinnen und somit dessen Akzeptanz für die darin enthaltenen LS zu erhöhen. Das Vorliegen einer **unzureichenden Öffentlichkeitsarbeit**, die verbrauchergerecht Ergebnisse und Inhalte des DLMB aufbereitet und über verschiedene mediale Kanäle in die Öffentlichkeit transportiert, verschärft diesen Umstand weiter. 



Zentrale Ergebnisse: DLMB-Kommission



- 1) Die Institution DLMBK wird über alle Gruppen hinweg grundsätzlich positiv bewertet. Insbesondere die **paritätische Zusammensetzung** des Gremiums wird besonders hervorgehoben. Da die LS nicht rechtsverbindlich sind, **legitimieren sie sich faktisch durch die paritätische Interessensabbildung**. Eine Veränderung der formal gleichgewichtigen Interessenvertretung würde dabei die Legitimation der LS grundsätzlich in Frage stellen. 
- 2) In der **Anbindung der DLMBK an das BMEL** wird kein negativer Einfluss, bspw. durch Einflussnahme der Politik auf die Meinungsbildung, gesehen. Ganz im Gegenteil, die Anbindung wird deutlich befürwortet, weil durch die Kontrolle des BMEL die **Objektivität der DLMBK** gewährleistet bleibt. Eine Anbindung an alternative öffentliche Einrichtungen, wie nachgelagerte Einrichtungen des BMEL, als auch an andere politische Ressorts, ist zwar denkbar, eine deutliche Vorteilhaftigkeit wurde aber in keiner der genannten Alternativen gesehen. 
- 3) **Als alternative Ansätze zur Umsetzung des DLMB** lassen sich zwei divergierende Ansätze differenzieren. Zum einen eine in staatlicher Verantwortung liegende und durch Rechtsnormen rechtsverbindlich umgesetzte Beschreibung, zum anderen die Umsetzung der staatlich überwachten Beschreibung durch eine **privatrechtliche Institution** oder auch die alleinige **Selbstverpflichtung der Industrie** zur „Guten fachlichen Praxis“. **Im Ergebnis der Analyse wies jedoch, aus jeweils unterschiedlichen Gründen, keine der Alternativen eine eindeutige Vorteilhaftigkeit gegenüber dem Konzept der DLMBK auf.** 
- 4) Aufgrund von **systemimmanenten Schwächen** arbeitet die DLMBK i.T. **ineffektiv**. Insbesondere die geringe **Reaktionsgeschwindigkeit** der DLMBK auf sich verändernde Verkehrsauffassungen, Herstellungstechniken, Produktinnovationen und Verbrauchererwartungen ist zu kritisieren. Dies führt zu einer fehlenden Aktualität und folgend zur **geminderten Akzeptanz und Relevanz** des DLMB. 



Zentrale Ergebnisse: DLMB-Kommission

Zu 4) Die wesentlichen Schwächen der DLMBK lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Eine **mangelnde personelle Besetzung der DLMBK**, die das Aufgabenpensum nicht vollständig bewältigen kann.
- b. **Langwierige Verfahrensabläufe** und nur **unregelmäßige Sitzungsintervalle**. Nur wenige Mitglieder kennen den Prozessablauf der DLMBK (gemäß GO) detailliert genug, was immer wieder zu **Erläuterungsbedarf** führt.
- c. Eine **zu geringe Unterstützung durch das BMEL** (z.B. nicht bedarfsgerechte finanzielle & personelle Ausstattung des Sekretariats). Das Sekretariat ist nicht in der Lage die Aufgaben in der erforderlichen Geschwindigkeit zu erledigen.
- d. Ein i.T. nicht konsensorientierter Dialog zwischen den Gruppen durch **fehlende Kompromissbereitschaft** der Mitglieder.
- e. Eine unzureichende und i.T. gänzlich **fehlende zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit**.
- f. Zu **hohe Anforderungen an die Antragsteller** zur Änderung von LS, da Anträge nicht nur eine Begründung, sondern auch einen Formulierungsvorschlag enthalten müssen. Dies scheint insbesondere für Verbraucher eine deutliche Hürde zu sein.
- g. **Keine obligatorische Verfolgbarkeit des Bearbeitungsstandes** von LS-Anträgen, insbesondere durch die Antragsteller.
- h. **Mangelnde inhaltliche Einbindung des Sekretariats** in die Vorbereitung der Fachausschuss-Sitzungen.
- i. **Fehlende Transparenz über den Meinungsbildungsprozess** der DLMBK in der Öffentlichkeit. Sachstandsberichte, wie bereits i.T. veröffentlicht, sind ein guter Schritt zu mehr Transparenz, aber nicht ausreichend.
- j. **Fehlende Validierungsmöglichkeit** der durch die DLMBK beschriebenen Verkehrsauffassung bspw. durch das fakultative Hinzuziehen von Verbraucherbefragungen zur Informationsunterstützung der Kommission.
- k. Das Vorliegen einer **nur beschränkten Berücksichtigung** von Inhalten des Internetportal „Lebensmittelklarheit“.



Zentrale Ergebnisse: **Schlussfolgerungen**



- ❖ In der Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM liegt grundsätzlich ein **Mehrwert für alle Anspruchsgruppen** vor:
 - I. Die Fortführung einer Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM kann also grundsätzlich bejaht werden!
- ❖ Die LS, als ein untergesetzliches Instrument, welches zwar nicht rechtsverbindlich, aber durch die vollständige Interessenabbildung aller Gruppen **faktisch eine hohe Verbindlichkeit** aufweist, bietet gegenüber alternativen Instrumentarien eine **deutliche Vorteilhaftigkeit**.
- II. Die Umsetzung der Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM durch das Instrument „LS“ kann also grundsätzlich bejaht werden!
 - ❖ Es besteht die Kritik, dass die LS i.T. **keine repräsentative Beschreibung der Verkehrsauffassung** abbilden. Diesbezüglich zeigen sich **unterschiedliche Ansprüche der Gruppen an die primäre Zielsetzung** der LS. Da sich die Relevanz und Legitimation der LS im wesentlichen auf den vollständigen Interessenskonsens stützt, ist dieser für die Funktionsfähigkeit des Instruments zwingend erforderlich.
- III. Es muss daher gelingen einen durch alle Gruppen getragenen Konsens in der Entscheidungsfindung herbeizuführen, der sowohl von der Kommission als auch der breiten Öffentlichkeit getragen wird. Das Übereinbringen der derzeit divergierenden Anspruchshaltungen (insbesondere zwischen Herstellern und der Verbraucherschaft) ist dabei eine zentrale Aufgabe!
 - ❖ Die **Umsetzung des Instruments LS durch die Institution DLMBK**, als unabhängiges, ehrenamtliches Gremium mit paritätischer Mitgliederstruktur zeigt gegenüber allen geprüften institutionellen Alternativen eine deutliche Vorteilhaftigkeit und wird als **institutionelles Konzept** von allen Gruppen mehrheitlich befürwortet.
- IV. Die Umsetzung der LS / des DLMB durch die Institution „DLMBK“ kann also grundsätzlich bejaht werden!
 - ❖ Hinsichtlich der Umsetzung des institutionellen Konzepts „DLMBK“ besteht jedoch in vielerlei Hinsicht begründete Kritik. Aus der **ineffizienten Arbeitsweise der DLMBK** begründet sich ebenfalls ein Großteil der derzeit vorgebrachten inhaltlichen Kritikpunkte an den LS. Eine in weiten Teilen **unzureichende Öffentlichkeitsarbeit und Transparenz über die Entscheidungsfindung** verschärft die vorhandene Kritik und mindert somit Relevanz und Akzeptanz des DLMB deutlich.
- V. Eine Optimierung der DLMBK hinsichtlich aufbau- und ablauforganisatorischer Aspekte, eine Neukonzeption der Ressourcenausstattung, insbesondere der Geschäftsstelle des Sekretariats sowie ein zielgruppenorientiertes Kommunikationskonzept, bieten Möglichkeiten die Effektivität, Effizienz, Relevanz und Akzeptanz der LS und der DLMBK deutlich zu steigern.



AFC Public Services GmbH

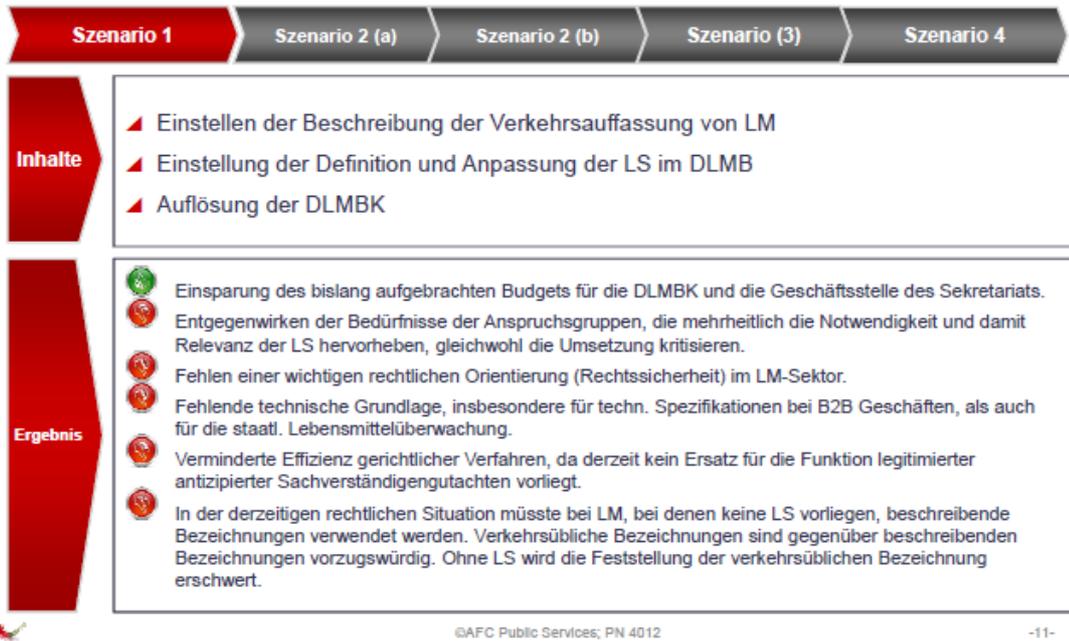


▲ Agenda

- ▲ Forschungsdesign
- ▲ Zentrale Ergebnisse
- ▲ Handlungsszenarien /-Empfehlungen
- ▲ Ansätze zur Optimierungsumsetzung



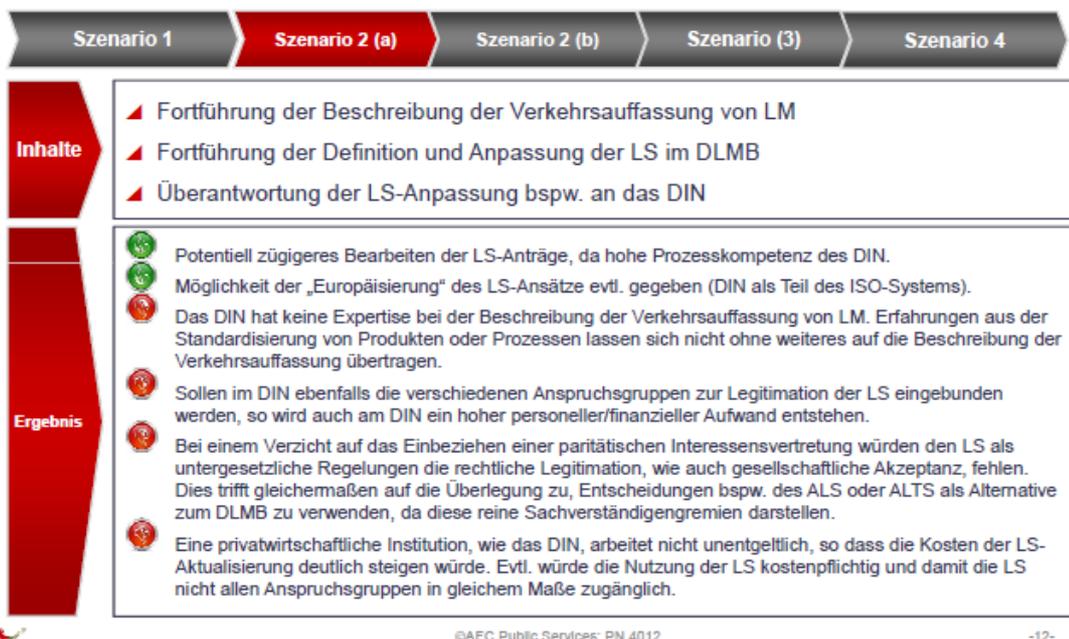
Handlungsszenarien: (1) Einstellung der Arbeiten an den LS



©AFC Public Services; PN 4012

-11-

Handlungsszenarien: (2a) Umsetzung durch eine privatr. Organisation (bspw. DIN)



©AFC Public Services; PN 4012

-12-

Handlungsszenarien:

(2b) Umsetzung durch staatl. Regulierung (bspw. Rechtsnormen)



Szenario 1	Szenario 2 (a)	Szenario 2 (b)	Szenario (3)	Szenario 4
Inhalte				
<ul style="list-style-type: none"> ▲ Fortführung der Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM ▲ Überantwortung der Entscheidungsfindung auf eine staatliche Institution, bspw. das BMEL, und rechtsverbindliche Umsetzung durch Rechtsnormen 				
Ergebnis				
<ul style="list-style-type: none"> Hohe ordnungspolitische Relevanz der LS, da diese rechtlich verbindlich werden. Mögliche Steigerung der Akzeptanz durch die Verbraucherschaft Jedoch auch bei bestehenden Rechtsnormen kam es in der Vergangenheit zu vielen Fällen, in denen sich Verbraucher getäuscht fühlten. Rechtsverordnungen sind nicht geeignet die notwendige Menge an Einzelregelungen abzubilden. Es würde auf eine punktuelle Regulierung für nur bestimmte Produktgruppen hinauslaufen. Dies würde in vielen Bereichen zu einer deutlichen Rechtsunsicherheit führen. Der Prozess der LS-Aktualisierung würde vermutlich noch mehr Zeit in Anspruch nehmen. Neue Produktentwicklungen könnten erschwert werden. Es wird in den Anspruchsgruppen mehrheitlich die Meinung vertreten, dass die Umsetzung der Beschreibung der Verkehrsauffassung keine staatliche Aufgabe ist. Sollte bei der Festlegung der LS wieder Experten hinzugezogen werden, besteht abermals die Frage der paritätischen Interessensvertretung wie bei der DLMBK. Konformität mit bestehendem EU-Recht, insbesondere der Warenverkehrsfreiheit, ist fraglich. Die Vereinbarkeit erfordert Ausnahmen für Produkte, die in anderen EU Ländern legal im Verkehr sind; damit kann die Einheitlichkeit der Bezeichnung nicht gewährleistet werden. 				

©AFC Public Services; PN 4012

-13-

Handlungsszenarien:

(3) Fortführung des DLMB im vorliegenden Konzept (Status Quo)



Szenario 1	Szenario 2 (a)	Szenario 2 (b)	Szenario (3)	Szenario 4
Inhalte				
<ul style="list-style-type: none"> ▲ Fortführung der Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM ▲ Fortführung des DLMB und der DLMBK ohne organisatorische / prozessuale Anpassungen und Einbindung gesteigerter Verbrauchererwartungen in die Funktion der LS (Status Quo - Fortführung) 				
Ergebnis				
<ul style="list-style-type: none"> Kein Restrukturierungsaufwand. Die uneindeutige Zieldefinition und das Fehlen einer klaren Zielhierarchie bzgl. der Funktion des DLMB führt zu einem verstärkten Auseinanderdriften der Hersteller- und Verbraucheransprüche an die Funktion der LS. Infolgedessen verlieren die LS den Anspruch der vollständigen Interesseneinbindung aller Anspruchsgruppen und damit faktisch an Legitimation und Relevanz. Durch eine fehlende Reaktionsgeschwindigkeit der DLMBK bei der Bearbeitung von LS-Anträgen verliert das DLMB weiter an Aktualität, was die Akzeptanz und Relevanz der LS bei allen Anspruchsgruppen deutlich gefährdet. Durch eine mangelnde Transparenz im Meinungsbildungsprozess der DLMBK und ein i.T. intransparentes Berufungsverfahren der Mitglieder der DLMBK besteht ein mangelndes Vertrauen, insbesondere der Verbraucherschaft, in die Konsensfindung der DLMBK. Durch eine unzureichende Öffentlichkeitsarbeit über die LS und die Entscheidungsfindung der DLMBK als auch eine nicht verbrauchergerechte Darstellung der LS werden Verbraucher nur unzureichend über das DLMB informiert, was langfristig zu einer sinkenden Relevanz der LS führt. 				

©AFC Public Services; PN 4012

-14-

Handlungsszenarien:

(4) Fortführung unter Umsetzung von Optimierungspotentialen und Berücksichtigung steigender Verbraucheransprüchen an die LS



Szenario 1

Szenario 2 (a)

Szenario 2 (b)

Szenario (3)

Szenario 4

Inhalte

- ▲ Beibehaltung der DLMBK und Umsetzung von Optimierungspotentialen in deren Struktur & Prozessabläufen
- ▲ Beibehaltung der Anbindung an das BMEL
- ▲ Eindeutige Zieldefinition des DLMB, in der steigende Verbraucheransprüche Berücksichtigung finden
- ▲ Zielgruppengerechte Darstellung der LS (insb. für Verbraucher) und Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit
- ▲ Schaffung von Transparenz über den Meinungsbildungsprozess in der DLMBK und der Mitgliederberufung

Ergebnis

- Erhöhter finanzieller & personeller Aufwand zur Umsetzung der Aufgaben der DLMBK & des Sekretariats.
- Da sowohl das DLMB als auch die DLMBK bei allen Anspruchsgruppen grundsätzlich eine hohe Akzeptanz erfährt, entspricht die Fortführung des DLMB und der DLMBK deren Bedürfnis.
- Die Fortführung der paritätisch zusammengesetzten DLMBK und der Anbindung an das BMEL führt weiterhin zur Legitimation und damit hohen Relevanz der LS in allen Anwendungsbereichen.
- Die Umsetzung von Optimierungspotentialen versetzt die DLMBK und das Sekretariat in die Lage eine zeitnahe Aktualisierung der LS vorzunehmen und damit die Aktualität des DLMB deutlich zu verbessern.
- Die Schaffung von mehr Transparenz über den Meinungsbildungsprozess der DLMBK und in der Berufung von neuen Mitgliedern führt zu einer steigenden Akzeptanz bei allen Anspruchsgruppen.
- Die deutlich verbesserte Öffentlichkeitsarbeit und Berücksichtigung von Inhalten des Internet-Portals „Lebensmittelklarheit“ führt zu einer verbesserten Information der Öffentlichkeit über die Aktivitäten und Ergebnisse der DLMBK und damit zu einer steigenden öffentlichen Akzeptanz.
- Die stärkere Berücksichtigung von Verbraucheransprüchen in der Zielsetzung des DLMB führt zu einer höheren Akzeptanz des DLMB bei der Verbraucherschaft und erhöht die Konsensbereitschaft divergierender Interessensvertretungen in der DLMBK.

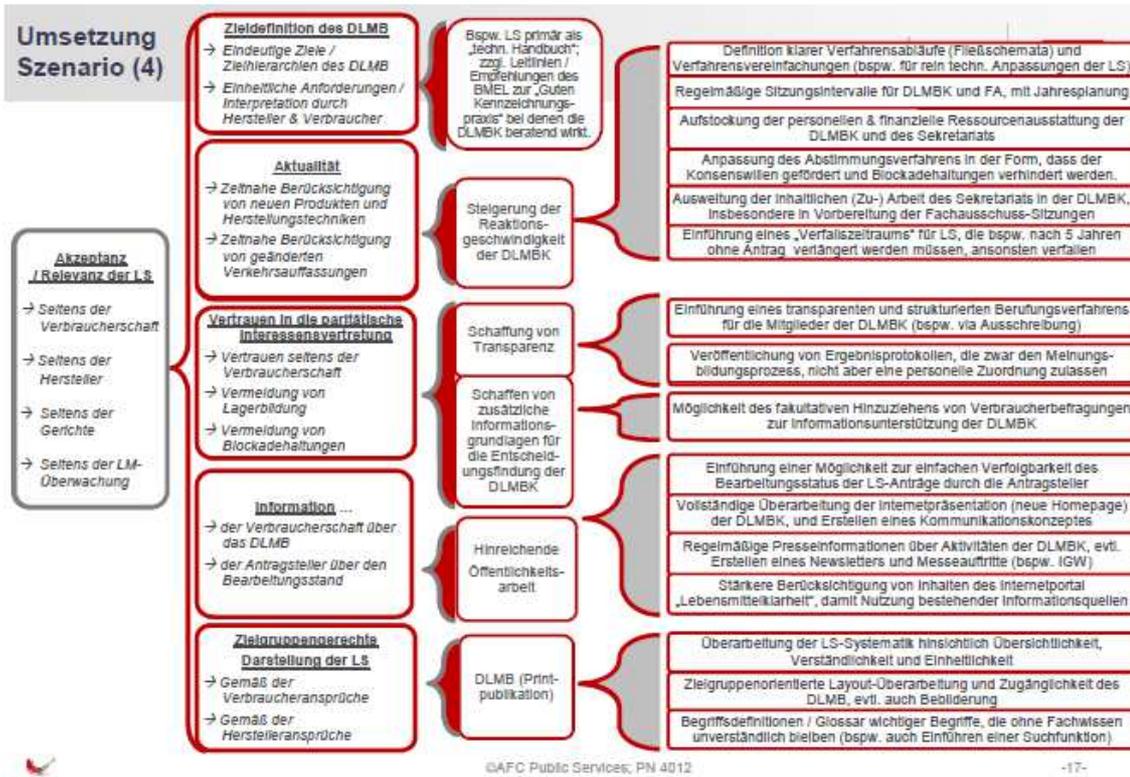
AFC Public Services GmbH



▲ Agenda

- ▲ Forschungsdesign
- ▲ Zentrale Ergebnisse
- ▲ Handlungsszenarien /-Empfehlungen
- ▲ Ansätze zur Optimierungsumsetzung





„First Steps“ der Optimierungsumsetzung



Kontakt



Dieser Bericht wurde von der AFC-Public Services GmbH

Dr. Otto Strecker
Dr. Christoph Kliebisch
Dr. Arno Becker
Dr. Michael Lendle
Dr. Volker Ebert

sowie unter Mitarbeit von

Prof. Dr. Wolfgang Voit

(Sprecher der Forschungsstelle für Europäisches und Deutsches Lebensmittel- und Futtermittelrecht, Philipps-Universität Marburg)

erstellt.



AFC Public Services GmbH
Dottendorfer Str. 82 • 53129 Bonn
+49-228-98579-0
www.afc-ps.de

