

Evaluation der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission

Interview AFC Public Services GmbH (Fragen) mit foodwatch e.V., Matthias Wolfschmidt

(Antworten), am 17. Juni 2014 in Berlin.

(Stand: 23.06.2014)

Einleitende Fragestellungen

1. Welche drei Aspekte fallen Ihnen spontan ein, wenn Sie an das DLMB oder die DLMBK denken?

- a. Die Veto-Möglichkeit der Lebensmittelwirtschaft in der Kommission;
- b. Die staatlich legitimierte Verbrauchertäuschung bei leitsatzkonformen Produkten;
- c. Die Intransparenz der Kommission, die von der Verschwiegenheitserklärung ihrer Mitglieder über die Nicht-Veröffentlichung ihrer Sitzungsprotokolle bis hin zur unmöglichen Nachvollziehbarkeit ihrer Entscheidungen reicht, wobei die Kommission im Stile eines Geheimbundes agiert.

Relevanz der Leitsätze (des DLMB)

2. Stellen die Leitsätze in der vorliegenden Form eine für Sie akzeptable Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln dar?

Nein. Die „Verkehrsauffassung“ stellt in den meisten Fällen nichts weiter dar als die jeweils gängige Herstellungspraxis eines Lebensmittels. Sie ist also eine „Mindestnorm“ für die „gute Herstellungspraxis“ – aber nicht für die „gute Produktauslobungspraxis“. Den Anspruch, die „Verkehrsauffassung“ repräsentiere zugleich die Verbrauchererwartung, kann die DLMBK nicht einlösen: 1. Intransparentes Verfahren (siehe Antwort c. auf Frage 1); 2. Es ist nicht nachvollziehbar, welche partikularen Interessen sich jeweils bei der Formulierung durchgesetzt haben; 3. Nicht vorhandene (repräsentative) Ermittlung der durchschnittlichen Verbrauchererwartung.

3. Sollte aus Ihrer Sicht an den Leitsätzen festgehalten werden?

Die Frage ist aus unserer Sicht falsch gestellt. Nicht was für oder gegen Leitsätze spricht, ist die Frage, sondern Anspruch und Verfahren ihrer Erarbeitung. Leitsätze müssen mit dem Ziel formuliert werden, den Qualitätswettbewerb zu fordern und fördern. D.h. die gefundenen verbindlichen Produktbezeichnungen müssen die Verbraucher in die Lage versetzen, qualifizierte Kaufentscheidungen zu treffen. Und zugleich müssen die

vorgeschriebenen Rezepturen und Herstellungsverfahren ein-eindeutigen Qualitäten entsprechen sowie Qualitätsdifferenzierungen vornehmen, welche in den Produktbezeichnungen etc. entsprechend verbraucherverständlich dargestellt werden. Die Dynamik lebensmitteltechnologischer Innovationen darf die Produktbezeichnungen nicht aushöhlen.

Regeln, die diesen Ansprüchen entsprechen, dürfen - insbesondere wenn es um Lebensmittel geht - nicht von einem demokratisch schwach legitimierten Geheimgremium festgelegt werden.

Fragen 4-8:

- 4. Zu welchem Zweck und wie häufig nutzen Sie die Leitsätze, bzw. kommen Sie mit ihnen in Kontakt? Insbesondere bei der Zusammensetzung, Herstellung, Kennzeichnung und Produktbeschreibung 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?**

Selbstverständlich ist es nötig, für Produkte, deren Kennzeichnung und Zusammensetzung nicht durch das europäische Lebensmittel- und insbesondere das Kennzeichnungsrecht beschrieben sind, nationale Regeln über Mindestanforderungen der Zusammensetzung und Herstellung sowie Kennzeichnung zu schaffen. Ausgehend von dem Ziel, den Verbrauchern qualifizierte Kaufentscheidungen zu ermöglichen und den Wettbewerb um Qualität zu fördern, müssen Bezeichnungen geschützt und Kennzeichnungsregeln sowie Qualitätsstufen definiert werden.

Derzeit erfüllen jedoch die Leitsätze diese Funktionen nicht annähernd im Sinne der Verbraucher.

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, Kennzeichnung und Produktbeschreibung von Lebensmitteln?

Wie bereits in den Antworten auf die Fragen 2 und 3 dargelegt, ist der Begriff der „Verkehrsauffassung“ an sich problematisch, die Intransparenz ihrer Ermittlung in der „Lebensmittelbuch-Kommission“ verschärft dies zusätzlich.

Die durchschnittliche Verbrauchererwartung muss maßgeblich sein für Produktbezeichnung und -beschreibung. Diese Verbrauchererwartung ist zu ermitteln durch Verbraucherforschung, repräsentative Verbraucherbefragungen müssen daher obligatorisch für die Entwicklung der Leitsätze werden.

In ihrer heutigen Form sind die Leitsätze vor allem geeignet, um Zusammensetzung und Herstellungsverfahren zu regeln. In Hinblick auf Verbrauchererwartung und -interessen (Kennzeichnung und Produktbezeichnung) scheitern die Leitsätze jedoch. Dies bedeutet, dass die heutigen Leitsätze den Qualitätswettbewerb eher verhindern als ermöglichen.

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?**

Zu a) Nein, sie leisten Verbrauchertäuschung zuweilen effektiv Vorschub (siehe Antwort auf Frage 9)

Zu b) Nein, siehe Antworten auf Fragen 2, 3 und 9.

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, Kennzeichnung und Produktbeschreibung von Lebensmitteln?

Nach Auffassung von foodwatch kann nur eine ausreichend demokratisch legitimierte Institution Regeln für die Bezeichnung von Lebensmitteln sowie deren

Zusammensetzung und Herstellung erlassen. Diese Institution muss anhand transparenter Verfahrensregeln sowohl die Verbrauchererwartung repräsentativ ermitteln als auch die „beteiligten Kreise“ in Gestalt von öffentlichen Stellungnahmen/Konsultationen anhören. Erweiterte Verbandsklagerechte müssen als korrekatives Instrument die Möglichkeit von durch Verbraucherverbände angestoßenen Normenkontrollklagen gewährleisten. Deshalb lautet die denk- und realisierbare Alternative:

- a. Abschaffung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission: Der Staat muss festlegen, wie Lebensmittel zu kennzeichnen sind und nicht ein Geheim-Gremium, bei dem Lobbyisten der Lebensmittelindustrie verbraucherfreundliche Regeln blockieren können. Die Initiative für verbindliche „Leitsätze“ sollte bei einer oberen Bundesbehörde wie dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) liegen.
- b. Verbrauchererwartung anstatt „allgemeine Verkehrsauffassung“: Die Erwartung der Verbraucher muss für die Festlegung von Bezeichnungen entscheidend sein und nicht die „Verkehrsauffassung“ unter Lebensmittel-Experten. Dazu müssen die Verbraucher repräsentativ nach ihrem Verständnis und ihrer Erwartung befragt werden.
- c. Transparente Einbindung der „beteiligten Kreise“: Die „beteiligten Kreise“ aus der aufzulösenden Lebensmittelbuch-Kommission sollen ihren Sachverstand und ihre Interessen einbringen: im Rahmen von öffentlichen Anhörungen.
- d. Erweiterung der Verbandsklagerechte: Verbraucherverbände müssen die Möglichkeit erhalten, durch erweiterte Verbandsklagerechte die Leitsätze für Lebensmittel gerichtlich überprüfen zu lassen (Normenkontrollverfahren).

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?

Wir halten die Einführung verbindlicher Rechtsnormen im Rahmen eines demokratisch legitimierten Verfahrens für unabdingbar. Beispielsweise könnte eine obere Bundesbehörde durch einen Bundestagsbeschluss ermächtigt werden, Rechtsnormen zu erlassen. Denkbar wäre eine (regelmäßige) periodische (z.B. 2-jährliche) Überprüfung der erlassenen Rechtsnormen durch den Deutschen Bundestag, um sicherzustellen, dass die Behörde gemäß ihres Auftrags arbeitet, d.h. obligatorische Verbraucherbefragungen durchführt etc.

13. Ist die Festlegung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln aus Ihrer Sicht eine staatliche Aufgabe bzw. welche Aufgaben sollte der Staat in diesem Zusammenhang wahrnehmen?

Der Staat hat die Aufgabe, die Regeln für den Lebensmittelmarkt zu definieren und die Verbraucher in eine Lage zu versetzen, informierte Kaufentscheidungen treffen zu können.

Derzeit delegiert der Staat diese Aufgabe an Akteure aus der Zivilgesellschaft (Mitglieder der Lebensmittelbuchkommission sind z.B. Wissenschaft, Verbraucherverbände aber auch Verbände der Wirtschaft) und lässt diese in einem intransparenten Verfahren Regeln beschließen, die die gesamte Verbraucherschaft betreffen.

Damit muss aus Sicht von foodwatch Schluss sein. Wir fordern eine klare Trennung von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Verantwortung. Der Staat muss festlegen, wie Lebensmittel zu kennzeichnen sind. Die Akteure der aufzulösenden DLMBK sollten kritische Beobachter staatlicher Regulierung sein, z.B. über das von foodwatch vorgeschlagene transparente Konsultationsverfahren oder über erweiterte Verbandsklagerechte für Verbraucherverbände (siehe Antwort Frage 11).

Aktualität der Leitsätze (des DLMB)

14. Wie aktuell sind die Leitsätze in der vorliegenden Form? (Werden bspw. neue Produktentwicklungen oder veränderte Herstellungstechnologien kurzfristig berücksichtigt?)

Die Frage offenbart die Insuffizienz des derzeitigen Konzepts der Leitsätze. Wenn offenbar vor allem lebensmitteltechnologische Entwicklungen die Leitsatzdiskussionen anstoßen und nicht Verbrauchererwartungen. Aus Sicht von foodwatch muss regelmäßig die (sich möglicherweise verändernde) Verbrauchererwartung ermittelt und daran die Diskussion und Entwicklung der Leitsätze ausgerichtet werden.

Verbraucheransprüche

15. Erfüllt die Definition der Leitsätze Ihrer Meinung nach die Erwartungen der Verbraucher an die Beschreibung der Verkehrsauffassung von Lebensmitteln?

Offensichtlich entspricht die von der Lebensmittelbuchkommission formulierte „Verkehrsauffassung“ nicht der Verbrauchererwartung (siehe Fragen 2. und 9.). Leitsätze sollen angeblich „unter Berücksichtigung der Erwartung der Durchschnittsverbraucher“ erstellt werden. Dies ist jedoch häufig nicht der Fall. Bei der sogenannten „Kalbfleisch-Leberwurst“ erwarten Durchschnittsverbraucher wohl kaum, dass diese zum Großteil aus Schweinefleisch besteht. Ein anderes Beispiel lässt sich im Bereich Fischerzeugnisse finden: „Alaska-Seelachs-Schnitzel“ müssen laut den Leitsätzen überhaupt keinen Lachs enthalten. Stattdessen erlaubt die Lebensmittelbuch-Kommission, dass Hersteller die billigere Fischart Pollack dafür verwenden und diese mit Farbstoffen lachsähnlich einfärben. Die Lebensmittelbuch-Kommission gestattet demnach ein waschechtes Imitat, wovon die Verbraucher oft nur auf der Rückseite der Verpackung erfahren. Bei aromatisierten „Früchte“-Tees erlauben die Leitsätze, dass Hersteller auf der Schauseite der Produktverpackung Früchte abbilden, die in dem Produkt überhaupt nicht enthalten sind. Diese exemplarisch gewählten Beispiele zeigen, dass die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission Leitsätze festlegt, die die „Erwartung der Durchschnittsverbraucher“ nicht hinreichend berücksichtigen.

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 Kennzeichnung und Produktbeschreibung von Lebensmitteln?

Für Herstellung und Zusammensetzung bedarf es einer „guten Herstellungspraxis“, die entsprechend für unterschiedliche Qualitätsstufen definiert werden muss. Entscheidend für Produktbeschreibung und Kennzeichnung muss die durchschnittliche Verbrauchererwartung sein, nicht etwa die sog. „allgemeine Verkehrsauffassung“ unter Experten. Deshalb muss repräsentative Verbraucherforschung als Grundlage für die Entwicklung von Leitsätzen verpflichtend werden. Zielvorgabe für die Entwicklung von Leitsätzen muss sein, die Verbraucher in die Lage zu versetzen, anhand der Kennzeichnung und Produktbeschreibungen die unterschiedlichen Qualitätsstufen zu erkennen und so einen Qualitätswettbewerb zu ermöglichen. Die Bezeichnungen müssen deshalb „genauer“ werden. Ein durchgängiges Konzept für Qualitätsstufen ist notwendig.

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?

Zunächst: Gemeint ist vermutlich „Kalbfleisch-Leberwurst“ nicht „Kalbsleberwurst“. In der Regel werden Änderungen der Verkehrsbezeichnungen und Produktbeschreibungen nötig sein. Wenn die Rezeptur traditionell ist und die Zusammensetzung notwendigerweise so sein muss (aus geschmacklichen oder technologischen Gründen), müssen Verkehrsbezeichnungen präzisiert werden.

Fragen zur Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK)

18. Wie effektiv arbeitet aus Ihrer Sicht die DLMBK bei der Erstellung der Leitsätze?

Mangels Transparenz der Arbeitsweise kann für die Öffentlichkeit darüber kaum ein Urteil gefällt werden. Wenn man als Zielsetzung der Arbeit der DLMBK die Unterstützung eines Qualitätswettbewerbs formuliert, so ist ihre Arbeit aus Verbrauchersicht höchst ineffektiv.

19. Ist die Erstellung der Leitsätze für Sie nachvollziehbar, d.h. ist der Prozess der Entscheidungsfindung für Sie transparent?

Nein. Für alle, die nicht Mitglieder der DLMBK sind (82 Millionen Einwohner minus 32 DLMBK-Mitglieder) ist der Prozess der Entscheidungsfindung nicht nachvollziehbar und nicht transparent und wird gezielt geheim gehalten, da Sitzungsprotokolle und Abstimmungsergebnisse nicht veröffentlicht werden und die Mitglieder per Geschäftsordnung zur Geheimhaltung verpflichtet sind. Niemand erfährt, wann und welche verbraucherfreundlicheren Regelungen die Lebensmittelwirtschaft durch ihr Veto-Recht „erfolgreich“ blockiert hat (von einem Ausnahmefall im Streit um den so genannten ‚Allgemeinen/Horizontalen Leitsatz‘ abgesehen).

20. Wie sollte die Berufung der Mitglieder aus Ihrer Sicht prinzipiell begründet sein? Insbesondere hinsichtlich der Fachexpertise (berufliche Tätigkeit)?

Die Kommission in der jetzigen Form muss abgeschafft werden. Die jeweiligen Interessengruppen sollen durch ein transparentes Konsultationsverfahren in die Leitsatzentwicklung eingebunden sein. Das Gremium Lebensmittelbuch-Kommission ist überflüssig. Folglich erübrigt sich auch die Frage nach der Berufung der Mitglieder. Siehe dazu Antwort auf Frage 11.

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?

Selbstverständlich bestehen Interessenkonflikte. Das Gremium ist so angelegt, dass unterschiedliche, konkurrierende Interessen versammelt werden. Weder BLL-Vertreter noch z.B. Verbrauchervertreter können realistischweise neutrale Positionen vertreten. Diese Fehlkonstruktion muss aufgelöst und entsprechend durch ein transparentes Konsultationsverfahren für Interessenvertretung ersetzt werden (siehe Frage 20, 11).

22. Wo liegt aus Ihrer Sicht konkret der Bedarf zur Optimierung des DLMB und der Arbeit der DLMBK?

DLMBK: Dieses Gremium ist aufgrund der Fehlkonstruktion nicht reformierbar. Es arbeitet intransparent und ist aus unserer Sicht nicht hinreichend demokratisch legitimiert. Bedarf zur Optimierung: Abschaffen, siehe Forderungen in der Antwort auf Frage 11.

DLMB: Siehe Antworten auf Fragen 2, 3 und 9.

Abschließende Frage

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?

Die Lebensmittelwirtschaft, allen voran BLL und BVE, haben sich klar für den Erhalt der Lebensmittelbuch-Kommission ausgesprochen und verteidigen den Status quo (Intransparenz, Veto-Recht bzw. Abstimmungsmodalitäten).

Aus Sicht von foodwatch muss eine von der Bundesregierung angestoßene Evaluierung der Lebensmittelbuch-Kommission von neutraler Stelle durchgeführt werden. Es erscheint diskussionswürdig, ob die AFC Consulting Group als Unternehmensberatung 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.