



Stand: 13. Dezember 2010

Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“

Internetportal der Verbraucherzentralen - Fragen und Antworten

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) fördert seit dem 15. Juli 2010 die Erstellung einer Internetplattform durch den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) als Maßnahme zur Verbraucherinformation. Der vzbv hat dieses Projekt beantragt, um Verbraucherinnen und Verbrauchern, die sich durch die Aufmachung und Kennzeichnung von Lebensmitteln getäuscht fühlen, allgemeine Informationen zur Kennzeichnung zu geben, Fragen zu konkreten Produkten zu beantworten und Raum für Diskussionen zu bieten. Er führt das Projekt in Kooperation mit der Verbraucherzentrale Hessen durch, die für diesen Zweck zusätzliches Fachpersonal eingestellt hat. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbraucherzentrale Hessen (Fachredaktion) werden das Portal betreuen und moderieren. Eine Beschreibung des Projekts ist auf der Internetseite des vzbv einsehbar www.vzbv.de (Ernährung/Dokumente). Im Folgenden soll auf Fragen zu dem geplanten Internetportal eingegangen werden, die im Verlauf der letzten Wochen an das BMELV heran getragen wurden.

1. Ist es Angelegenheit des Staates, ein derartiges Internetportal zu fördern?

Das ist der Fall, denn es handelt sich bei der Förderung des Internetportals um eine Maßnahme zur Verbraucherinformation und zur Verbesserung des Täuschungsschutzes, wodurch auch Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob und wieweit ein eventueller Änderungsbedarf im geltenden Recht besteht.

Aus Sicht des BMELV besteht Handlungsbedarf, da mittlerweile eine große Anzahl an Verbraucherinnen und Verbrauchern den Eindruck hat, durch die Aufmachung und Kennzeichnung von verschiedenen Lebensmitteln in die Irre geführt zu werden. Die Folge ist ein deutlicher Verlust an Vertrauen in die Qualität von Lebensmitteln und die Lebensmittelwirtschaft insgesamt. Dies ist Zuschriften an das Bundesministerium, aber auch Marktstudien und der Berichterstattung in den Medien zu entneh-

men. Demnach sind die Verbraucher insbesondere aus folgenden Gründen verunsichert:

- Durch das Bekanntwerden einer zunehmenden Zahl von Verstößen gegen das Irreführungsverbot, wie bei der Verwendung von so genanntem Klebefleisch oder Analogkäse ohne entsprechende Kenntlichmachung;
- durch mangelnde Kenntnisse des Rechtsrahmens sowie fehlendes Verständnis für die komplexen Hintergründe bestimmter Regelungen;
- durch mangelnde Klarheit in einem Graubereich zwischen offensichtlichem Rechtsverstoß und eindeutiger Rechtmäßigkeit. Dieser Bereich ist für die Behörden und für die Marktteilnehmer schwer zu erfassen. Irreführungen können hier nicht immer zweifelsfrei und objektiv festgestellt werden. Denn bei der Beurteilung, ob Verbraucher sich getäuscht fühlen bzw. getäuscht werden, ist ihre subjektive Wahrnehmung von besonderer Bedeutung. Diese hängt insbesondere vom jeweiligen Wissensstand über die rechtlichen Grundlagen der Kennzeichnung ab und kann außerdem im Zeitablauf einem Wandel unterliegen. Daher stellt sich häufig die Frage, wo die Irreführung oder Täuschung von Verbrauchern beginnt. Hier müssen die Vorstellungen der Unternehmen und der Verbraucher nicht übereinstimmen;
- sowie durch mögliche Defizite bei den Rahmenbedingungen (zum Beispiel rechtliche Rahmenbedingungen, Leitsätze des Lebensmittelbuches).

Das geplante Internetportal wird im Rahmen der Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“ des BMELV befristet und verbunden mit einer Begleitforschung gefördert, weil es durch die Verbraucheraufklärung, die Ermittlung der Verbrauchererwartung und den Dialog zwischen Wirtschaft und Verbrauchern einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung des Täuschungsschutzes leisten kann.

2. Ist die Förderung des Produkt bezogenen Bereichs des Internetportals durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) rechtlich zulässig?

Dem BMELV liegen mehrere rechtliche Stellungnahmen zu dem Produkt bezogenen Bereich des Internetportals vor, die zu belegen suchen, dass das BMELV kein Recht zur finanziellen Förderung des Produkt bezogenen Teils des Projekts hat. Insbesondere wird die Bundeszuständigkeit angezweifelt und ein nicht gerechtfertigter hoheitlicher Eingriff in die Grundrechte der Unternehmen behauptet.

Das BMELV hat eine erneute rechtliche Bewertung vorgenommen. Auch danach ist es unverändert der Auffassung, dass die Förderung des Internetportals rechtlich zulässig ist. Das Bundesministerium der Justiz wurde bei der Erstellung der Bewertung einbezogen, sah aber von einer rechtlichen Stellungnahme ab.

Das BMELV ist für den Verbraucherschutz und damit auch für die Finanzierung der Verbraucheraufklärung auf Bundesebene zuständig. Die Bundeszuständigkeit ergibt sich zudem daraus, dass durch das Portal die Entscheidungsgrundlagen des Bundesgesetzgebers verbessert werden sollen.

Des Weiteren liegt kein hoheitlicher Eingriff in die Grundrechte der Unternehmen vor. Das durch den vzbv und von ihm beauftragt die Verbraucherzentrale Hessen in eigener Verantwortung betriebene Portal, das vom BMELV für einen begrenzten Zeitraum finanziell gefördert wird, bezweckt in erster Linie die Aufklärung der Verbraucher und den Dialog zwischen Verbrauchern und Wirtschaft. Daneben soll es auch Informationen für ein eventuelles Handeln des Gesetzgebers liefern. Die sachliche Diskussion und Erläuterung der Rechtslage zur Aufmachung und Kennzeichnung von Lebensmitteln anhand von konkreten Beispielen ist nicht gleichzusetzen mit einer Warnung vor einem bestimmten Produkt.

Selbst bei Ausblendung der Tatsache, dass es sich um ein Portal handelt, das durch den vzbv mit der Verbraucherzentrale Hessen in eigener Verantwortung betrieben wird, fehlt es damit aus Sicht des BMELV an einer Maßnahme mit Eingriffscharakter.

3. Treten hier nicht Veröffentlichungen im Internet an die Stelle bestehender rechtlicher Verfahren und führt dies nicht zur Selbstaufgabe des Lebensmittelrechts und seiner Grundsätze?

Diese Einschätzung trifft nicht zu. Das geplante Informations- und Meinungsportal tritt nicht in Konkurrenz zu bestehenden rechtlichen Verfahren, sondern ergänzt sie lediglich durch informatorische Maßnahmen.

Von einer Selbstaufgabe des Lebensmittelrechts und seiner Grundsätze kann daher keine Rede sein. Vielmehr kann die Diskussion in dem Internetportal, verbunden mit einer Begleitforschung, die Entscheidungsgrundlage für mögliche Anpassungen des Lebensmittelrechts zugunsten der Marktbeteiligten verbessern. So werden die Projektnehmer die Ergebnisse des Meinungsaustausches im Portal auswerten. Wird zu bestimmten Themen der Bedarf einer Änderung der Rahmenbedingungen festge-

stellt, so sind Verbraucherbefragungen vorgesehen, um zu ermitteln, ob sich ein relevanter Anteil der Bevölkerung von den in Frage stehenden Praktiken getäuscht fühlt. Die Studien im Rahmen der Begleitforschung werden vom vzbv ausgeschrieben und an unabhängige Forschungseinrichtungen vergeben.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse wird über die weitere Vorgehensweise entschieden. Dabei kann es zum Beispiel um die Frage gehen, ob ein Antrag zur Änderung der Leitsätze an die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission gestellt werden sollte, eventuell der rechtliche Rahmen nachjustiert werden muss oder die Lebensmittelwirtschaft sich mit einem Verhaltenskodex künftig eine Selbstbindung auferlegen sollte.

4. Führt ein Portal zum Thema Irreführung und Täuschung nicht zur Verunsicherung der Verbraucher?

Diese Einschätzung wird nicht geteilt. Im Gegenteil: Die bereits vorhandene Verunsicherung und der festzustellende Verlust an Vertrauen in die Qualität von Lebensmitteln sind einige der Gründe, das Projekt des vzbv zu fördern. Es ist gerade das Ziel, mit einer nach der Ursache einer evtl. Täuschung unterscheidenden Herangehensweise auch für mehr Aufklärung und Zufriedenheit der Verbraucher zu sorgen. Denn es wird in dem Portal deutlich werden, ob die Ursache für die gemeldete Täuschung in einem möglichen Defizit bei den Herstellern, bei den Verbrauchern oder bei den Rahmenbedingungen liegt. Fundierte Stellungnahmen der Unternehmen können in diesem Zusammenhang einen entscheidenden Beitrag zur Erweiterung der Verbraucherkenntnisse leisten. Ferner werden grundsätzlich alle Verbraucheranfragen beantwortet und die Verbraucher werden über den Fortgang ihrer Anfrage informiert.

Durch diese aktive Einbeziehung der Verbraucher und den direkten Austausch mit den Unternehmen kann das vom vzbv entwickelte Konzept des Portals die Verunsicherung der Verbraucher abbauen und zur Wiederherstellung des Vertrauens beitragen. Davon können insbesondere diejenigen Unternehmen profitieren, die ihre Produkte korrekt kennzeichnen.

5. Gibt es klare Regeln und Kriterien für die Auswahl der im Portal eingestellten Verbraucherbeschwerden?

Das Portal soll nach klaren Regeln und zuvor festgelegten Kriterien moderiert werden. Der vzbv hat grundlegende Kriterien entwickelt, nach denen entschieden wird, wie mit den eingehenden Verbraucherbeschwerden verfahren wird. Dies ist unter Berücksichtigung der Ziele des Projekts und der Maßgabe des Zuwendungsbescheids, einen fairen und sachbezogenen Dialog zwischen Verbrauchern und Wirtschaft über das Thema irreführende Kennzeichnung und Aufmachung bei Lebensmitteln zu gewährleisten, erfolgt. Diese Kriterien werden vom Projektnehmer bis zur Freischaltung des Portals weiter konkretisiert.

So ist festgelegt, dass anonyme Meldungen nicht bearbeitet werden und keine Schmähkritik oder verunglimpfenden Beiträge eingestellt werden.

Darüber hinaus wurden bislang folgende Kriterien für die Veröffentlichung von konkreten Produktnamen vorverpackter Lebensmittel im Internetportal aufgestellt:

Folgende Produkte werden nicht veröffentlicht:

Nicht alle Beschwerden sind für eine Veröffentlichung im Portal geeignet. Fälle, die ganz offensichtlich nicht das Thema des Portals – Irreführung und Täuschung bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln – betreffen und damit thematisch nicht in das Portal gehören, werden nicht eingestellt. Den Verbrauchern wird mit einer Begründung geantwortet. Solche Fälle können zum Beispiel Beschwerden über Hygienefragen, Gesundheitsgefährdungen, wie Glassplitter in einer bestimmten Marmelade, über den Geschmack eines Produkts sein oder es kann ein Täuschungsvorwurf sein, der eindeutig abwegig ist (zum Beispiel die Beschwerde, wegen der bildlichen Darstellung einer weidenden Kuh auf einer H-Milch-Verpackung müsse die Milch aus ökologischem Landbau stammen). Ebenfalls nicht geplant ist es, die Einkaufsstätte des Produktes zu veröffentlichen, sofern sie keinen Einfluss auf die Aufmachung des Produktes hat.

Nicht veröffentlicht werden zudem klare und offensichtliche Verstöße gegen geltendes Recht (zum Beispiel unterlassene oder unrichtige Angaben im Zutatenverzeichnis). Diese Fälle werden entweder vom Portalbetreiber direkt abgemahnt oder an die Lebensmittelüberwachung weitergeleitet. Eine Einstellung solcher Fälle und der zugehörigen Informationen in das Internetportal ist nicht vorgesehen. Sie gehören auch deshalb nicht in das Portal, weil ein öffentlicher Meinungs austausch angesichts der

eindeutigen Rechtslage keinen zusätzlichen Nutzen verspricht. Hier wird der Verbraucher ebenfalls über das Vorgehen informiert.

Fühlt sich ein Verbraucher getäuscht, weil er einem Irrtum im Hinblick auf eine durch die Rechtslage eindeutig zulässige Kennzeichnung unterlegen ist, so wird das betreffende Produkt nach der Konzeption des vzbv nicht eingestellt. Es sind dies also Fälle, in denen für alle Produkte der Gattung die bemängelte Kennzeichnung verwendet werden darf oder sogar muss. Ein Beispiel wäre die Beschwerde eines Verbrauchers, der aus der Angabe „Schwarzwälder Schinken“ geschlossen hat, das Fleisch des gekauften Schinkens müsse aus dem Schwarzwald stammen. Der Hersteller kann sich jedoch – wie alle anderen Hersteller – auf die EU-Regelungen zu geschützten geographischen Angaben (g.g.A.) stützen, wonach es für die Angabe „Schwarzwälder Schinken“ ausreicht, wenn die Herstellung im Schwarzwald erfolgt.

Das Verbraucheranliegen wird in solchen Fällen an anderer Stelle des Portals, zum Beispiel im Informations- oder im Diskussionsbereich, aufgegriffen. Zusätzlich soll ggf. ermittelt werden, ob sich andere Verbraucher ebenfalls durch diese Angabe in die Irre geführt fühlen. In obigem Beispiel würde also untersucht, ob weitere Verbraucher erwarten, dass das Fleisch für Schwarzwälder Schinken aus dem Schwarzwald stammen muss.

Diese Diskussion soll jedoch nicht anhand des Produkts eines einzelnen Herstellers, sondern anhand von „Produkt-Dummys“ durchgeführt werden. Hierbei werden weder Marken-/Herstellernamen oder Verpackungsaufmachungen verwendet, die Rückschluss auf einen konkreten Anbieter geben könnten.

Folgende Produkte werden veröffentlicht:

Die übrigen Beschwerden über Produkte, durch deren Kennzeichnung und Aufmachung sich Verbraucher getäuscht fühlen, werden veröffentlicht. Es sind dies Produkte, bei denen „Täuschungspotenzial“ gesehen wird, ohne dass die entsprechende Beschwerde von vorneherein als begründet oder unbegründet gewertet werden kann. Dies ist der Graubereich zwischen offensichtlichem Rechtsverstoß und eindeutiger Rechtmäßigkeit, der durch die Diskussion im Produkt bezogenen Bereich des Internetportals näher beleuchtet werden soll.

6. Ist die Konzeption des Internetportals mit den Anforderungen an einen fairen und sachlichen Dialog vereinbar?

Das BMELV sieht die Bedingungen für einen fairen und sachlichen Dialog mit der derzeitigen Konzeption des Portals gegeben. In den Produkt bezogenen Teil des

Portals werden Beschwerden über Fälle eingestellt, in denen ein Meinungs austausch über Aufmachung und Kennzeichnung sinnvoll erscheint. Sie sollen zusammen mit einer Stellungnahme des betroffenen Unternehmens und einer Bewertung durch die Verbraucherzentrale veröffentlicht werden. Für die Leser wird klar erkennbar sein, wer der Autor der jeweiligen Stellungnahme ist. Die Fachredaktion wird eine rechtliche Einordnung und Bewertung des exemplarischen Falles vornehmen. Mit der Einordnung sollen Hintergrundinformationen zum konkreten Fall dargestellt werden, zum Beispiel können Begriffe erklärt werden. Mit der Bewertung werden Aussagen dazu gemacht, warum eine Verbraucherbeschwerde aus Sicht der Verbraucherzentrale begründet oder unbegründet ist oder wo Handlungsbedarf bestehen könnte. Gegebenenfalls wird die Stellungnahme des Herstellers erläutert, falls sie für den Verbraucher schwer verständlich formuliert sein sollte. Es wird deutlich zum Ausdruck kommen, dass es sich allein um einen Täuschungsvorwurf handelt und die Sicherheit der Lebensmittel nicht in Frage steht.

Die **Unternehmen** erhalten nicht nur die Gelegenheit zur Stellungnahme, sondern auch ein Stimmungsbild der Verbraucher und Informationen darüber, welche Verständnisprobleme bei ihren Kunden bestehen und wo ihre Arbeit ggf. verbessert werden könnte. Verbraucher müssen sich täglich mehrfach mit der Aufmachung und Kennzeichnung von Produkten auseinandersetzen. Sie sollten die Möglichkeit erhalten, auf diese Weise die notwendigen Informationen zu erhalten und zu hinterfragen. Auch deshalb hält es das BMELV für zumutbar, dass sich Unternehmen möglicher Kritik ihrer Leistung in dieser Form stellen.

Die **Sieben-Tage-Frist**, die den Unternehmen zur Stellungnahme gewährt werden soll, ist aus Sicht des BMELV, die auch von Vertretern der Lebensmittelüberwachung geteilt wird, für den Großteil der Unternehmen praktikabel. Je nach Lage des Einzelfalles wird eine längere Frist gewährt werden. Sollte zudem die Internetredaktion mehr als sieben Tage für die Aufbereitung des Falles benötigen, so werden die Informationen entsprechend später online gestellt. Damit wird die Frist für das Unternehmen automatisch verlängert. Selbstverständlich werden auch später abgegebene Stellungnahmen veröffentlicht.

Möglichem **Missbrauch** durch tendenziöse Nutzerkreise, zum Beispiel durch Wettbewerber, werden die Portalbetreiber durch die Vorprüfung aller gemeldeten Beschwerden und Meinungsäußerungen vorbeugen. Insbesondere werden anonyme Meldungen nicht bearbeitet. Jeder Nutzer muss identifizierbar sein. Sollte es dennoch zu derartigen Fällen kommen, so ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Es werden keine eindeutig abwegigen Verbraucheranfragen sowie Schmähkritik, verunglimpfende Beiträge oder anderweitig unangebrachte Äußerungen eingestellt.
- Der Einfluss eventueller gesteuerter Beschwerden auf die Konsequenzen, die aus den Ergebnissen des Portals gezogen werden, wird zusätzlich durch die Begleitforschung entkräftet. So wird mit repräsentativen Verbraucherbefragungen zu bestimmten, häufig genannten Themen überprüft, ob es sich bei den gesammelten Verbrauchermeinungen lediglich um Meinungen einzelner Nutzer handelt, oder ob davon auszugehen ist, dass sie von einem Großteil der Verbraucherinnen und Verbraucher geteilt werden.

Auch der so genannte **Archivbereich** (Arbeitstitel) soll praktikabel gestaltet werden. Fälle, die in das Portal eingestellt werden, sollen im Gesamtzusammenhang, also auch mit der Stellungnahme des Unternehmens, später dort aufgeführt werden. Dies ermöglicht es, bei erneuten, gleichlautenden Fragen darauf verweisen zu können. Wenn in der Diskussion zwischen dem Verbraucher und dem Unternehmen im Portal ein Täuschungsvorwurf nicht zu halten ist, so wird auch dies dokumentiert und damit positiv für die Unternehmen hervorgehoben. Dies gilt genauso für den Fall, dass das Unternehmen beispielsweise die Aufmachung ändert. Gegenüber den üblichen Produkt bezogenen Äußerungen in gedruckten Testberichten von Verbraucherorganisationen hat das Internet-Archiv den Vorteil, Änderungen, die nach Abschluss des Falles auftreten, sofort aktualisieren zu können.

7. Sind die Verbraucherzentralen faire Moderatoren und geeignet, diesen Dialog zu führen?

Der vzbv besitzt eine hohe Glaubwürdigkeit bei und einen breiten Zugang zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern. Gleichzeitig ist er fachlich versiert. Der Verband und die Verbraucherzentralen haben sich seit Jahren als seriöse und sachorientierte Partner bei Projekten der Verbraucheraufklärung bewährt und sind daher aus Sicht des BMELV geeignet, diesen Dialog zu führen.

8. Entsteht der Eindruck eines „quasi-amtlichen“ Beanstandungsverfahrens?

Das Portal nimmt keine amtlichen Beanstandungen vor und wird jeglichen Anschein, in diesem Bereich tätig zu sein, vermeiden. Die Verbraucher werden bei der Nutzung des Angebots eindeutig erkennen, dass das Internetportal als Informations- und Mei-

nungsforum zur Irreführung und Täuschung bei Lebensmitteln dienen soll und kein Organ der amtlichen Überwachung des Lebensmittelrechts ist. Die Lebensmittelüberwachung ist und bleibt Aufgabe der Länder.

Die Lebensmittelüberwachung wird in geeigneter Form über die Diskussion im Internetportal informiert und erhält die Möglichkeit, sich daran zu beteiligen. Die Mitglieder der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) unterstützen das Projekt. Zudem stehen LAV-Mitglieder aus Niedersachsen und Berlin als Ansprechpartner für die Gesamt-Initiative „Klarheit und Wahrheit“ des BMELV zur Verfügung und sind Mitglieder in der Beraterrunde der Initiative.

9. Widerspricht die Förderung des Internetportals nicht dem Ziel des BMELV, diejenigen zu schützen, die „ins Netz gestellt“ und damit „bloßgestellt“ werden könnten?

Der durch das Internetportal organisierte Meinungsaustausch wird nach klaren Regeln stattfinden. Es soll ein fairer und sachorientierter Dialog entstehen, der nicht zum Ziel hat, Unternehmen „bloßzustellen“, sondern die Transparenz zu erhöhen und damit den Täuschungsschutz zu verbessern und zu mehr Zufriedenheit und Vertrauen bei den Verbrauchern beizutragen. Darüber hinaus werden in dem Portal keine sensiblen Daten der Unternehmen veröffentlicht, sondern lediglich ihre Produkte, die sie selbst täglich in den Einkaufsstätten und in der Werbung präsentieren.

10. Gibt es nicht schon genügend Internetangebote in diesem Bereich? Wie unterscheidet sich das Internetportal von anderen Internetangeboten?

Das Internetprojekt der Verbraucherzentralen unterscheidet sich grundlegend von anderen Internetangeboten, zum Beispiel durch die Einbeziehung der Wirtschaft, die die Möglichkeit zur Stellungnahme erhält und deren Teilnahme an der Diskussion ausdrücklich erwünscht ist. Darüber hinaus hat die Einbindung des Portals in den gemeinsamen Internetauftritt der deutschen Verbraucherzentralen den Vorteil, ein breites Spektrum der Internetnutzer zu erreichen. Zusätzlich können Verbrauchermeynungen, die persönlich an die Verbraucherzentralen heran getragen werden, Eingang in das Portal finden und so die Basis der Meinungen verbreitern. Ein Unterscheidungsmerkmal zu anderen Portalen ist auch die wissenschaftliche Absicherung, dass die Aussagen zu bestimmten Themen repräsentativ sind. Dies ist bei anderen Portalen nicht der Fall. Ferner wird der Informationsbereich für die Verbraucher deutlich größer und sachlich ausgewogener sein als bei vielen anderen Portalen.