

foodwatch-Stellungnahme zum Endbericht der Studie zur Evaluierung des Deutschen Lebensmittelbuchs (DLMB) und der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK)

Berlin, 22. April 2015.

Der Evaluationsbericht über die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK) bestätigt, dass die Kommission gescheitert ist. Umso verwunderlicher erscheint es, dass die Empfehlung des Berichts an Bundesernährungsminister Christian Schmidt lautet, grundsätzlich an der Kommission festzuhalten. Folgt Minister Schmidt den Empfehlungen des Berichts, wird die grundsätzliche Fehlkonstruktion der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission fortbestehen.

1) Bericht zeigt: Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission ist gescheitert

Der Bericht bestätigt, dass die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission nicht länger tragbar ist. Vor allem der von den Autoren mehrfach beschriebene **Zielkonflikt** bei der Festlegung der Leitsätze kann bei Beibehalten der derzeitigen Konstruktion der Kommission nicht überwunden werden. Der Bericht bemängelt: „Aus der Diskrepanz zwischen Hersteller- und Verbrauchervorstellung über die primäre Funktion der LS lässt sich ein Zielkonflikt ableiten.“¹

Der Bericht dokumentiert außerdem die **extrem lange Bearbeitungsdauer** von Anträgen. Im Durchschnitt vergingen zwischen Antragstellung auf Leitsatzänderung und Bearbeitungsbeginn ganze 9 Monate, bis zur Beschlussfindung weitere 2 ½ Jahre. Von den 97 Anträgen, die zwischen 1999 und Mai 2014 an die Fachausschüsse übertragen wurden, wurden überhaupt erst 21 abgeschlossen². Rund 80 Prozent (!) der Anträge wurden demnach noch nicht abschließend bearbeitet.

An mehreren Stellen des Berichts wird zudem die Frage eines Interessenskonflikts bei den Mitgliedern der Kommission aufgeworfen. Die interviewten Wissenschaftler kritisieren den „**Lobbyeinfluss auf die Entscheidungen** der Kommission“³. Die befragten Kommissionsmitglieder gaben hingegen in Teilen an, dass „die derzeitige wissenschaftliche Vertretung in der DLMBK (...) als zu wirtschaftsnah wahrgenommen würde“⁴.

Als weiterer Kritikpunkt wird die **mangelnde Transparenz** angeführt. Auch die Verschwiegenheitserklärung als Voraussetzung der Mitgliedschaft in der DLMBK werde, insbesondere von Vertretern der Verbraucherschaft, als negativ bewertet.⁵

Aus Sicht von foodwatch muss das primäre Ziel von Leitsätzen die Verständlichkeit für den Verbraucher sein. Dieser sollte in die Lage versetzt werden, mithilfe der Verkehrsbezeichnung eine informierte Kaufentscheidung zu treffen. Zahlreiche

¹ Siehe S. 160 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

² Siehe S. 20 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

³ Siehe S. 65 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

⁴ Siehe S. 135 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

⁵ Siehe S. 129 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

Beispiele⁶ belegen, dass viele Leitsätze die Erwartung der Verbraucher nicht widerspiegeln und Verbraucher deshalb in die Irre führen. Solange der Zielkonflikt bei der Entscheidungsfindung nicht aufgelöst wird, ist nicht damit zu rechnen, dass sich die von dem Bericht thematisierten Defizite beseitigen lassen. In Anbetracht der schwerwiegenden Fehlkonstruktion der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission ist es kaum verwunderlich, dass der Evaluationsbericht zu dem Ergebnis kommt, dass der einzige Vorteil am Erhalt des Status quo „kein Restrukturierungsaufwand“⁷ sei.

2) Vorgeschlagene Szenarien

In dem Bericht werden fünf unterschiedliche Handlungsszenarien diskutiert. Diese reichen von der Abschaffung der Leitsätze (Szenario 1) über die Leitsatzerstellung durch eine private Organisation (Szenario 2a) oder eine staatliche Institution (Szenario 2b), den Erhalt des Status Quo (Szenario 3) bis hin zum Erhalt des Status Quo „unter Umsetzung von Optimierungspotenzial“ (Szenario 4).

Die Autoren des Berichts empfehlen ausdrücklich die Umsetzung von Szenario 4. Bundernährungsminister Christian Schmidt hat sich bereits „entschieden, die Empfehlungen der Studie aufzugreifen“ – das schreibt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in seiner Aufforderung zur Stellungnahme an die Verbände und beteiligten Kreise. Angesichts der im Evaluationsbericht angeführten Kritik und des in Szenario 4 fortbestehenden Zielkonflikts, auch nach Umsetzung des beschriebenen „Optimierungspotenzials“, ist die Positionierung des BMEL inhaltlich fragwürdig. Zudem ist befremdlich, dass sich Minister Schmidt bereits vor Abschluss der Konsultationsphase auf ein bestimmtes Szenario festlegt.

Als „Optimierungspotenzial“ schlagen die Autoren in **Szenario 4** unter anderem vor, dass wissenschaftliche Verbraucherbefragungen bei der Leitsatzerstellung hinzugezogen werden sollen⁸. Das Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“⁹ soll stärker hinzugezogen werden und es soll eine Ablauffrist für Leitsätze¹⁰ eingeführt werden.

Aus Sicht von foodwatch ist die Vorfestlegung von Minister Schmidt ein Affront gegenüber den beteiligten Kreisen. Das „Optimierungspotenzial“ adressiert zwar offenkundige Missstände in der Arbeit der DLMBK. Es ist jedoch nicht geeignet, die grundsätzliche Fehlkonstruktion der DLMBK zu heilen.

Insbesondere den Zielkonflikt bei der Festlegung der Leitsätze kann die Einführung dieser Maßnahmen absolut nicht beheben.

Ferner ist die in dem Bericht vorgetragene Kritik an Szenario 2b (Umsetzung durch Rechtsnormen durch das BMEL) aus Sicht von foodwatch haltlos. Die Autoren nehmen an, dass die „LS-Aktualisierung (...) vermutlich noch mehr Zeit in Anspruch nehmen (würde)“ und dass „Rechtsverordnungen (...) nicht geeignet (sind) die notwendige Menge an Einzelregelungen abzubilden“.¹¹ Gestützt werden diese Thesen allerdings

⁶ Beispiele für irreführende Leitsätze: <http://www.foodwatch.org/de/informieren/lebensmittelbuch/aktuelle-nachrichten/geheime-lebensmittelbuch-kommission-abschaffen/>

⁷ Siehe S. 176 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

⁸ Siehe S. 182 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

⁹ Siehe S. 185 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

¹⁰ Siehe S. 180 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

¹¹ Siehe S. 173 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

durch nichts und stellen so lediglich Vermutungen dar. Vielmehr bleibt fraglich, warum ein Ministerium oder eine entsprechend personell und finanziell ausgestattete Behörde wie das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), die nicht dem oben kritisierten Zielkonflikt unterliegt, mehr Zeit für die Leitsatzerstellung in Form von Rechtsnormen benötigen soll, als es derzeit schon der Fall ist (im Durchschnitt mehr als 3 Jahre, wobei etwa 80 Prozent der seit 1999 akzeptierten Anträge nicht einmal abgeschlossen bearbeitet sind). Sind die nötigen organisatorischen Strukturen in einer Behörde oder in einem Ministerium geschaffen, ist davon auszugehen, dass hauptamtlich Beschäftigte Leitsätze zügiger und damit auch eine größere Anzahl bearbeiten als ehrenamtliche Mitglieder der DLMBK.

Laut dem Bericht werde in den beteiligten Kreisen zudem „mehrheitlich die Meinung vertreten, dass die Umsetzung der Beschreibung der Verkehrsauffassung keine staatliche Aufgabe ist“¹². Dem ist entgegenzuhalten, dass die DLMBK in ihrer Arbeit über Jahre hinweg belegt hat, dass die Verbrauchererwartung in vielen Leitsätzen nicht adäquat berücksichtigt wird. Um dem Abhilfe zu schaffen, muss die Festlegung der Verkehrsbezeichnung zur staatlichen Aufgabe gemacht werden. Auch aus verfassungsrechtlichen Gründen ist dies geboten (siehe auch Prof. Rixen¹³). Die Schaffung der Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Qualitätswettbewerb und der Täuschungsschutz sind aus Sicht von foodwatch Aufgaben des Staates. Die DLMBK konnte das in der Vergangenheit nicht sinnvoll umsetzen.

Wie von foodwatch bereits im Interview für die Evaluation geäußert, ist es diskussionswürdig, ob die zur AFC Consulting Group gehörende AFC Public Services GmbH über die notwendige Neutralität für eine ergebnisoffene Evaluierung von DLMBK und DLMB verfügt. AFC ist über die AFC Risk & Crisis Consult GmbH Mitglied im Förderverein der deutschen Ernährungsindustrie e.V. und berät die Lebensmittelindustrie in Krisenfällen. Dass darüber hinaus im Rahmen der Evaluation größtenteils die Stellungnahmen von Herstellern und Vertretern des Handels (Offline: 21 von 62 Befragten und Online 213 von 247!¹⁴) in den Evaluationsbericht eingegangen sind, lässt vermuten, dass auch der Bericht zu wirtschaftsnahen Schlussfolgerungen kommt.

3) foodwatch-Forderungen

Der Evaluationsbericht zeigt: Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission ist gescheitert. Der Zielkonflikt kann bei der derzeitigen Fehlkonstruktion nicht überwunden werden. Ähnlich dem Szenario 2b fordert foodwatch deshalb:

- **Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission muss abgeschafft werden.** Eine obere Bundesbehörde wie das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) soll künftig mit der Leitsatzerarbeitung beauftragt werden.

¹² Siehe S. 163 des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

¹³ Siehe Aufsatz von Prof. Stephan Rixen im Deutschen Verwaltungsblatt, Heft 15/2014, S. 949 ff. („Legitimationsdefizite des Lebensmittelrechts – Zur demokratischen Legitimation der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission“); nicht online verfügbar

¹⁴ Siehe S. 8 ff. des Endberichts Evaluierung des DLMB und der DLMBK.

- **Verbrauchererwartung anstatt „allgemeine Verkehrsauffassung“**
Die Erwartung der Verbraucher muss entscheidend sein für die Festlegung von Bezeichnungen und Herstellungsvorgaben sein, nicht die „Verkehrsauffassung“ unter Lebensmittel-Experten. Dazu müssen die Verbraucher repräsentativ nach ihrem Verständnis und ihrer Erwartung befragt werden.
- **Transparente Einbindung der „beteiligten Kreise“**
Die „beteiligten Kreise“ aus der aufzulösenden Lebensmittelbuch-Kommission sollen ihren Sachverstand und ihre Interessen einbringen: Im Rahmen eines transparent geregelten Verfahrens bei öffentlichen Anhörungen und öffentlich einsehbaren Stellungnahmen.
- **Erweiterung der Verbandsklagerechte**
Verbraucherverbände müssen die Möglichkeit erhalten, durch erweiterte Verbandsklagerechte die Leitsätze für Lebensmittel gerichtlich überprüfen zu lassen (Normenkontrollverfahren).
- **Zügige Bearbeitung von Anträgen**
Das Verfahren zur Leitsatzerstellung muss genau vorgegeben sein: Zugelassene Anträge müssen innerhalb einer Bearbeitungsfrist von einem Jahr abgeschlossen werden. Es muss klare Zuständigkeiten in der Behörde geben und umfangreiche Transparenz über den gesamten Prozess der Leitsatzerstellung und sämtliche vorgetragenen Einzelinteressen gewahrt werden.