

## foodwatch-Positionspapier zur Deutschen Lebensmittelbuchkommission

Berlin, 17. März 2014.

**Die geltenden Lebensmittelgesetze lassen auf vielfältige Weise ganz legalen Etikettenschwindel zu und bieten der Lebensmittelindustrie viel Spielraum, um bei Verbrauchern falsche Erwartungen zu wecken. Viele Hersteller täuschen gezielt mit der Aufmachung und Werbung, insbesondere auf der Verpackungsvorderseite („Schauseite“) – ohne dabei gegen Gesetze verstoßen zu müssen. Die Produkte halten regelmäßig nicht das, was diese Schauseite verspricht. Das vom Bundesverbraucherministerium 2011 initiierte Internetportal lebensmittelklarheit.de sowie abgespeist.de, 2007 von foodwatch gestartet, dokumentieren dies eindrucksvoll mit hunderten Beispielen.<sup>1</sup>**

**Während der Großteil der Kennzeichnungsregeln von der EU beschlossen wird, ist ein elementarer Teil nach wie vor national geregelt<sup>2</sup>: Die sogenannte Verkehrsbezeichnung. Was beispielsweise unter einem „aromatisierten Fruchtee“ oder einer „Kalbfleisch-Leberwurst“ zu verstehen ist – und wie diese auf der Schauseite eines Produkts beworben werden (dürfen) – legt weder das Europäische Parlament, noch die EU-Kommission, der Deutsche Bundestag noch die Bundesregierung fest. Dafür ist bislang die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK) zuständig. Das zentrale Problem: Die sogenannte „allgemeine Verkehrsauffassung“, die in der Kommission ermittelt wird, widerspricht oft der Verbrauchererwartung. Die festgelegten „Verkehrsbezeichnungen“ erlauben deshalb legale Täuschung der Verbraucher.**

### **1. Die „Leitsätze“ der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission**

Die DLMBK erstellt, prüft und überarbeitet sogenannte Leitsätze für Lebensmittel. Diese Leitsätze definieren Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale von Lebensmitteln und bestimmen vor allem die „Verkehrsbezeichnung“ von vielen Produkten<sup>3</sup>.

Dazu ermittelt die Kommission die „allgemeine Verkehrsauffassung“ – so etwas wie „gängige Praxis“ der Herstellung und Kennzeichnung von Lebensmitteln.<sup>4</sup> Dafür ist es notwendig, dass sich die vertretenen Gruppen aus Lebensmittelwirtschaft, Wissenschaft, Lebensmittelüberwachung und Verbraucherschaft, die jeweils acht Mitglieder in dem Experten-Gremium stellen<sup>5</sup>, einigen. Lobbyisten der Lebensmittelindustrie entscheiden demnach mit, wie Lebensmittel zu bezeichnen sind – im Auftrag der Bundesregierung: Die Mitglieder werden vom Bundesernährungsministerium jeweils für einen Zeitraum von fünf Jahren berufen.

Neue Leitsätze oder Leitsatzänderungen „sollen“<sup>6</sup> zwar grundsätzlich einstimmig beschlossen werden. Gelingt dies nicht, müssen in einer zweiten Abstimmung mehr als drei Viertel der Mitglieder zustimmen. Stellt sich also eine Vertretergruppe geschlossen gegen einen Antrag, wird dieser abgelehnt. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), der auch in der Lebensmittelbuch-Kommission vertreten ist, beklagte in diesem Zusammenhang, dass die Gruppe der Wirtschaftsvertreter durch ihre Blockadehaltung „immer wieder verhindert, die Leitsätze verbrauchergerechter zu gestalten“<sup>7</sup>.

Weder die Sitzungen selbst noch die Sitzungsprotokolle der DLMBK sind öffentlich. Wie welches Mitglied bei einem Beschluss abgestimmt hat, ist geheim. In welchem konkreten Fall sich die Lobbyisten der Lebensmittelindustrie erfolgreich durchsetzen und beispielsweise verbraucherfreundliche Leitsätze blockieren, erfährt die Öffentlichkeit deshalb nicht. Aus Sicht

<sup>1</sup> <http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xchg/lebensmittelklarheit/hs.xsl/1041.htm>

<sup>2</sup> Verankert in § 4 Lebensmittelkennzeichnungsverordnung (LMKV): <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/lmkv/gesamt.pdf>

<sup>3</sup> Betrifft u.a. Fleischerzeugnisse, Tee, Honig, Brot oder Kleingebäck

<sup>4</sup> Siehe dazu ausführlicher <http://www.lebensmittel.org/wissenswertes/gesetzgebung/80-grundlagen-des-lebensmittelrechts.html> (letzter Absatz)

<sup>5</sup> <http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/Lebensmittelbuch/MitgliederLebensmittelbuchKommission.html>

<sup>6</sup> Auszug aus Geschäftsordnung DLMBK

<sup>7</sup> Der VZBV zum 50-jährigen Jubiläum der DLMBK: <http://www.vzbv.de/8894.htm>

von foodwatch darf nicht im Geheimen verhandelt werden, was buchstäblich alle Bürgerinnen und Bürger betrifft. Eine Klage von foodwatch zur Offenlegung der Sitzungsprotokolle wurde jedoch 2010 zurückgewiesen<sup>8</sup>.

## 2. Leitsätze spiegeln Erwartungen der Verbraucher nicht ausreichend wider

Leitsätze haben laut BMEL „den Charakter objektivierter Sachverständigengutachten“<sup>9</sup>. Sie sollen die Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale von Lebensmitteln „beschreiben“ (§ 15.1 LFGB) – und das alles „unter Berücksichtigung der Erwartung der Durchschnittsverbraucher“<sup>10</sup>. Letzteres ist jedoch häufig nicht der Fall. Immer wieder stellt sich heraus, dass leitsatzkonforme Produkte, Produktkennzeichnungen und Aufmachungen für Verbraucher irreführend sind. Sie bilden daher offensichtlich nicht die „Erwartung der Durchschnittsverbraucher“ ab:

Beispiel 1: Die *Leitsätze für Fleisch und Fleischerzeugnisse*<sup>11</sup> erlauben, dass **Kalbfleisch-Leberwurst** zum Großteil aus Schweinefleisch hergestellt wird, keine Kalbsleber enthält und nur zu 15 Prozent aus Kalb besteht. Eine repräsentative Verbraucherbefragung aus dem Jahr 2013 zeigt: Der Durchschnittsverbraucher erwartet bei als „Kalbswurst“ bezeichneten Wurstwaren einen *Schweinefleisch*anteil von etwa 13,5 Prozent und einen *Kalbfleisch*anteil von etwa 83 Prozent – die Verbrauchererwartung steht den Leitsätzen damit diametral entgegen.<sup>12</sup>

Beispiel 2: **Alaska-Seelachs-Schnitzel**, gern verwendet in Brotaufstrichen und Salaten, muss laut den *Leitsätzen für Fisch, Krebs- und Weichtiere* nicht einmal aus Lachs bestehen<sup>13</sup>. Stattdessen erlaubt die Lebensmittelbuch-Kommission, dass Hersteller die Fischart Pollack dafür verwenden und diese mit Farbstoffen lachsähnlich einfärben. Oft ist nur auf der Rückseite erkennbar, dass es sich um „Lachsersatz“ und keinen echten Lachs handelt. Die Lebensmittelbuch-Kommission erlaubt demnach ein waschechtes Imitat.

Beispiel 3: **Aromatisierte Fruchtetees**, wie zum Beispiel der Fruchtetee „Herzkirsche“ von Teekanne, dürfen gemäß *Leitsätzen*<sup>14</sup> auf der Schauseite der Produktverpackung Früchte zeigen, obwohl diese im Produkt nicht enthalten sind. Der Hinweis „mit Herzkirscharoma“ reicht aus, um den Vorgaben der Kommission Rechnung zu tragen. Aus Sicht von foodwatch erwarten Verbraucher vollkommen zu Recht, dass durch Abbildung hervorgehobene Früchte im Produkt auch in wesentlichen Mengen enthalten und für die Geschmacksgebung verantwortlich sind.

Die Beispiele zeigen, dass die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission irreführende und für den Verbraucher nicht nachvollziehbare Leitsätze festlegt. Es kann also mitnichten behauptet werden, dass die Leitsätze hinreichend die „Erwartung der Durchschnittsverbraucher berücksichtigen“. Weitere Beispiele sind in einer von foodwatch zusammengestellten Fotostrecke zu finden.<sup>15</sup>

## 3. Bundesregierung sieht Handlungsbedarf

Auch die Bundesregierung scheint mittlerweile Handlungsbedarf zu sehen. Im Koalitionsvertrag „Deutschlands Zukunft gestalten“ vom Dezember 2013 ist ein kurzer Passus und damit Kritik an der Arbeit der Kommission gelandet: „Die Empfehlungen der Lebensmittelbuchkommission müssen sich stärker am Anspruch der Verbraucher nach „Wahrheit und Klarheit“ orientieren.“<sup>16</sup>

<sup>8</sup> [http://www.foodwatch.org/de/presse/pressemitteilungen/lebensmittelbuch-bleibt-geheimsache-gericht-lehnt-veroeffentlichung-von-sitzungsprotokollen-ab/?sword\\_list%5B0%5D=lebensmittelbuch](http://www.foodwatch.org/de/presse/pressemitteilungen/lebensmittelbuch-bleibt-geheimsache-gericht-lehnt-veroeffentlichung-von-sitzungsprotokollen-ab/?sword_list%5B0%5D=lebensmittelbuch)

<sup>9</sup> <https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/Lebensmittelbuch/HinweiseLeitsaetzeLebensmittelbuch.html>

<sup>10</sup> <http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/Lebensmittelbuch/DeutschesLebensmittelbuch.html>

<sup>11</sup> [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Lebensmittelbuch/LeitsaetzeFleisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Lebensmittelbuch/LeitsaetzeFleisch.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>12</sup> [http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xbcr/lebensmittelklarheit/studie\\_kennzeichnung-aufmachung\\_ergebnisbericht-2013.pdf](http://www.lebensmittelklarheit.de/cps/rde/xbcr/lebensmittelklarheit/studie_kennzeichnung-aufmachung_ergebnisbericht-2013.pdf), S. 12f

<sup>13</sup> [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Lebensmittelbuch/LeitsaetzeFische.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Lebensmittelbuch/LeitsaetzeFische.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>14</sup> [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Lebensmittelbuch/LeitsaetzeTee.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Lebensmittelbuch/LeitsaetzeTee.pdf?__blob=publicationFile) bzw.

[https://www.bundesanzeiger.de/ebanzwww/contentloader?state.action=genericsearch\\_loadpublicationpdf&session.sessionid=591d625b56dab28b6f6f397d8172ae&fts\\_search\\_list\\_dgstHistoryId=32126&fts\\_search\\_list.selected=2cd681978d5fc3d4&state.filename=BAanz%20AT%2012.12.2013%20B6](https://www.bundesanzeiger.de/ebanzwww/contentloader?state.action=genericsearch_loadpublicationpdf&session.sessionid=591d625b56dab28b6f6f397d8172ae&fts_search_list_dgstHistoryId=32126&fts_search_list.selected=2cd681978d5fc3d4&state.filename=BAanz%20AT%2012.12.2013%20B6)

<sup>15</sup> [www.foodwatch.de/lebensmittelbuch](http://www.foodwatch.de/lebensmittelbuch)

<sup>16</sup> <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, S. 89

Die dem BMEL unterstellte Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) hatte im Dezember 2013 außerdem eine Ausschreibung zur „*Evaluierung des Deutschen Lebensmittelbuches (DLMB) und der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK)*“ veröffentlicht: „*Auftragsgegenstand ist die Durchführung einer ergebnisoffenen Überprüfung sowohl des Deutschen Lebensmittelbuches (DLMB) als auch der institutionellen [sic] Verankerung und der organisatorischen Aufstellung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK). Diese Evaluierung soll bewusst die gesamte Struktur des DLMB und der DLMBK auf den Prüfstand stellen und Perspektiven zur Weiterentwicklung erarbeiten.*“<sup>17</sup>

Die politische Diskussion um die Zukunft der Kommission ist in vollem Gange. foodwatch schlägt vor, sich von dem bisherigen Konzept der Lebensmittelbuch-Kommission zu verabschieden.

#### **4. Das fordert foodwatch**

Die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission ist eine Art Geheim-Gremium, bei dem Lobbyisten im Auftrag der Bundesregierung mitentscheiden, wie Lebensmittel zu bezeichnen sind. Die Öffentlichkeit erfährt nicht, in welchen Fällen die Gruppe der Wirtschaftsvertreter verbraucherfreundliche Leitsätze „erfolgreich“ blockiert. Im Ergebnis ermöglicht die Kommission der Lebensmittelwirtschaft, die Verbraucher zu täuschen und in die Irre zu führen: Die Produktbezeichnungen weichen zum Teil massiv von dem ab, was durchschnittliche Verbraucher erwarten. Deshalb fordert foodwatch:

##### **1. Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission abschaffen!**

Der Gesetzgeber muss festlegen, wie Lebensmittel zu kennzeichnen sind – kein Geheim-Gremium, bei dem Lobbyisten der Lebensmittelindustrie verbraucherfreundliche Regelungen blockieren können. Die Initiative für (verbindliche) Leitsätze sollte bei einer oberen Bundesbehörde wie dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) liegen. Dort muss die nötige fachliche Expertise bereitstehen. Die Behörde muss zum Erlass verbindlicher Leitsätze durch den Deutschen Bundestag ermächtigt werden.

##### **2. Verbrauchererwartung anstatt „allgemeine Verkehrsauffassung“!**

Entscheidend für die Entwicklung von Leitsätzen und die Festlegung von Verkehrsbezeichnungen muss die „durchschnittliche Verbrauchererwartung“ sein. Die „allgemeine Verkehrsauffassung“ unter Lebensmittel-Experten darf nicht ausschlaggebend sein. Die Verbraucher sind schließlich diejenigen, die die Verkehrsbezeichnung korrekt verstehen sollen. Deshalb müssen in Zukunft repräsentative Verbraucherbefragungen zur Ermittlung der durchschnittlichen Verbrauchererwartung obligatorisch für die Entwicklung der Leitsätze werden.

##### **3. Transparentes Konsultationsverfahren!**

Wenn das BVL einen Leitsatz-Entwurf entwickelt hat, sollen Verbraucherverbände, Lebensmittelwirtschaft, Wissenschaft und Lebensmittelüberwachung (die bisher „beteiligten Kreise“ der Lebensmittelbuch-Kommission) im Anschluss öffentlich konsultiert und auf diese Weise eingebunden werden. Die inhaltliche Verantwortung für die Leitsätze muss jedoch eindeutig beim Staat bzw. der zuständigen Behörde bleiben.

##### **4. Kontrolle durch Zivilgesellschaft!**

Verbraucherverbände müssen erweiterte Verbandsklagerechte bekommen, um Leitsätze gerichtlich überprüfen zu lassen (Normenkontrollverfahren). Die guten Erfahrungen im Umweltrecht zeigen, dass das Verbandsklagerecht praktikabel ist und das Gemeinwohl effektiv schützt.

<sup>17</sup> [https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/03\\_Forschungsfoerderung/03\\_Entscheidungshilfe/140113\\_Evaluierung\\_Deutsches%20Lebensmittelbuch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/03_Forschungsfoerderung/03_Entscheidungshilfe/140113_Evaluierung_Deutsches%20Lebensmittelbuch.pdf?__blob=publicationFile)