

27. April 2015

Reformvorschläge unbefriedigend – Verbrauchererwartung zu wenig in den Blick genommen

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands

**zur Studie „Evaluierung des Deutschen Lebensmittelbuchs
(DLMB) und der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission
(DLMBK)“**

1. Hintergrund der Evaluierung

Die Deutsche Lebensmittelbuchkommission (DLMBK) ist ein vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) berufenes Gremium, welches aus gleich vielen Mitgliedern der Bereiche Lebensmittelüberwachung, Wissenschaft, Lebensmittelwirtschaft und Verbraucherschaft besteht.

Das Gremium arbeitet unabhängig, wird aber in seiner Arbeit vom BMEL finanziert. Es erarbeitet Leitsätze für bestimmte Lebensmittelgruppen und beschreibt darin deren Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale im Hinblick auf die Verkehrsfähigkeit. Grundlage dafür sind die sogenannte Verkehrsauffassung und die Verbrauchererwartung.

In den vergangenen Jahren wurde sowohl im Gremium selbst, als auch in der Fachöffentlichkeit verstärkt diskutiert, wie Verkehrsauffassung und Verbrauchererwartung konkret zu ermitteln sind, welche Aspekte dazu heranzuziehen sind und welche Konsequenzen das für die Leitsatzerarbeitung hat. Der Verbraucherzentrale Bundesverband und die Verbraucherzentralen forderten wiederholt die stärkere Einbeziehung der Erkenntnisse aus dem Projekt Lebensmittelklarheit in die Leitsatzerarbeitung. Darüber hinaus wurden Änderungen der Geschäftsordnung der DLMBK, mehr Transparenz der Arbeitsweise und eine verbesserte Ausstattung gefordert. Gleichzeitig wurde von Gerichten kritisiert, dass diese Leitsätze immer weniger aktuellen Entwicklungen gerecht werden und somit ihre Bedeutung als Gutachten zunehmend verlieren. Der Evaluierungsbericht zeigt dies an zahlreichen Beispielen.

Im Koalitionsvertrag heißt es, dass sich die Empfehlungen der Lebensmittelbuchkommission stärker am Anspruch der Verbraucher nach „Wahrheit und Klarheit“ orientieren müssen.¹

Dies hat das BMEL zum Anlass genommen, das Deutsche Lebensmittelbuch (DLMB) und die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK) zu evaluieren. Der Auftrag wurde im Jahr 2014 an AFC Public Services GmbH vergeben, die Ergebnisse im März 2015 vom BMEL veröffentlicht.

¹ <https://www.documentcloud.org/documents/842702-koalitionsvertrag-cdu-csu-spd-2013-finale-version.html> (Seite 127 unten)

Der Evaluationsbericht nennt eine Reihe der essentiellen Mängel beziehungsweise Problemfelder in DLMB und DLMBK. Er schafft es jedoch nicht konsequent, zu den aus Verbrauchersicht zentralen Fragen die notwendigen und ausreichend konkreten Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Zwar sind die Vorschläge zur Erhöhung der Transparenz der Arbeiten der DLMBK, einer zielgruppengerechten Darstellung der Leitsätze sowie zur verbesserten Öffentlichkeitsarbeit gut, sie schaffen aber keine substantielle Verbesserung und damit auch keine verbesserte Akzeptanz bei Verbraucherinnen und Verbrauchern.

Zu den zentralen Fragestellungen macht der Bericht keine konkreten Vorschläge:

- **eindeutige Zieldefinition für die Arbeit der DLMBK, in der die steigenden Verbraucheransprüche und das veränderte Verbraucherverständnis Berücksichtigung finden**
- **Möglichkeiten zur Erfassung der Verbrauchererwartung in den Leitsätzen**
- **Rolle der Onlineplattform „Lebensmittelklarheit“ im Rahmen der DLMBK**

Darüber hinaus ist bei der Bewertung der Handlungsszenarien zur verbesserten Aufbau- und Ablauforganisation im Evaluierungsbericht ein zu starkes Festhalten am Status Quo festzustellen. Die Empfehlung des Berichts von Handlungsszenario 4 darf das Ministerium nicht aus der Verantwortung entlassen, wesentliche ambitionierte Neuerungen umzusetzen.

2. Allgemeine Anmerkungen

Basierend auf einer Literaturanalyse, qualitativen Experteninterviews und einer quantitativen Erhebung hat die Agentur AFC sowohl das DLMB als auch die DLMBK mit dem Ziel untersucht, Handlungsszenarien und Optimierungsempfehlungen abzuleiten.

Der Bericht erkennt das Übereinbringen der divergierenden Vorstellungen und Anspruchshaltungen von Herstellern und Verbrauchern und den daraus entstehenden Zielkonflikt als die derzeit zentrale Herausforderung, der sich das DLMB stellen muss. Zudem fasst er die wesentlichen Schwächen der DLMBK wie folgt zusammen:

- a) *mangelnde personelle Besetzung der DLMBK*
- b) *langwierige Verfahrensabläufe, unregelmäßige Sitzungsintervalle*
- c) *zu geringe Unterstützung durch das BMEL*

- d) *fehlende Kompromissbereitschaft der Mitglieder*
- e) *fehlende zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit*
- f) *zu hohe Anforderungen an die Antragsteller*
- g) *keine obligatorische Verfolgung des Bearbeitungsstandes von Leitsatzanträgen*
- h) *mangelnde inhaltliche Einbindung des Sekretariats in die Vorbereitung der Fachausschusssitzungen*
- i) *fehlende Transparenz über den Meinungsbildungsprozess*
- j) *fehlende Validierungsmöglichkeit der durch die DLMBK beschriebenen Verkehrsauffassung, beispielsweise durch das fakultative Hinzuziehen von Verbraucherbefragungen zur Informationsunterstützung der Kommission*
- k) *nur beschränkte Berücksichtigung von Inhalten des Internetportals Lebensmittelklarheit*

2.2 Bewertung der Handlungsszenarien

Der Evaluierungsbericht kommt aus Sicht des vzbv vorschnell zu dem Schluss, dass ein Festhalten an der derzeitigen Struktur von DLMB und DLMBK mit kleineren Korrekturen, also Handlungsoption 4, die geeignete Option darstellt. Grundsätzliche Alternativen in der Organisation werden in den Handlungsoptionen 2a und 2b zwar dargestellt, es erfolgt jedoch keine ausreichende Befassung mit der Frage, welche Aspekte für die Arbeit der deutschen DLMBK hilfreich wären und verfolgt werden sollten.

Beispielsweise scheint die Rollenverteilung zwischen Ministerium und Kommission im österreichischen Modell besser geeignet, um einen Interessensausgleich zwischen den beteiligten Kreisen sicher zu stellen, als dies in der DLMBK der Fall ist. Auch hält der vzbv es für zielführend und effizienzsteigernd, die entsprechend dieser Stellungnahme erneuerte Kommission in die Vorbereitung von Rechtsakten des Ministeriums stärker einzubinden. Auch sollten die Ministerien erhebliche fachliche Unterstützung in das Gremium einbringen.

2.3 Maßnahmen und Empfehlungen

Der vzbv bewertet eine Reihe der vorgeschlagenen Maßnahmen hinsichtlich der Ressourcenausstattung, Transparenz und der Prozesse des Gremiums als hilfreich. Beispiele hierfür sind:

- regelmäßige Sitzungsintervalle mit einer entsprechenden Jahresplanung
- die Erhöhung der Transparenz im Berufungsverfahren der Kommissionsmitglieder
- die vollständige Überarbeitung der Internetpräsenz der DLMBK sowie
- regelmäßige Presseinformationen über Aktivitäten der DLMBK

Andere Vorschläge sieht der vzbv dagegen kritisch oder hält alternative Maßnahmen für zielführender.

So empfiehlt sich aus Sicht des vzbv zur Erhöhung der Aktualität der Leitsätze (LS) statt einer Ablauffrist vielmehr eine *Überprüfungsfrist*, nach der die Leitsätze gemäß Geschäftsordnung auf Eignung und Aktualität geprüft werden müssen.

Zudem plädiert der vzbv anstelle einer Veröffentlichung von Ergebnisprotokollen für fundierte, aktuelle Sachstandsberichte, die dem interessierten Leser einen Überblick über die bisherige Arbeit und die künftige Ausrichtung der Arbeit ermöglichen. Dies ist mit Ergebnisprotokollen einzelner Sitzungen nicht zu gewährleisten und dient damit wenig dem Zweck der Information von Außenstehenden. Auch sollte künftig der Protokollerstellung automatisch eine Sachstandsüberarbeitung folgen.

Zentral für eine Steigerung der Effizienz des Gremiums ist aus Sicht des vzbv eine vereinfachte Antragstellung auf Überarbeitung von LS. Antragsteller sollten daher vor allem von der Verpflichtung befreit werden, den alternativen Text liefern zu müssen. Auch muss der Bearbeitungsstatus der Leitsatz-Anträge durch die Antragsteller einfach verfolgt werden können. Verfahrensabläufe sollten klar definiert sein, und Verfahrenskürzungen für wenig komplexe Fälle möglich sein.

Bezüglich einer Anpassung des Abstimmungsverfahrens plädiert der vzbv dafür, dass in Zukunft keine Enthaltungen mehr zugelassen sein sollten, um so Blockadehaltungen der einzelnen Gruppen zu verhindern. Jedes Mitglied sollte am Ende einem Beratungsergebnis entweder zustimmen oder es ablehnen.

2.4 Wiederaufnahme der Arbeiten am horizontalen Leitsatz

Der Evaluierungsbericht schlägt vor, die Leitsätze übersichtlicher, verständlicher und einheitlicher zu gestalten. Dies bedeutet, dass sich alle Fachausschüsse auf eine Methodik und Struktur einigen und die Leitsätze sukzessive daran angepasst werden. Eine solche Harmonisierung würde der vzbv aus Gründen der Transparenz und Effizienz begrüßen. Diese Harmonisierung wird jedoch jahrelange Arbeit nach sich ziehen.

Um in wichtigen Fragen bereits vorher eine Harmonisierung zu erreichen, sollte zunächst die Arbeit an einem horizontalen Leitsatz wieder aufgenommen werden.

3. Spezielle Anmerkungen

3.1 Umgang mit dem Zielkonflikt

Zentraler Kritikpunkt des vzbv am vorliegenden Evaluationsbericht ist die zu wenig ambitionierte Auseinandersetzung mit der aus verbraucherpolitischer Sicht größten Herausforderung: Eine eindeutige Zieldefinition für das DLMB, in der das Verbraucherverständnis sowie die sich ändernden Verbraucheransprüche Berücksichtigung finden.

Zwar beschreibt der Bericht den Zielkonflikt ausführlich. So ist der Ergebnisbox 5 „Eignung der LS für die Beschreibung der Verkehrsauffassung von LM“ auf Seite 108 Folgendes zu entnehmen:

„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 deren Beseitigung eine Klarstellung der Zielsetzung und die Bildung von Zielhierarchien nötig.“

„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 Verbraucherschützer 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.“

Aus der Sicht der Wirtschaft besteht das Ziel des Gremiums darin, in den Leitsätzen die bestehende Verkehrsauffassung abzubilden. Die Wirtschaft behauptet, die Verbrauchererwartung sei Bestandteil dieser Verkehrsauffassung, da Verbraucher die Produkte ansonsten nicht kaufen würden. Im Umkehrschluss hieße das, dass das Angebot am Markt automatisch der Verkehrsauffassung entspräche. Aus der Sicht der Verbrauchervertreter befinden sich jedoch häufig Produkte auf dem Markt, die von Verbrauchern mehrheitlich nicht akzeptiert werden. Entsprechende

repräsentative Umfragen² haben dies wiederholt belegt. Aus diesem Grund sind die Belange von Verbrauchern stärker zur Geltung zu bringen, Verbrauchererwartungen ändern sich zudem mit der Zeit – auch das muss in Leitsätzen abgebildet werden und die Nachfrage nach Informationen muss bedient werden.

Auch schlussfolgert der Bericht richtig:

„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.“

Der Evaluierungsbericht bleibt jedoch in seinen Vorschlägen sehr vage, die Entscheidungsstrukturen bleiben im empfohlenen Handlungsszenario 4 unverändert. Die Autoren des Evaluationsberichtes fordern zwar eine stärkere Berücksichtigung von Verbraucheransprüchen in der Zielsetzung des DLMB, doch es fehlen mit wenigen Ausnahmen konkrete ambitionierte Maßnahmen und Empfehlungen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die auf der Evaluation aufbauende Reform von DLMB und DLMBK lediglich kleinere „Zugeständnisse“ für die Verbraucher beinhaltet.

Die im Bericht empfohlene Bildung von Zielhierarchien allein stellt keine Lösung dar. Aus Sicht des vzbv muss der Anspruch auf eine klare und wahre Information über die Kennzeichnung und Aufmachung von Produkten nicht im Widerspruch stehen zu technischen Vorgaben zur Herstellung von Lebensmitteln. Daher sollte das Ziel einer klaren und verständlichen Verbraucherinformation nicht als untergeordnetes Ziel innerhalb einer Zielhierarchie angesehen werden.

Aus Verbrauchersicht muss das Ziel der Reform dem größeren Informations- und Transparenzbedürfnis moderner Gesellschaften gerecht werden und dies in Struktur, Arbeitsweise und LS abbilden.

3.2 Erfassung der Verbrauchererwartung

Der vzbv fordert, dass der Einfluss der Verbraucherschaft erhöht wird, um der Verbrauchererwartung bei der Leitsatzentwicklung besser gerecht zu werden.

So sieht auch der vorliegende Bericht auf Seite 149 Verbesserungspotential:

² Zühlsdorf, A.; Spiller, A. (2015): Verbraucherwahrnehmung von Lebensmittelverpackungen. Ergebnisbericht. Repräsentative Verbraucherbefragungen im Rahmen des Projektes „Lebensmittelklarheit 2.0 im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv), Göttingen

„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.“

Von entscheidender Bedeutung ist es aus Sicht des vzbv, in Zukunft sowohl die Möglichkeit zu schaffen als auch die notwendigen Ressourcen sicherzustellen, offene Fragen zur Verkehrsüblichkeit durch Marktchecks der Verbraucherzentralen und zur Verbrauchererwartung durch Verbraucherschorschung klären zu können.

Vor allem aber muss das faktische Ungleichgewicht zwischen Wirtschaft und Verbrauchervertretern behoben werden. Derzeit stehen beispielsweise keine Ressourcen für die Verbraucherschaft zur Verfügung, um juristische Gutachten zu beauftragen. Verbraucher sind in der DLMBK somit trotz paritätischer Besetzung der Mitglieder nicht gleichberechtigt vertreten.

3.3 Rolle der Onlineplattform Lebensmittelklarheit im Rahmen der DLMBK

Dem vorliegenden Bericht ist in Ergebnisbox 7 „Effektivität der Kommissionsstruktur“ auf Seite 149 Folgendes zu entnehmen:

„Um die Ermittlung der Verbrauchererwartung zu verbessern wird vorgeschlagen, die Einschätzung durch die DLMBK durch weitere Methoden der Meinungserfassung zu validieren. Dies könnte beispielsweise durch ein Hinzuziehen von Verbraucherbefragungen oder auch durch die detaillierte Auswertung von Internetportalen wie dem Portal „Lebensmittelklarheit“ geschehen.“

Der vzbv begrüßt diese Schlussfolgerung. Allerdings wird im Bericht lediglich auf *ein fakultatives* Hinzuziehen von Verbraucherbefragungen zur Informationsunterstützung der DLMBK verwiesen und eine *stärkere* Berücksichtigung von Inhalten des Internetportals „Lebensmittelklarheit“ angeregt (Ergebniszusammenfassung Seite 17 Abbildung „Umsetzung Szenarien (4)).

Eine fallweise Hinzuziehung hält der vzbv jedoch für nicht ausreichend. Vielmehr ist eine systematische Einbeziehung der Verbrauchererwartung notwendig, um die Akzeptanz der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber der Arbeit der DLMBK zu stärken.

Das Portal „Lebensmittelklarheit“ trägt dazu bei, irreführende oder täuschende Aufmachung und Kennzeichnung von Produkten frühzeitig festzustellen und bietet seit Jahren eine Plattform zur Erfassung von Kennzeichnungs- und Aufmachungsproblemen von Verbrauchern im Alltag. Es kann und sollte somit

ein wichtiges Instrument zur Einbeziehung von Bürgern und Verbrauchern in die Leitsatzentstehung darstellen.

Deshalb fordert der vzbv ein verbindliches Procedere zum Umgang mit Ergebnissen von Lebensmittelklarheit in der DLMBK. Erkenntnisse auf der Basis von Verbraucherbeschwerden und -meldungen müssen eine Befassung in den jeweiligen Gremien nach sich ziehen.

Darüber hinaus hat das Projekt bereits in der Vergangenheit im Rahmen von Verbraucherbefragungen das Verständnis bestimmter Begrifflichkeiten ermittelt beziehungsweise verständliche Formulierungsvorschläge mit Verbrauchern diskutiert. Das vorhandene Potenzial muss seitens des Gremiums aktiv genutzt und weiter ausgebaut werden.

3.4 Legitimierung der Arbeit der DLMBK und gesellschaftliche Akzeptanz des Gremiums

Die Legitimation des Gremiums wurde in der Vergangenheit wiederholt in Frage gestellt. Kritisiert wurden sowohl Zusammensetzung als auch Besetzung der DLMBK.

Auch in diesem Punkt bleibt die Analyse des Evaluationsberichts vage. An verschiedenen Stellen argumentiert der Bericht, dass das Gremium nur durch die gleich beteiligten vier Gruppen legitimiert und eine Änderung diesbezüglich nicht notwendig sei. So etwa auf Seite 149:

„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 Leitsätze (LS) nicht rechtsverbindlich sind, legitimieren sie sich dadurch.

(...)

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 Interessenvertretung würde dabei grundsätzlich die Legitimation und damit auch die Akzeptanz der LS deutlich herabsetzen.“

Der vzbv gibt zu bedenken, dass diese Aufteilung bislang nicht dazu geführt hat, dass das DLMB und seine Leitsätze von Seiten der Verbraucher und der Gerichte eine Legitimation und damit die notwendige Akzeptanz erhalten, wie auf Seite 108 des Berichts auch dargelegt wird:

„Von juristischer Seite aus wird die Eignung der LS mit Einschränkungen als positiv eingestuft. Insbesondere um die Verbrauchererwartung wiederzugeben, seien die LS jedoch nur bedingt geeignet.“

Dies ist vor allem durch die oben genannten strukturellen Stärkungen der Verbrauchersicht sowie durch eine verbesserte Evidenzgrundlage und eine stärkere Einbindung des Portals Lebensmittelklarheit zu erreichen. Auch das Hinzuziehen von Sozialwissenschaftlern und Kommunikationsexperten als Wissenschaftsvertreter wäre wünschenswert.

Im Kontext der Legitimierung diskutiert der Bericht darüber hinaus, die in der DLMBK mitwirkenden Vertreter von Verbraucherorganisationen durch individuelle Verbraucher zu ersetzen (Seite 109):

„Von Seiten der Gruppe der 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.“

Diese Argumentation weist der vzbv zurück. Grund für die fehlende Legitimation ist nicht, wie oben angedeutet, dass die Angehörigen von Verbraucher-NGOs innerhalb der Kommission Verbraucherinteressen vertreten. Vielmehr räumen selbst Gerichte und Fachjuristen ein, dass die Verbrauchererwartung in den LS zu wenig Berücksichtigung findet. Insofern ist es wichtig, dass nicht einzelne unorganisierte Verbraucher Mitglieder der Kommission werden, sondern organisierte Verbraucherverbände. Denn diese schaffen es, dem Rechtsstreit zum Thema Verbrauchererwartung zu folgen und daraus verbraucherpolitische Forderungen zu erheben.

Ebenfalls sollte nicht unerwähnt bleiben, dass bisher zahlreiche Juristen im Auftrag der Lebensmittelwirtschaft in die Arbeit der DLMBK „einwirken“ und somit deren Meinung einseitig beeinflussen.

4. Erwartungen an den Reformprozess

Der vorliegende Bericht stellt die Basis für einen vom BMEL geleiteten Reformprozess von DLMBK und DLMB dar.

Vzbv und Verbraucherzentralen haben bereits im Jahre 2012 in einem Brief³ an die damalige Ministerin Ilse Aigner Kritik an Struktur und Geschäftsordnung der DLMBK geäußert. Sowohl die damals genannten Punkte, als auch die im Rahmen des Evaluationsprozesses geäußerten Änderungswünsche und Bedenken hinsichtlich der Entscheidungsstrukturen des Gremiums, wurden in

³ vom 20.02.2012

der Handlungsoption 4 des vorliegenden Evaluierungsberichts nicht angemessen berücksichtigt und müssen daher in der weiteren Diskussion ausreichend Raum bekommen.

Der vzbv begrüßt den Vorschlag des Evaluationsberichts zu einer verbesserten Ressourcenausstattung und Unterstützung durch das BMEL. Bei der Planung der Ressourcenausstattung sind jedoch auch zwingend die begrenzten zeitlichen und finanziellen Ressourcen der Kommissionsmitglieder zu bedenken.

Es bedarf jedoch darüber hinaus eines klaren Bekenntnisses des BMEL zur Bedeutung des Gremiums. Auch der Austausch der im Ministerium angesiedelten Fachreferate mit der DLMBK ist zu intensivieren. Das BMEL sollte künftig eine stärkere Rolle im Interessenausgleich zwischen den beteiligten Kreisen spielen. Um die notwendigen Ressourcen von allen Beteiligten bereitstellen zu können, ist mehr staatliche Verantwortung notwendig. Erfahrungen des österreichischen Modells des Lebensmittelbuches sollten genutzt werden.