



Mindesthaltbarkeitsdatum
Lebensmittel-Informationsverordnung
Verbraucherschutz
Lebensmittel
Zutaten
EU
Allergene
Endverbraucher
Unverträglichkeiten
Verbrauchsdatum
Nettofüllmenge
Catering
Alkoholgehalt
Soja
Kennzeichnung
Gemeinschaftsverpflegung
Nährwertdeklaration
Informationspflicht
Gluten

LGL

LGL-Gespräche zu Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz

Erste Erfahrungen mit der Lebens-
mittelkennzeichnungsverordnung:
Mehr Klarheit für die Verbraucher?

Band 7 der Schriftenreihe
Lebensmittelsicherheit in Bayern

Für eine bessere Lesbarkeit haben wir bei manchen Personenbezeichnungen auf ein Ausschreiben der weiblichen Form verzichtet. Selbstverständlich sind in diesen Fällen Frauen und Männer gleichermaßen gemeint.

Herausgeber: Bayerisches Landesamt für
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL)
Eggenreuther Weg 43, 91058 Erlangen
Telefon: 09131 6808-0
Telefax: 09131 6808-2102
E-Mail: poststelle@lgl.bayern.de
Internet: www.lgl.bayern.de
Bildnachweis: Bayerisches Landesamt für
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL)
Druck: Kaiser Medien GmbH, Nürnberg
Stand: Februar 2016

Bei fachlichen Fragen wenden Sie sich bitte an:
Dr. Ulrich Busch
Telefon: 09131 6808-5234
E-Mail: ulrich.busch@lgl.bayern.de

© Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit,
alle Rechte vorbehalten

ISSN 1864-9963	Druckausgabe
ISSN 1865-2093	Internetausgabe
ISBN 978-3-945332-65-8	Druckausgabe
ISBN 978-3-945332-66-5	Internetausgabe

Diese Druckschrift wird kostenlos im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von den Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern im Zeitraum von fünf Monaten vor einer Wahl zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, Kommunal- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zweck der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Staatsregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist es gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden. Bei publizistischer Verwertung – auch von Teilen – wird um Angabe der Quelle und Übersendung eines Belegexemplars gebeten. Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte sind vorbehalten. Die Broschüre wird kostenlos abgegeben, jede entgeltliche Weitergabe ist untersagt. Diese Broschüre wurde mit großer Sorgfalt zusammengestellt. Eine Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit kann dennoch nicht übernommen werden. Für die Inhalte fremder Internetangebote sind wir nicht verantwortlich.



BAYERN | DIREKT ist Ihr direkter Draht zur Bayerischen Staatsregierung.
Unter Tel. 089 122220 oder per E-Mail unter direkt@bayern.de erhalten Sie Informationsmaterial und Broschüren, Auskunft zu aktuellen Themen und Internetquellen sowie Hinweise zu Behörden, zuständigen Stellen und Ansprechpartnern bei der Bayerischen Staatsregierung.

Bayerisches Landesamt für
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

„LGL-Gespräche zu
Lebensmittelsicherheit und
Verbraucherschutz“

Erste Erfahrungen mit der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung:
Mehr Klarheit für die Verbraucher?

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Veranstaltungsprogramm	9
1 Die Lebensmittelinformationsverordnung – Erste Erfahrungen aus behördlicher Sicht.....	10
2 Die neue LMIV - Erste Erfahrungen aus Sicht der Verbraucher.....	14
2.1 Allgemeine Anmerkungen	14
2.2 Allergenkennzeichnung.....	14
2.3 Herkunftsangabe bei Fleisch	15
2.4 Eier-Kennzeichnung.....	15
2.5 Alkoholische Getränke	16
2.6 Marktanalyse: Frozen Yogurt.....	16
2.7 Kommunikation bei Verbraucherbeschwerden	17
2.8 Irreführende Werbung – immer noch ein Problem.....	17
2.9 Fazit	18
3 Die neue LMIV - Die Sicht der Verbraucher	19
3.1 Allgemeine Anmerkungen	19
3.2 Nährwertkennzeichnung	19
3.3 Herkunftskennzeichnung	20
3.4 Allergenkennzeichnung.....	21
3.5 Spurenhinweis	21
3.6 Schriftgröße	21
3.7 Versandhandel.....	22
3.8 Lebensmittelimitate	22
3.9 Alkoholische Getränke	23
3.10 Verantwortlichkeiten	23
3.11 Richtungsweisende gerichtliche Entscheidung	24
3.12 Quellen:	25

4	Erste Erfahrungen mit der Lebensmittelinformationsverordnung aus Sicht der Überwachung	27
4.1	Lebensmittelinformationsverordnung – Allgemeines	27
4.2	Allergenkennzeichnung nach LMIV	27
4.3	Allergenkennzeichnung nach LMIV – Häufig gestellte Fragen	30
4.4	Allergenkennzeichnung – Probleme bei der Umsetzung – Beispiele aus der Praxis	31
4.5	Schwellenwertproblematik wird durch die LMIV nicht gelöst	33
4.6	Herkunftskennzeichnung - insbesondere bei Fleisch	34
4.7	Verpflichtende Angaben zur Ergänzung der Bezeichnung des Lebensmittels – Imitatregelung	36
4.8	Weitere Beispiele für die Imitatregelung:	37
4.9	Verpflichtende Angaben zur Ergänzung der Bezeichnung des Lebensmittels – Eiweißzusatz	38
4.10	Verpflichtende Angaben zur Ergänzung der Bezeichnung des Lebensmittels - Wasserzusatz	39
4.11	Kennzeichnungsbeispiele nach Anhang VI Teil A Nr. 6 LMIV Wasserzusatz > 5 %	39
5	Kontrolle neu eingeführter Informationspflichten der LMIV	41
6	Die Lebensmittelinformationsverordnung – Erste Erfahrungen aus der Sicht eines Juristen	47
6.1	Einleitung	47
6.2	Gestalt des europäischen Lebensmittelrechts	49
6.3	Entwicklung des EU-Binnenmarkts.....	54
6.4	Zukunft des europäischen Verbraucherleitbilds.....	58
6.5	Schluss	64
7	Erste Erfahrungen vom Bayerischen Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Bayern	65

8	Die LMIV und die Bedientheke – eine Herausforderung	73
8.1	Die normative Ausgangslage: Art. 44. LMIV	73
8.2	Allergenhinweispflichten – mehr als „nur“ LMIV?	75
8.3	Die „Qualität“ der Lieferantendaten.....	76
8.4	Allergenmanagement.....	79
8.5	Etwas Ungereimtes und ein kleiner Ausblick	80

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,



das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) organisierte im Rahmen seiner Veranstaltungsreihe „LGL-Gespräche zu Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz“ am 30.07.2015 in Oberschleißheim die Veranstaltung **„Erste Erfahrungen mit der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung: Mehr Klarheit für die Verbraucher?“**

Die europäische Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) regelt ab dem 13.12.2014 EU-weit einheitlich, welche Informationen über Lebensmittel dem Verbraucher zur Verfügung gestellt werden müssen. Die bisherigen Kennzeichnungsvorschriften der einzelnen Mitgliedsstaaten, basierend auf der EU-Etikettierungsrichtlinie, wurden abgelöst und in einer einzigen EU-Verordnung gebündelt. Ziel ist die bessere Information der Verbraucher über die von ihnen gekauften Lebensmittel. Die Vorgaben der neuen LMIV betreffen in erster Linie die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln. Erfasst werden auch weitergehende Informationen über ein Lebensmittel, wie z. B. Aussagen in der Werbung. Die LMIV führt eine Mindestschriftgröße ein und sorgt für eine bessere Lesbarkeit der verpflichtenden Angaben (z.B. Zutatenverzeichnis) und eine klare Kennzeichnung von Lebensmittelimitaten. Die obligatorische Allergenkennzeichnung bei loser Ware ist ebenfalls eine wichtige Neuerung der LMIV. Die LMIV richtet sich an den sogenannten „Lebensmittelunternehmer“, was eine gewisse Kontinuität der Aktivitäten und einen bestimmten Organisationsgrad der Tätigkeit voraussetzt. Privatpersonen, die nur gelegentlich Lebensmittel verkaufen, sind dagegen nicht von der Kennzeichnungspflicht gemäß LMIV betroffen.

Ein gutes halbes Jahr nach dem Inkrafttreten der neuen Verordnung im Dezember 2014 möchte das LGL eine erste Bilanz ziehen und hat Vertreter des Bayerischen Verbraucherschutzministeriums und der Verbraucherzentralen sowie die unterschiedlichen Stakeholder aus Wissenschaft, Industrie und Überwachung an einen Tisch geholt, um die Frage zu klären, ob die neue Lebensmittelinformationsverordnung tatsächlich mehr Klarheit für den Verbraucher gebracht hat. Wir haben alle Referentinnen und Referenten gebeten, ihre Sichtweise darzustellen und diese mit den über 100 Teilnehmern auf der Veranstaltung zu diskutieren. Der im Rahmen der Veranstaltung sehr intensiv geführte Meinungsaustausch hat uns

bestärkt, den Dialog über noch zu klärende Fragen in Zusammenhang mit den neuen Kennzeichnungsvorschriften weiter fortzuführen. Wie jedes neue Gesetz müssen sich auch die neuen Kennzeichnungsvorschriften erst in der Praxis bewähren.

Ein herzliches Dankeschön geht an alle Referentinnen und Referenten der Veranstaltung für ihren Einsatz und ihre Bereitschaft, einen schriftlichen Beitrag für die Dokumentation der Veranstaltung zur Verfügung zu stellen. Ihnen darf ich viel Spaß beim Lesen der einzelnen Beiträge wünschen.

Erlangen, im Februar 2016

Ihr

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Zapf', written in a cursive style.

Dr. Andreas Zapf

*Präsident des Bayerischen Landesamtes für
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit*

Veranstaltungsprogramm

09:30	Begrüßung Dr. Andreas Zapf Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
	Die Lebensmittelinformationsverordnung – Erste Erfahrungen aus behördlicher Sicht MDgt Gerhard Zellner Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
10:00 – 11:00	Erste Erfahrungen aus Sicht der Verbraucher Frau Ute Mowitz-Rudolph VerbraucherService Bayern im KDFB e.V. (VSB) Frau Jutta Saumweber Verbraucherzentrale Bayern, Referat Lebensmittel und Ernährung
11:00 – 12:30	Erste Erfahrungen aus Sicht der Überwachung Dr. Gesine Schulze Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit Dr. Axel Preuß LAVES – Lebensmittel- und Veterinärinstitut, Oldenburg
12:30 – 13:30	Mittagspause
13:30 – 14:15	Erste Erfahrungen aus der Sicht eines Juristen Prof. Dr. Markus Möstl Universität Bayreuth
14:15 – 15:00	Erste Erfahrungen vom Bayerischen Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Bayern RA Ulrich J. Korb DEHOGA Bayern
15:00 – 15:45	Die Bedientheke und die LMIV – eine Herausforderung RA Rochus Wallau EDEKA Südbayern
ca. 16:00	Ende der Veranstaltung

1 Die Lebensmittelinformationsverordnung – Erste Erfahrungen aus behördlicher Sicht

MDgt Gerhard Zellner, Benedikt Burkardt

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz

Fragen der Lebensmittelkennzeichnung bzw. der Lebensmittelinformation spielen eine ganz zentrale Rolle in der täglichen Arbeit der Abteilung „Gesundheitlicher Verbraucherschutz, Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen“ des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz. Informationen über Lebensmittel sind für die Verbraucher zentral. Mit diesen Informationen können sie eigenverantwortlich über ihre Ernährung und damit über ihre Gesundheit entscheiden. Nur bei Vorliegen aller relevanten Information über Lebensmittel sind Verbraucher dazu in der Lage, selbstbestimmte Konsumententscheidungen zu treffen. Diese Gedanken unterstreichen die Bedeutung der neuen Lebensmittelinformationsverordnung und auch die Bedeutung der „Gespräche zu Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz“, welche mit ihrer ersten Ausgabe einen Beitrag zu einer vorläufigen Bewertung des neuen zentralen Regelwerks für Information über Lebensmittel in der Europäischen Union geleistet haben.

Die LMIV gilt nach langem Anlauf seit dem 13. Dezember 2014 verbindlich in allen Mitgliedstaaten der EU. Das Ziel der Verordnung ist zum einen, europaweit einheitliche und klare Vorgaben zur Kennzeichnung durch die Hersteller zu geben, zum anderen sollen die Verbraucher beim Lebensmittelkauf umfassend informiert werden. Die wesentlichen Neuerungen umfassen dabei die verpflichtende Nährwertkennzeichnung, die Pflicht zur Allergenkennzeichnung, Vorgaben für die Herkunftskennzeichnung bei den am weitesten verbreiteten Fleischarten, die Kenntlichmachung von Lebensmittelimitaten und die Festlegung von Mindestschriftgrößen für Pflichtangaben.

Von all diesen Themen wird die Pflicht zur Allergenkennzeichnung auch bei loser Ware derzeit mit am Heftigsten diskutiert. Hintergrund dieser Regelung war die Erfahrung, dass viele Lebensmittelallergien durch nicht verpackte Ware ausgelöst werden. Gleichzeitig wollte der EU-Gesetzgeber aber auch den nationalen

Gegebenheiten und praktischen Umständen Rechnung tragen und hat daher die Mitgliedsstaaten befugt, individuelle Regelungen zur Bereitstellung der Allergeninformationen zu erlassen. Von dieser Befugnis wurde in Deutschland mit der Vorläufigen Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung (VorILMIEV) Gebrauch gemacht. Darin finden sich zahlreiche Erleichterungen für die Kennzeichnung loser Ware, die wesentlich zur Akzeptanz und Umsetzbarkeit der neuen Anforderungen beitragen. Das Bundeslandwirtschaftsministerium plant, die vorläufige Verordnung Anfang 2016 durch eine endgültige Verordnung (Lebensmittelinformationendurchführungsverordnung – LMIDV) abzulösen, die dann auch die bislang fehlenden Sanktionsvorschriften enthalten wird.

Ein weiteres vieldiskutiertes Thema ist die Herkunftskennzeichnung für Lebensmittel. Weder die Forderung nach einer weitergehenden verpflichtenden Herkunftsinformation zu Lebensmitteln noch die Begründung hierzu, dass nämlich die Herkunft eines Lebensmittels für den Verbraucher Qualitätsmerkmal sein und Vertrauen vermitteln kann, sind neu. Durch die Lebensmittelinformationsverordnung wurde jetzt ein deutlicher Schritt in diese Richtung getan: Ab April 2015 sind unverarbeitetes und verpacktes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch verpflichtend mit dem Aufzuchtort und dem Schlachtort des Tieres zu kennzeichnen. Weitere verpflichtende Herkunftskennzeichnungen werden derzeit auf EU-Ebene einer eingehenden Prüfung unterzogen. Im Genaueren geht es um die Herkunft von weiteren Arten von Fleisch, Milch und Milch als Zutat in Milchprodukten, unverarbeiteten Lebensmitteln und Erzeugnissen aus einer Zutat und Zutaten, die über 50% eines Lebensmittels ausmachen. Im Rahmen dieser Prüfung ist auf ein vernünftiges Kosten-Nutzen-Verhältnis zu achten. Daher ist es zu begrüßen, dass die EU-Kommission in ihren bislang vorliegenden Berichten zu den genannten Herkunftskennzeichnungen, sowohl den Mehrwert für den Verbraucher, als auch den Mehraufwand für Behörden und Wirtschaft berücksichtigt. Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass Gesetze und Verordnungen immer den Praxistest bestehen müssen. Daher sind die gesammelten und noch zu sammelnden Erfahrungen mit der neuen Herkunftskennzeichnung für die am weitesten verbreiteten Fleischarten eine gute Grundlage, um die Umsetzbarkeit weitergehender Herkunftskennzeichnungen zu bewerten.

Mediale Aufmerksamkeit wurde auch dem Thema der Kennzeichnung als „vegan“ und „vegetarisch“ zuteil. Die Ernährungsgewohnheiten der Menschen ändern sich und werden immer spezifischer. Zahlreiche Menschen haben sich dafür entschieden, ganz oder zumindest teilweise auf Lebensmittel zu verzichten, die Fleisch oder sonstige Bestandteile tierischer Herkunft enthalten. Auf diese Bedürfnisse zugeschnittene Informationen über Lebensmittel gewinnen daher zunehmend an Bedeutung. Die EU hat in der LMIV die Grundsatzentscheidung getroffen, dass die Bezeichnungen „vegan“ und „vegetarisch“ freiwillige Kennzeichnungselemente bleiben sollen, ebenso wie dies bei den vielgenutzten Kennzeichnungen als „laktosefrei“ oder „glutenfrei“ der Fall ist. Hier haben wir erlebt, wie das Verbraucherbedürfnis die Kennzeichnungsbereitschaft der Unternehmen erhöht und eine Pflichtkennzeichnung überflüssig gemacht hat, weil der Markt eine freiwillige Kennzeichnung erwirkte. Dennoch fehlen gesetzliche Definitionen zur Verwendung der Begriffe „vegan“ und „vegetarisch“. Ob ein Produzent ein Lebensmittel so bezeichnen darf, richtet sich damit bislang nach der allgemeinen Verkehrsauffassung. Entspricht die Auslobung nicht der allgemeinen Verkehrsauffassung macht sich der Produzent der Täuschung schuldig, was nicht nur rechtliche, sondern vor allem rufschädigende Konsequenzen haben kann. Die Verbraucherschutzministerkonferenz hat dem Bund die klare Hausaufgabe gegeben, die Kommission in ihrem Ringen um einen baldigen Erlass des definierenden Durchführungsrechtaktes zu unterstützen. Bis dahin verbleibt die Möglichkeit, die Interessen der Vegetarier und Veganer über das allgemeine Irreführungsverbot zu schützen.

Die genannten Themen können naturgemäß nur einen Ausschnitt aus dem vielfältigen Regelungsgehalt der Lebensmittelinformationsverordnung abbilden. Die ersten Rückmeldungen aus der Wirtschaft und von den Vollzugsbehörden zeigen jedoch, dass die Umsetzung des gesamten Werkes auf einem guten Weg ist. Besonders der behutsame Einstieg in den Vollzug hat sich bewährt. Dort wo Unsicherheiten in der Umsetzung der neuen Vorschriften bestanden, haben die Behörden auf Hilfe statt auf Sanktion gesetzt, was ein wesentlicher Grund für Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft in der Praxis war. Der nächste große Schritt auf dem Weg zu einer vollständigen Umsetzung der LMIV wird der Erlass der bereits

erwähnten Lebensmittelinformationsdurchführungsverordnung (LMIDV) Anfang 2016 sein. Die LMIDV wird nicht nur die Regeln zur Allergenkennzeichnung loser Ware präzisieren, sondern auch zahlreiche andere nationale Vorschriften an die Vorgaben der LMIV anpassen und somit Unsicherheiten beseitigen.

Die LGL-Gespräche zu Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz waren in ihrer ersten Auflage ein willkommener Anlass, die sich im Wandel befindliche Regelungslandschaft zu diskutieren. Die offenen Fragen und nahenden Entwicklungen zeigen, dass es auch künftig zahlreichen Bedarf geben wird, die Erfahrungen mit dem neuen Lebensmittelinformationsrecht auszutauschen.

2 Die neue LMIV - Erste Erfahrungen aus Sicht der Verbraucher

Ute Mowitz-Rudolph

Geschäftsführerin des VerbraucherService Bayern im KDFB e.V. (VSB)

2.1 Allgemeine Anmerkungen

Die neue Lebensmittelinformationsverordnung kann grundsätzlich positiv bewertet werden. Viele neue Regelungen erleichtern dem Verbraucher den Einkauf. Beispielsweise ist schon die Vorgabe der größeren Schrift hilfreich, wenn auch noch nicht ausreichend. Die Angabe des Salzgehalts anstelle des Natriumgehalts in der Nährwertangabe erspart das mühsame Umrechnen. Auch gibt es erstmals eine Regelung für Lebensmittel, die im Fernabsatz d.h. im Internet oder per Telefon gekauft werden. Sie unterliegen hinsichtlich der Information nun denselben Anforderungen wie Lebensmittel, die in Geschäften verkauft werden.

Trotz dieser positiven Änderungen gibt es noch Ansatzpunkte, bei denen eine Verbesserung der LMIV wünschenswert und aus Sicht des VerbraucherService Bayern notwendig ist.

2.2 Allergenkennzeichnung

Der VerbraucherService Bayern begrüßt die Kennzeichnungspflicht für lose und verpackte Waren. Als Einrichtung des Katholischen Deutschen Frauenbundes (KDFB) ist der VerbraucherService Bayern auch für die rund 180.000 Mitglieder Ansprechpartner in Verbraucherfragen. Aus Sicht bzw. Erfahrung des VSB war die Einführung der LMIV von Problemen begleitet. Die Zweigvereine (Ortsgruppen) des KDFB halten ehrenamtlich gemeinnützige Kuchenbasare und Plätzchenverkäufe ab. Da die Rechtslage neu war, versuchten die Organisatorinnen beim zuständigen Landratsamt verbindliche Aussagen für die Kennzeichnungspflicht zu erhalten. Allerdings bekamen sie unterschiedliche Auskünfte, abhängig davon, bei welchem Landratsamt sie nachfragten. Viele lokale Landratsämter und Lebensmittelbehörden verbreiteten Merkblätter, die ausschließlich für professionelle, betriebliche

Unternehmen (z.B. für Marktstände eines Weihnachtsmarktes) gelten. Diese haben für Vereinsfeste aber keine Relevanz.

Leider war es bisher noch nicht möglich, eine zwischen dem Verbraucherschutzministerium, dem LGL und den Landratsämtern abgestimmte Aussage dazu zu bekommen. In diesem Zusammenhang kam auch die Unsicherheit bzgl. der Kennzeichnungspflicht von Zusatzstoffen bei Kuchenbasaren und Vereinsfesten auf.

Aus Sicht des VerbraucherService Bayern ist eine Verbesserung der Feinabstimmung der Aussagen und Veröffentlichungen der für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Ebenen wünschenswert.

2.3 Herkunftsangabe bei Fleisch

Generell ist die neu geltende Verpflichtung zur Angabe des Orts der Aufzucht und der Schlachtung bei Schweine-, Geflügel- sowie Schaf- und Ziegenfleisch zu begrüßen. Allerdings ist die geltende Sonderregelung bei gemischtem Hackfleisch weder logisch noch informativ für den Verbraucher. Laut der nun geltenden Regelung entfällt die Rindfleischetikettierung, wenn der Rindfleischanteil weniger als 50 Prozent beträgt. Dann ist nur die Herkunftsinformation für den Schweinefleischanteil erforderlich.

Der VSB fordert, dass bei gemischtem Hackfleisch die Herkunft von Rind- und Schweinefleisch unabhängig vom Mischverhältnis angegeben werden muss. Die Daten müssen beim Hersteller ohnehin vorliegen.

2.4 Eier-Kennzeichnung

Auf Lebensmitteln wie Kuchen, Nudeln oder Mayonnaise und in der Gastronomie ist es nicht Pflicht, die Herkunft und Haltungsform von Eiern zu kennzeichnen. Die Verbraucher würden jedoch sehr gerne auf Eier aus Käfighaltung verzichten.

Der VSB fordert eine Eier-Kennzeichnung bzgl. der Herkunft und der Haltung bei verpackten Lebensmitteln.

2.5 Alkoholische Getränke

EU-Parlamentarier fordern bei Wein, Bier und anderen alkoholischen Getränken sowohl Kalorienangaben als auch eine genauere Kennzeichnung der Inhaltsstoffe und Warnhinweise. Es soll dazu ein Gesetzesvorschlag bis Jahresende erarbeitet werden. Bisher sind alkoholische Getränke mit mehr als 1,2 Vol% von der Kennzeichnungspflicht ausgenommen. Auch muss Alkohol bei Getränken erst ab 1,2 Vol% gekennzeichnet werden.

Der VSB fordert, dass bei alkoholischen Getränken hier generell; d.h. unabhängig vom Alkoholgehalt, eine Kennzeichnungspflicht bestehen muss. Zudem wird es als sinnvoll erachtet, dass neben den Inhaltsstoffen auch die Nährwerte verpflichtet gekennzeichnet werden. Viele Verbraucher wissen nicht, dass Alkohol auch Kalorien enthält. Zudem hält der VSB einen verbindlichen Warnhinweis für Schwangere und Kinder für unverzichtbar.

2.6 Marktanalyse: Frozen Yogurt

Das VSB-Ernährungsteam hat eine kleine Marktanalyse durchgeführt, um herauszufinden, wie Frozen Yogurt angeboten und gekennzeichnet wird. Es zeigte sich, dass eine Kennzeichnung im Verkaufsraum und auf der Speisekarte nicht immer gegeben ist. Auch das Personal kann aus dem Stehgreif oft keine Auskunft geben, hat aber die Inhaltsstoffe in der Regel greifbar.

Frozen Yogurt ist eine eigene Produktart, für die es bislang keine dokumentierte Verkehrsauffassung gibt. Das heißt im Unterschied zu Speiseeis, bei dem genau geregelt ist, wie viel Milchfett oder Frucht die einzelnen Speiseeissorten enthalten müssen, ist die Zusammensetzung von Frozen Yogurt nicht verbindlich definiert, weshalb je nach Herstellung und Sorte die Gehalte an Milchfett und Energie variieren.

Der VSB sieht hier Regelungsbedarf und fordert außerdem, dass durch die Lebensmittelüberwachung zumindest die Kennzeichnung der Allergene überprüft wird.

2.7 Kommunikation bei Verbraucherbeschwerden

Verbraucher wenden sich bei Beschwerden zu einem Lebensmittel auch an den VerbraucherService Bayern. Es kommt immer wieder vor, dass Fälle zur Klärung der Berechtigung einer Beschwerde an die Lebensmittelüberwachung weitergegeben werden. Allerdings bekommen unsere Mitarbeiterinnen dann keine Rückmeldung über den Befund.

Beispielsweise wurden Kartoffeln an die Lebensmittelüberwachung gegeben, weil dem Verbraucher die Herkunftskennzeichnung unlogisch erschien und auch die Experten in der Beratungsstelle des VSB Zweifel an der Richtigkeit hatten und dies stellvertretend überprüfen lassen wollten.

Mit einer Verbesserung der Kommunikation über Ergebnisse von Überprüfungen durch die zuständige Behörde und dem VerbraucherService Bayern könnten Synergien im Bereich Verbraucheraufklärung und -information gestärkt und zum Beispiel auch Mehrfachanfragen zur selben Problematik vermieden werden.

2.8 Irreführende Werbung – immer noch ein Problem

Das Landgericht Nürnberg-Fürth hat die Aufmachung einer Verpackung für eine Pilzmischung untersagt. Das Urteil beruht auf einer Klage des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) gegen einen bayerischen Pilzhändler. Der vzbv hatte beanstandet, dass der Firmenname auf dieser Verpackung irreführend sei. Auf der Vorderseite wurde dreimal der Begriff „Bayer. Pilze & Waldfrüchte“ verwendet. Tatsächlich stammten die Pilze in der Verpackung jedoch aus China und Chile. Darüber wurde nur unter dem Zutatenverzeichnis aufgeklärt.

Ähnliche Fälle werden von Verbrauchern immer wieder auch beim VerbraucherService Bayern gemeldet. Wir fordern, dass die Aufmachung bzw. Verpackung eines Produktes keine falschen Erwartungen über den tatsächlichen Inhalt wecken darf. Irreführende Werbung muss noch stärker sanktioniert werden, denn Verbraucher schließen regelmäßig von der Aufmachung auf die Zutaten eines Produktes.

2.9 Fazit

Generell sind die Änderungen in der Lebensmittelkennzeichnungspflicht durch die LMIV zu begrüßen. In einzelnen Punkten besteht jedoch noch Verbesserungspotenzial. Eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den Landratsämtern und dem LGL unter Einbindung der Verbraucherverbände wäre aus Sicht des VSB zudem sehr wünschenswert.

3 Die neue LMIV - Die Sicht der Verbraucher

Jutta Saumweber

Verbraucherzentrale Bayern, Referat Lebensmittel und Ernährung

3.1 Allgemeine Anmerkungen

Ursprüngliche Absicht der EU-Gesetzgeber war es, mit der LMIV auf Gemeinschaftsebene auch auf die Themen Täuschungsschutz und Übergewicht zu reagieren. Diskussionen um die „Ampel“ und die „Lebensmittelimitate“ beherrschten die Verhandlungen in der EU und den Mitgliedsstaaten. Ein grundsätzlicher Diskurs darüber, wie ein modernes Informationssystem bei Lebensmitteln angelegt und gestaltet sein sollte, insbesondere, welche Informationen für die Entscheidung am Verkaufsort relevant sind und daher tatsächlich auf dem Etikett, auch auf der Hauptschauseite Platz finden müssen, fand jedoch nicht statt. In der LMIV wurden also keine neuen Wege in der Lebensmittelinformation beschritten, sondern es wurde auf ein mehr an Pflichtangaben gesetzt.

Durch die LMIV werden sich die Kennzeichnung und damit die Verbraucherinformation in einigen Punkten verbessern. Viele aus Sicht der Verbraucherzentrale ungünstige Regelungen bleiben aber auf Druck der Wirtschaft nach wie vor bestehen. Und oftmals sind auch neue Vorschriften für Verbraucher noch nicht optimal gestaltet. Zudem wurden den Herstellern lange Übergangsfristen bis Ende 2014 und für die Nährwertkennzeichnung sogar bis Ende 2016 eingeräumt, um die Kennzeichnung anzupassen.

3.2 Nährwertkennzeichnung

Verbraucher können auch künftig nicht auf einen Blick erkennen, ob der Gehalt an Fett, Zucker oder Salz hoch, mittel oder niedrig zu bewerten ist, denn der EU-Gesetzgeber konnte sich nicht zu einer verbraucherfreundlichen Ampelkennzeichnung durchringen. Durch die Nährwerttabellen und gleiche Bezugsgrößen wird es Verbrauchern aber etwas erleichtert, Produkte einer Warengruppe miteinander zu vergleichen. Hersteller, die Nährwerte bereits heute freiwillig kennzeichnen oder wegen nährwert- und/oder gesundheitsbezogener

Angaben deklarieren müssen, können die neuen Vorgaben bereits jetzt verwenden, seit 13. Dezember 2014 ist nur noch diese Art der Kennzeichnung zulässig. Ab 2016 gilt dann die generelle Pflicht zur Nährwertkennzeichnung. Jedoch ist jeweils noch der Abverkauf vorhandener Produkte/Verpackungen möglich, so dass für die nächste Zeit ein Nebeneinander von alter und neuer, verpflichtend vorgeschriebener und freiwilliger Kennzeichnung zu erwarten ist – nicht gerade verbraucher- und überwachungsfreundlich.

Positiv zu bewerten ist, dass zukünftig der Salzgehalt angegeben werden muss und damit Verbrauchern das lästige Umrechnen vom bislang angegebenen Natriumgehalt erspart bleibt. Auch die explizit vorgeschriebene Angabe des Gesamtzuckergehaltes (alle Mono- und Disaccharide im Lebensmittel) liefert Verbrauchern aussagekräftigere Information als das bislang der Fall war.

3.3 Herkunftskennzeichnung

Die Ausweitung einer verpflichtenden Herkunftskennzeichnung von verpacktem frischem Fleisch auf weitere Fleischarten ist lediglich ein erster Schritt zu mehr Transparenz. Denn verpflichtend wird nur, das Land der Aufzucht und der Schlachtung zu nennen. Wo das Tier geboren wurde, bleibt dem Verbraucher nach wie vor verborgen. Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (Vzbv) und der Verbraucherzentralen ist diese zweistufige Kennzeichnung deshalb unzureichend und Stückwerk, da Verbraucherbefragungen zeigen, dass auch das Geburtsland für Verbraucher bei der Kaufentscheidung relevant ist. Angesichts immer komplexerer Wertschöpfungsketten ist es zudem notwendig, Verbrauchern vor allem auch bei Fleisch als Zutat Instrumente zur Verfügung zu stellen, die informierte Kaufentscheidungen entsprechend der individuellen Bedürfnisse und Überzeugungen ermöglichen. Verbraucher wollen am Produkt erkennen, woher das im Lebensmittel verwendete Fleisch stammt und wo es weiterverarbeitet wurde. Beim Bericht der Kommission wird zwar der Verbraucherwunsch nach Herkunftskennzeichnung bei Fleisch als Zutat anerkannt, erwartete Mehrkosten für die Wirtschaft und mangelnde Zahlungsbereitschaft dürfen jedoch nicht stärker gewichtet werden. Das Ergebnis der „Folgenabschätzungen“ der Kommission zu

weiteren Produktgruppen muss eine europaweit einheitliche, aussagekräftige und verbindliche Herkunftskennzeichnung für weitere Lebensmittelgruppen sein.

3.4 Allergenkennzeichnung

Die Verbraucherzentralen begrüßen die grundsätzlich verpflichtende Allergenkennzeichnung sowohl bei verpackter als auch bei loser Ware. Die erfassten Allergene lösen etwa 90% der durch Lebensmittelinhaltsstoffe ausgelösten Allergien aus, die Kennzeichnung hilft Verbrauchern bei der Lebensmittelauswahl. Das BMEL hat im November 2014 eine Vorläufige Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung (VorLMIEV) vorgelegt, die auch vorerst die Art der Allergeninformation bei loser Ware und in der Gastronomie regelt. Aus Sicht der Verbraucherzentralen muss eine Information schriftlich erfolgen. Dass das Verkaufspersonal nur mündlich oder gar auf Nachfrage informiert, ist nicht akzeptabel. Erfreulich ist, dass die jeweiligen bayerischen Verbände im Bäckereisektor und in der Gastronomie ihren Mitgliedern eine rein schriftliche Information (Kladdenlösung, Kennzeichnung in Speisekarten) empfehlen. Auch der Einzelhandel macht klare Vorgaben zur schriftlichen Information.

3.5 Spurenhinweis

Die freiwillige Kennzeichnung auf verpackter Ware „kann Spuren von...enthalten“ bei Allergenen, die nicht gemäß Rezeptur, sondern unbeabsichtigt ins Lebensmittel gelangen, sichert Hersteller ab, kann Allergiker aber in ihrer Auswahl unnötig einschränken. Diese Kennzeichnung sollte daher zukünftig an Schwellenwerte gebunden werden, sofern dies für die einzelnen Allergene nach Ansicht von Experten zulässig und möglich ist.

3.6 Schriftgröße

Die Verbraucherzentralen begrüßen zwar, dass erstmals überhaupt eine konkrete Schriftgröße festgelegt wird, jedoch wird die Lesbarkeit für viele Verbraucherinnen und Verbraucher trotzdem nicht wesentlich verbessert. Von der ursprünglich von der europäischen Kommission vorgeschlagenen Schriftgröße von drei Millimetern, die eine tatsächliche Verbesserung bedeutet hätte, ist jedoch nach intensivem Einwirken

der Lebensmittelindustrie nicht viel übrig geblieben ist. Die nun festgelegte Schriftgröße von 1,2 mm bedeutet für viele Verbraucher nach wie vor, dass wichtige Informationen schwer oder nicht erkennbar sind. „Gut lesbar“ betrifft nicht nur die Schriftgröße, sondern auch Schriftart, Farbe und Kontrast. Hier fehlt bislang jegliche Regelung, es soll hierzu zuerst ein Konzept entwickelt werden. Die Verbraucherzentralen fordern, dass die Kommission hier schnell tätig wird.

3.7 Versandhandel

Bisher gab es kaum Kennzeichnungsregelungen für den Internet- und Versandhandel, daher ist eine Bereitstellung von Informationen zu Lebensmitteln auch im Netz und beim Versand eine deutliche Verbesserung für Verbraucher.

3.8 Lebensmittelimitate

Bei Lebensmittelimitaten muss zukünftig in unmittelbarer Nähe des Produktnamens angegeben sein, welcher klassischerweise verwendete Bestandteil teilweise oder vollständig ersetzt wurde. Die Schriftgröße der „Imitatkennzeichnung“ muss mindestens 75 Prozent der Größe der Produktbezeichnung betragen. Beispielsweise müsste bei einem Ersatzprodukt für Käse angegeben sein, dass statt Milchbestandteilen Stärke und Pflanzenfett enthalten sind.

Fleisch wie Formfleisch und vergleichbare Fischprodukte, die aus Stücken zusammengefügt wurden, müssen den Hinweis „aus Fleischstücken zusammengefügt“ oder „aus Fischstücken zusammengefügt“ tragen, wenn sie sonst den Anschein erwecken könnten, dass es sich um gewachsene Stücke Fleisch oder Fisch handelt. Entsprechendes gilt für Fleischerzeugnisse.

Die Änderungen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Da das Wort „Imitat“ aber noch immer nicht auf dem Etikett stehen muss, wird es Verbrauchern nach wie vor schwer gemacht, Imitate auf einen Blick zu erkennen. Verbraucher müssen sich vielmehr mit den Ersatzbegriffen auskennen um zu wissen, dass es sich zum Beispiel um ein Käse- oder Schinkenimitat handelt.

3.9 Alkoholische Getränke

Bei Getränken mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Volumenprozent ist weder ein Zutatenverzeichnis (Ausnahme Bier) noch eine Nährwertangabe verpflichtend. Auf Grundlage eines Prüfberichts wollte die EU-Kommission 2014 entscheiden, ob Zutatenverzeichnis und Nährwertkennzeichnung eingeführt werden sollen. Auch soll geprüft werden, ob eine Definition für Alkopops erforderlich ist. Es widerspricht jeder Logik und ist ein Zeichen der enormen Einflussnahme seitens der entsprechenden Lebensmittelwirtschaftszweige, dass diese Sonderbehandlung in der LMIV überhaupt Einzug gehalten hat. Es ist daher von großer Dringlichkeit, dass die Kommission hier schnell eine Korrektur vornimmt.

3.10 Verantwortlichkeiten

Die LMIV will die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Lebensmittelunternehmer der Lieferkette für die Kennzeichnung klarstellen. Verantwortlich für die Information über Lebensmittel ist der Lebensmittelunternehmer, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel vermarktet wird. Er muss das Vorhandensein und die Richtigkeit der Information gewährleisten. Diese Informationen müssen auf allen vorverpackten Lebensmitteln zu finden sein, auch wenn sie nicht für den Endverbraucher sondern zur Weiterverarbeitung bestimmt sind. Unter den Begriff „Lebensmittelunternehmer“ fasst die Verordnung all jene, die dafür verantwortlich sind, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts in dem ihrer Kontrolle unterstehenden Lebensmittelunternehmen erfüllt werden. Sämtliche Hersteller und Händler von Lebensmitteln sind Lebensmittelunternehmer im Sinne des Lebensmittelrechts. Bei Lebensmitteln, die über Fernabsatz verkauft werden, liegt die Verantwortung für die Bereitstellung der Information beim Betreiber der Website. Werden die Lebensmittel im außereuropäischen Ausland hergestellt und lediglich importiert, so ergibt sich die Pflicht zur Information eindeutig für den Importeur.

Selbst wenn Handelsunternehmen vorverpackte Produkte eines Herstellers faktisch unter ihrem Namen vertreiben, reicht aus Sicht der Verbraucherzentralen die Händlerangabe nicht aus. Die Verantwortung für die Lebensmittelkennzeichnung muss bei dem Lebensmittelunternehmer liegen, der in der EU „Erstvermarkter“ ist, in

der Regel ist das der Hersteller. Dieser sollte auch bei der Pflichtangabe mit Name und Adresse genannt werden.

3.11 Richtungsweisende gerichtliche Entscheidung

Der Vzbv hatte bereits im Jahr 2011 vor dem Landgericht Düsseldorf gegen die Firma Teekanne geklagt. Diese vertrieb unter anderem den aromatisierten Früchtetee „Felix Himbeer-Vanille Abenteuer“. Auf der Vorderseite der Verpackung waren Himbeeren und Vanilleblüten abgebildet. Außerdem waren dort die Hinweise „Früchtetee mit natürlichen Aromen“ und „nur natürliche Zutaten“ prominent platziert. Nach Ansicht des Vzbv vermittelten diese Botschaften Verbrauchern den Eindruck, dass der Tee natürliche Bestandteile aus Himbeeren und Vanille enthalte.

Tatsächlich enthielt der Tee keinerlei natürliche Bestandteile oder Aromen dieser Früchte. Das ergab sich aus dem klein gedruckten Zutatenverzeichnis auf der Rückseite der Verpackung. Der Tee bestand hauptsächlich aus Hibiskus, Äpfeln, Brombeerblättern, Orangenschalen, Hagebutten und natürlichem Aroma mit Vanille- und Himbeergeschmack.

Nach mehreren gerichtlichen Instanzen stellte sich nun die Grundsatzfrage vor dem EuGH: „Dürfen die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür durch das Aussehen, die Bezeichnung oder bildliche Darstellung den Eindruck des Vorhandenseins einer bestimmten Zutat erwecken, obwohl diese Zutat tatsächlich nicht vorhanden ist und sich dies allein aus dem Verzeichnis der Zutaten ergibt?“

Der EuGH hat sich in seinem verbraucherfreundlichen Urteil klar positioniert:

„Die Etikettierung eines Lebensmittels darf den Verbraucher nicht irreführen, indem sie den Eindruck des Vorhandenseins einer Zutat erweckt, die tatsächlich in dem Erzeugnis nicht vorhanden ist.“

Verbraucher schließen sehr wohl von der Aufmachung eines Produktes auf die Zutaten. Informationen, die der Verbraucher lediglich über das Zutatenverzeichnis erhält, reichen wohl in Zukunft nicht mehr aus. Das Argument der Lebensmittelwirtschaft, dass allein ein Blick auf die Zutatenliste Klarheit über das Lebensmittel verschaffen kann, funktioniert nicht mehr.

Die Entscheidung des EuGH ist wegweisend. Die Verbrauchererwartung beim Einkauf wird maßgeblich durch Bilder und Begriffe auf Lebensmittelverpackungen beeinflusst, wie auch eine repräsentative Studie der Agrifood Consulting GmbH mit der Universität Göttingen begleitend zum Projekt Lebensmittelklarheit.de des vzbv und der Verbraucherzentralen gezeigt hat. Das Verfahren wird jetzt vom BGH wieder aufgenommen und die endgültige Entscheidung wird dann hoffentlich ebenso verbraucherfreundlich gefällt.

3.12 Quellen:

Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission

Fragen und Antworten zur Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, 31. Januar 2013

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch

Fleisch als Zutat: Herkunftskennzeichnung ist nötig und möglich, Stellungnahme vzbv, 13.02.2014

Allergenkennzeichnung bei loser Ware, Stellungnahme vzbv, 31.07.2014

Zühlsdorf, Nitzko, Spiller: Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln aus Sicht der Verbraucher: Empirische Untersuchungsbefunde Ergebnisbericht im Rahmen des Projekts „Fokusgruppen und Verbraucherbefragungen als begleitende Verbraucherforschung zum Internetportal www.lebenmittelklarheit.de der

*Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbands“, Göttingen
2013*

4 Erste Erfahrungen mit der Lebensmittelinformationsverordnung aus Sicht der Überwachung

Dr. Gesine Schulze

Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

4.1 Lebensmittelinformationsverordnung – Allgemeines

Die LMIV VO (EU) 1169/2011 löst als europäische Verordnung die europäische Etikettierungsrichtlinie 2000/13/EG und die nationale Lebensmittelkennzeichnungsverordnung LMKV ab. Sie gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die LMKV diente bis 12.12.2014 der deutschen Umsetzung der Richtlinie. Die LMIV ist das Ergebnis der Einigung der Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames Kennzeichnungsrecht und damit ein Kompromiss zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Der Anwendungsbereich der LMIV geht über den der LMKV hinaus und betrifft neben der Etikettierung und Aufmachung jede Information über Lebensmittel, die dem Endverbraucher auch über moderne Kommunikationsmittel zur Verfügung gestellt wird.

Die Änderungen durch die LMIV betreffen im Wesentlichen:

- die Hervorhebung der Allergene im Zutatenverzeichnis,
- die Allergenkennzeichnung auch bei loser Ware,
- die Herkunftsangabe bei bestimmten primären Zutaten,
- eine Verschärfung der Irreführungsvorschriften (Imitatregelung, Wasserzusatz, Eiweißzusatz anderer tierischer Herkunft),
- die Verpflichtende Nährwertkennzeichnung,
- die Mindestschriftgröße (auf 1,2 mm x-Höhe festgelegt),
- die Angabe der pflanzlichen Herkunft bei pflanzlichen Fetten und Ölen.

4.2 Allergenkennzeichnung nach LMIV

Seit in Kraft treten der LMIV am 13.12.2014 müssen Allergene im Zutatenverzeichnis durch die Schriftart, den Schriftstil oder die Hintergrundfarbe hervorgehoben

gekennzeichnet werden und sich von dem Rest des Zutatenverzeichnisses eindeutig abheben. Bei manchen Herstellern ist die Umstellung der Etiketten noch nicht abgeschlossen. Allerdings dürfen alte Etiketten (nach LMKV) nicht aufgebraucht werden, vor dem 13.12.14 hergestellte Produkte dürfen aber abverkauft werden.

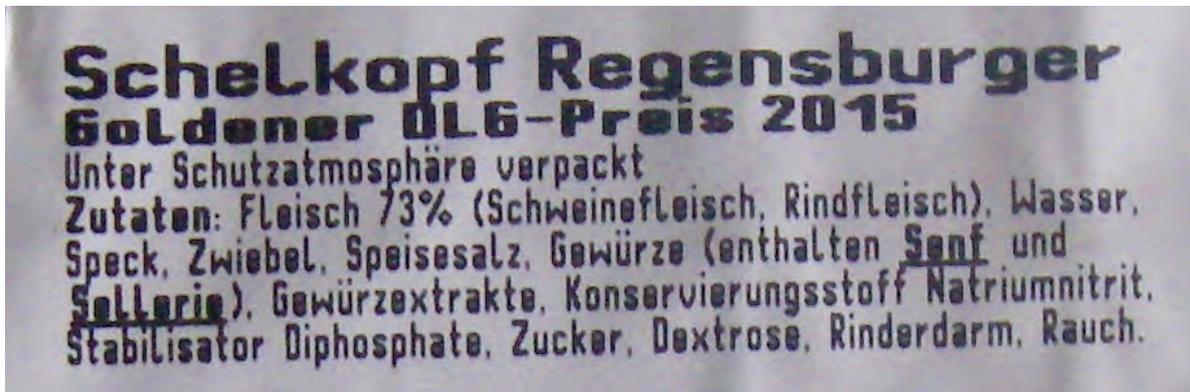


Abbildung 1: Die Allergene Senf und Sellerie sind im Zutatenverzeichnis hervorgehoben

Laut einer Umfrage des DAAB passieren die meisten „Unfälle“ mit Allergikern beim Verzehr loser Ware, insbesondere im Restaurant, Frischetheken etc.

Dementsprechend regelt die LMIV die Allergenkennzeichnung auch bei „loser Ware“.

Bei Lebensmitteln bei denen kein Zutatenverzeichnis vorgesehen ist, umfasst die verpflichtende Allergenkennzeichnung das Wort „Enthält“, gefolgt von der Bezeichnung des Allergien oder Unverträglichkeiten auslösenden Stoffs oder Erzeugnisses.

Einzelheiten sind durch die nationale Regelung der Allergenkennzeichnung nach VorlLMIEV vom 20.11.14 geregelt.

Die nationale Verordnung zur Allergenkennzeichnung bei loser Ware (VorlLMIEV) hat viele Fragen und Diskussionsbedarf bei Herstellern, Lebensmittelüberwachung und Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung KiTa etc. hervorgerufen. Insbesondere Fragen zum Geltungsbereich nach Erwägungsgrund 15 der LMIV standen im Vordergrund. Demnach soll die LMIV nur für Unternehmen gelten und nicht im privaten Bereich, wobei der Unternehmensbegriff eine gewisse Kontinuität der Aktivitäten und einen gewissen Organisationsgrad voraussetzt. Jedoch sind die Grenzen hier manchmal schwer zu ziehen. Insbesondere Wohltätigkeitsveranstaltungen und Zusammenkünfte auf lokaler Ebene sollten nicht betroffen sein. Es gilt:

„Solange eine ehrenamtliche Tätigkeit die Schwelle zum Lebensmittelunternehmer nicht überschreitet, besteht auch keine Kennzeichnungspflicht.“

Probleme gibt es insbesondere bei Vereins- oder Straßenfesten, hier sind Ehrenamt und Unternehmer oft bei der gleichen Veranstaltung nebeneinander vertreten. Private und kommerzielle Anbieter (Lebensmittelunternehmer) müssen unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen genügen:

- Stände z.B. von der lokalen Metzgerei „mit Allergenkennzeichnung“
- Stände mit selbst gebackenen Kuchen von Vereinsmitgliedern „ohne Allergenkennzeichnung“
- In der Gastronomie und Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung gibt es ebenfalls vielfältige Schwierigkeiten bei der Umsetzung der
- Allergenkennzeichnung auf Speisekarten und Speiseplänen:
- Wechselnde Rezepturen bzw. fehlende Rezepturen
- Fehlende Informationen durch Lieferanten
- Fragen beim Umgang mit Zutatenlisten bei Verwendung von Convenienceprodukten
- Fehlendes Fachwissen der Lebensmittelunternehmer bezüglich der Allergenproblematik
- Die kennzeichnungspflichtigen Allergene aus Anhang II LMIV sollten bekannt sein
- Produktkenntnisse sind Voraussetzung dafür zu entscheiden, ob Allergene enthalten sind
- Insbesondere die Möglichkeit der mündlichen Information setzt umfangreiche Schulungen der Mitarbeiter (Service- und Verkaufspersonal) voraus, um falsche Auskünfte, die für einen Allergiker schwere Folgen haben können, zu vermeiden. Insbesondere in der Gastronomie muss das Problembewusstsein LM-Unternehmern und Mitarbeitern erst geweckt werden.
- Die Lösung der Probleme ist es aber nicht, ab jetzt möglichst allergenfrei zu kochen.

Anders als die Zusatzstoffe sind viele Hauptallergene wertvolle Grundlebensmittel und Nährstofflieferanten. Sie tragen zu gutem Geschmack bei oder haben wichtige technologische Eigenschaften, wie z.B. Gluten beim Backen. Der Verzicht – beispielsweise auf Ei, Milch, Nüsse oder Fisch – ist auch ernährungsphysiologisch nicht sinnvoll und keinesfalls erwünscht. Der Gesetzgeber fordert eine sichere Allergeninformation, nicht den Verzicht auf allergene Zutaten!

4.3 Allergenkennzeichnung nach LMIV – Häufig gestellte Fragen

Die Frage, ob die Angabe „glutenhaltiges Getreide“ bzw. „Schalenfrüchte“ ausreichend sind wird häufig gestellt.

Die genannten Oberbegriffe „glutenhaltiges Getreide“ bzw. „Schalenfrüchte“ reichen allerdings aufgrund der unterschiedlichen Allergene bzw. Stoffe, die Unverträglichkeiten auslösen für eine eindeutige Allergenangabe nicht aus. Es ist die jeweilige Art des Getreides bzw. der Schalenfrüchte zu nennen, da es z. B. reine Haselnussallergiker gibt, die aber Mandeln vertragen oder Weizenallergiker, die Roggen vertragen. Ohne namentliche Kennzeichnung wird die Auswahl der Lebensmittel für Allergiker unnötig eingeschränkt.

Ebenso ist eine Sammelkennzeichnung wie z.B. „unsere Saucen enthalten folgende Allergene...“ nicht möglich, da gemäß § 2 Abs. 2 VorlLMIEV die Angaben "bezogen auf das jeweilige Lebensmittel" gemacht werden müssen. Eine Allergenkennzeichnung muss demzufolge für jedes einzeln angebotene Erzeugnis separat erfolgen.

Allerdings ist es möglich eine „Allergikerspeisekarte“ zusätzlich zur normalen Speisekarte, vorzuhalten, wenn schriftlich darauf hingewiesen wird, dass sich die Allergikerinformationen dort finden.

4.4 Allergenkennzeichnung – Probleme bei der Umsetzung – Beispiele aus der Praxis



Abbildung 2: Dinkelbrot mit der Auslobung „Für Weizenallergiker geeignet“

Ein Dinkelbrot mit der Auslobung „Für Weizenallergiker geeignet“ zeigt, dass ein Problembewusstsein bzw. Fachkenntnisse des Herstellers hier fehlen. Die Aussage ist nicht wissenschaftlich geprüft und im Gegenteil eine Kreuzallergie Weizen/Dinkel sehr wahrscheinlich. Dementsprechend ist diese Auslobung nicht nur „irreführend“ sondern für Weizenallergiker ist dieses Brot nicht geeignet und gesundheitsschädlich i.S. von Art. 14 (2)a VO (EG) Nr.178/2002.

Im Fall eines Sportlerbrot mit Erdnüssen stellte sich heraus, dass zwei verschiedene Spezifikationen existierten, eine mit und eine ohne Erdnüsse. Nachdem die Bäckerei lediglich die Spezifikation ohne Erdnüsse vorliegen hatte, wurde einer auf Erdnüsse allergischen Verbraucherin eine falsche Auskunft über das Nichtvorhandensein von Erdnüssen im Produkt gegeben. Die Verbraucherin musste im Krankenhaus notfallmedizinisch versorgt werden. Analytisch wurde im Brot 0,3 % Erdnuss nachgewiesen.

Wasser, Weizenmehl 550, Hefe, Roggenmehl, Leinsamen
 Sonnenblumenkerne, Sesam, Jodsalz, Malzextrakt, Hafergrütze,
 Weizenspeisekleie, Roggen-Natursauerteig, Weizenquellmehl,
 Magermilch-Joghurtpulver, Röstmalz, Weizenkleber

Abbildung 3: Zutaten laut Spezifikation der Bäckerei

Wird „glutenfreies“ oder „glutenarmes“ Brot selbsthergestellt, kommt es immer wieder zu erhöhten Glutengehalten im Endprodukt, da die erforderliche Trennung der Arbeitsbereiche bzw. Herstellungsprozesse nicht beachtet wird. In einem als „glutenarm“ ausgelobten „Chia“ Brot (Chia-Samen botanisch kein Getreide (botan. Gattung Salbei) „Pseudogetreide“ der Maya und Azteken) wurden große Mengen Gluten (> 6 %) nachgewiesen. Hier muss man davon ausgehen, dass dem Hersteller nicht bekannt war, was „glutenarm“ bedeutet (Grenzwert „glutenarm“ < 100 ppm). Aufgrund dieser Unkenntnis wurde wahrscheinlich sogar Weizenmehl als Zutat verwendet.



Abbildung 4: Kastanienmaisbrot mit der Auslobung "Glutenfrei"

Bei einem Kastanienmaisbrot „glutenfrei“ wurden 300 ppm Gluten nachgewiesen. Nachdem der Grenzwert für „Glutenfrei“ gesetzlich mit < 20 ppm festgelegt ist, wurde auch hier die Auslobung „Glutenfrei“ als irreführend i. S. von Art. 7 1 a) LMIV beurteilt.

Die Allergenkennzeichnung von selbst hergestelltem Paniermehl bereitet den Bäckereien ebenfalls immer wieder Probleme. Bei der Verarbeitung beispielsweise von Sesambrötchen muss Sesam als allergene Zutat gekennzeichnet werden. Dies wird häufig vom Hersteller nicht bedacht, obwohl Sesam teilweise schon makroskopisch im Paniermehl erkennbar ist.



Abbildung 5: Paniermehl mit sichtbaren Sesamkörnern

4.5 Schwellenwertproblematik wird durch die LMIV nicht gelöst

Gemäß LMIV ist nur die Kennzeichnung von allergenen Zutaten geregelt, die Handhabung bei Cross contacts regelt das Produkthaftungsgesetz. Der Status quo ist für alle Beteiligten unbefriedigend:

- Aus Sicht der Allergiker bedeutet er eine eingeschränkte Auswahl der Lebensmittel.
- Aus Sicht der Industrie gibt es Rechtsunsicherheit und
- Aus Sicht der LM-Überwachung bleiben die Probleme bei der Beurteilung von positiven Analyseergebnissen; denn
„bisher ist eine Differenzierung von Zutat und Kontamination nur durch Vor-Ort-Kontrollen möglich“.

Für die Überwachung gibt es „Interne Beurteilungswerte“, um auf eine einheitliche Bewertung der Analyseergebnisse hinzuwirken.

Die internen Beurteilungswerte der Überwachung orientieren sich an dem derzeit analytisch Machbaren. Das sind i.d.R. Bestimmungsgrenzen der verfügbaren Analytik, Erkenntnisse aus Ringversuchen und Laborvergleichsuntersuchungen sowie die aktuellsten Daten aus Verabreichungsstudien (Taylor et al. 2014). Die Werte sind pragmatisch, vorläufig, rechtlich nicht bindend, ihre Aktualisierung regelmäßig notwendig. Die „vorläufigen Beurteilungswerte der

Lebensmittelüberwachung“ sind aber nicht als Grenzwerte für eine Beurteilung des nachgewiesenen Allergens als Zutat zu sehen. Diese Entscheidung kann nur im Betrieb unter Berücksichtigung von Herstellungsprozess und Rezeptur getroffen werden.

4.6 Herkunftskennzeichnung - insbesondere bei Fleisch

Art. 26 der LMIV regelt die Pflicht zur Herkunftskennzeichnung und ist noch nicht in allen Punkten umgesetzt. Für Fleisch als Zutat von Fleischerzeugnissen gibt es bislang keine Vorschriften. Die hohen Umsetzungskosten stehen dem Wunsch der Verbraucher nach umfassender Information entgegen. Die Verbraucher wünschen zwar die Information, möchten aber keine höheren Preise dafür bezahlen. Der EU-Bericht zur Folgenabschätzung steht noch aus. Bei frischem Fleisch von Schweinen, Ziegen, Schafen und Hausgeflügel, welches lediglich gekühlt oder gefroren wurde, sind gemäß VO (EU) Nr. 1337/2013 seit 1.4.2015 Ursprungsland oder Herkunftsort anzugeben. Bei dieser Regelung handelt es sich im Grunde um ein „System der Rückverfolgbarkeit und Etikettierung“. Die Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes sind nur für verpackte Lebensmittel verpflichtend. Bei loser Abgabe von Fleisch in der Metzgerei, Gaststätte oder Gemeinschaftsverpflegung besteht keine Pflicht zur Herkunftsangabe. Die Etikettierung gemäß VO (EU) Nr. 1337/2013 erfordert die Rückverfolgbarkeit in allen Stufen (Schlachtung bis Verpacken) der Produktion und des Vertriebs des Fleisches, die Verbindung zwischen dem etikettierten Fleisch und dem Tier oder der Gruppe von Tieren, von denen das Fleisch stammt, muss erhalten bleiben. Die Informationen bezüglich der Herkunft müssen zusammen mit dem Fleisch an die Unternehmer in den nachfolgenden Produktions- und Vertriebsstufen lückenlos übermittelt werden. Ein Etikett ist zwar nicht zwingend erforderlich, aber die Weitergabe der Information entlang der Lebensmittelkette. Das System lässt allerdings bestimmte Ausnahmen zu:

Bei Fleisch aus Drittländern sind Angaben wie: „aufgezogen außerhalb der EU“; und „geschlachtet in...“ möglich.

Bei Hackfleisch und Fleischabschnitten ist z.B. die Kennzeichnung „Ursprung EU“ zulässig, wenn das Tier in unterschiedlichen Mitgliedstaaten geboren, aufgezogen,

geschlachtet wurde. Zusätzliche freiwillige Angaben sind möglich, sofern sie zutreffend sind und ihre Rückverfolgbarkeit gewährleistet ist.

Die Herkunftskennzeichnung bei Rindfleisch ist durch die Rindfleischetikettierungsverordnung VO (EG) Nr. 1760/2000 geregelt. Hier regelt bei Mischungen wie „Hackfleisch gemischt“ oder „Gulasch gemischt“, wenn die Mischung mehr als 50 % Rindfleisch enthält, die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 die Angabe der Herkunft des Rindfleischanteils. Enthält die Mischung mehr als 50 % Schweinefleisch gilt die Verordnung (EU) Nr.1337/2013 und die Herkunft des Schweinefleisches muss angegeben werden. Der Entscheidung welche Angabe gemacht werden muss richtet sich nach dem KN-Code des Zolltarifs (kombinierte Nomenklatur 2010).



Abbildung 6: Produktkennzeichnung von Hackfleisch (Quelle: Lebensmittelpraxis, 14/2014 Markus Grube, Tipps vom Anwalt)

Wie sieht die Herkunftskennzeichnung aus bei „Bayerischem Leberkäse“ oder „Nürnberger Stadtwurst“?

Nach Art. 26 der LMIV ist die Herkunftsangabe verpflichtend, falls ohne Angabe des Herkunftsortes oder des Ursprungslandes eine Irreführung des Verbrauchers möglich wäre. Die Beurteilung dieser Fälle ist immer eine Einzelfallentscheidung, inwieweit Erwecken die Aufmachung und die Informationen auf dem Etikett den Eindruck, dass das Produkt eine spezifische Herkunft hat. Beispiele: Wappen, Flagge, bay. Rautenmuster, Nürnberger Burg, Auslobung „Original“ etc.

4.7 Verpflichtende Angaben zur Ergänzung der Bezeichnung des Lebensmittels – Imitatregelung

Art. 7 der LMIV regelt die Lauterkeit der Informationspraxis, demnach dürfen Informationen nicht irreführend sein bzgl. Aussehen, Bezeichnung oder bildlicher Darstellung von Zutaten, die tatsächlich aber nicht enthalten sind, sondern durch andere Zutaten ersetzt werden.

Anhang VI Teil A Nr. 4 „Imitatregelung“: „Wird eine Zutat oder ein Bestandteil des Lebensmittels, die der Verbraucher erwartet ersetzt, so genügt es nicht diesen Bestandteil im Zutatenverzeichnis aufzulisten, sondern die Zutat, die als Ersatz verwendet wurde, muss zusätzlich in unmittelbarer Nähe zum „Produktnamen“ in fast gleicher Schriftgröße (75 %) gekennzeichnet werden.“

Die „Imitat – Regelung“ zielt klar auf die Verbrauchererwartung ab: „...Zutat, von der die Verbraucher erwarten, dass sie normalerweise verwendet wird oder von Natur aus vorhanden ist...“

Hier hat in den letzten Jahren bezüglich des Verbraucherleitbildes ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Das bisherige Verbraucherleitbild des EUGH war:

„der verständige, aufmerksame, informierte Verbraucher“; dieses Verbraucherleitbild wird durch die Imitatregelung in Frage gestellt. Beispielgebend hierfür ist das EUGH Urteil zu Früchtetee „Felix Himbeer Vanille Abenteuer“:



Abbildung 7: Früchtetee „Felix Himbeer Vanille Abenteuer“

Laut EUGH reicht die Angabe in der Zutatenliste nicht aus, um die Irreführung des Verbrauchers auszuschließen.

4.8 Weitere Beispiele für die Imitatregelung:

- Lebensmittelzubereitung aus Magermilch und Pflanzenfett statt echter Schafskäse

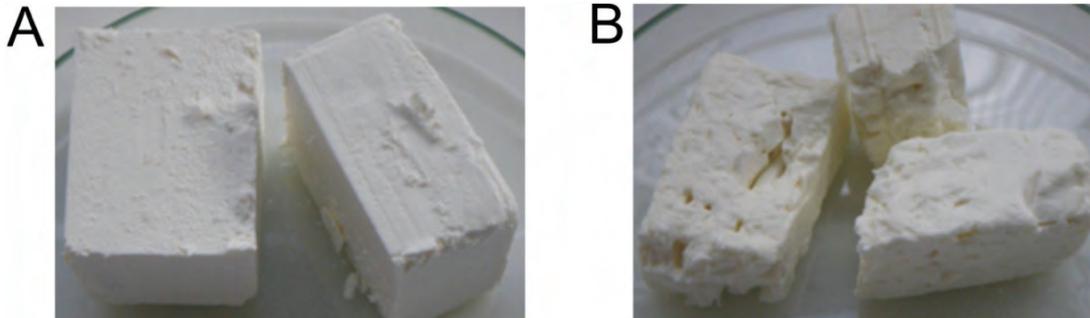


Abbildung 8: A) Imitat aus Magermilch und Pflanzenfett; B) Schafskäse

- vegetarische/vegane Produkte, die einem tierischen Erzeugnis nachempfunden sind: Auch bei vegetarischen/veganen Produkten dürfen Aufmachung und Bezeichnung nicht irreführend sein und die Art des Fleischersatzes muss deutlich angegeben werden. Die Angaben „veggie“ oder „vegetarisch“ allein genügen nicht, um eine Irreführung auszuschließen.



Abbildung 9: vegetarische / vegane Wurstprodukte

4.9 Verpflichtende Angaben zur Ergänzung der Bezeichnung des Lebensmittels – Eiweißzusatz

Eine weitere verpflichtende Angaben zur Ergänzung der Bezeichnung des Lebensmittels ist die Regelung gemäß Anhang VI Teil A Nr. 5 den Eiweißzusatz betreffend, die besagt:

„Bei Fleischerzeugnissen, Fleischzubereitungen und Fischereierzeugnissen, die zugesetzte Eiweiße als solche (auch Hydrolysate) unterschiedlicher tierischer Herkunft enthalten, ist die Bezeichnung des Lebensmittels mit einem Hinweis auf das Vorhandensein dieser Eiweiße und ihren Ursprung zu versehen.“ Der Hinweis auf den Eiweißzusatz ist unmittelbar in Verbindung mit der Bezeichnung des Produktes als deren Ergänzung anzubringen, Fußnoten oder Sternchenlösungen reichen nicht aus.

Hintergrund dieser Regelung ist es, die Interessen von Verbrauchern, die bestimmte religiöse oder ethisch bedingte Verzehrverbote einhalten, zu schützen. Nur vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass die Regelung auf „Eiweiße unterschiedlicher tierischer Herkunft“ beschränkt ist.

Beispiel: „Truthahn in Aspik“ - hier muss die Bezeichnung mit der Angabe „Gelatine vom Schwein“ ergänzt werden.



Abbildung 10: Truthahn in Aspik

Weitere Beispiele für die Kennzeichnungspflicht sind:

- Der Zusatz von Ei (Huhn) bei roher Bratwurst (Rind, Schwein)
- Zusatz von Eiweißhydrolysat vom Rind bei einer Wurst aus Schweinefleisch

- Zusatz von Milcheiweiß, es sei denn das Fleischerzeugnis stammt vom

Die Regelung gemäß Anhang VI Teil A Nr. 5 den Eiweißzusatz betreffend wirkt allerdings auch Themen auf, die zu diskutieren sind:

Stammt das Hydrolysat von der gleichen Tierart, fällt es nicht unter die Regelung obwohl auch hier Täuschungspotential (höherer Fleischanteil) gegeben ist. Hier ist ebenso wie bei pflanzlichem Eiweiß die Angabe im Zutatenverzeichnis dennoch ausreichend.

Bei einer Salami aus Schweinefleisch im Rinderkollagendarm stellt sich die Frage, ob die Zutat Rinderkollagendarm als „Eiweiß als solches“ zu verstehen ist und demnach ebenfalls mit der Bezeichnung angegeben werden muss. Hier ist zu differenzieren:

1. Der Rinderkollagendarm ist kein dem Fleischerzeugnis zugesetztes Eiweiß, daher Angabe in der Zutatenliste ausreichend.
2. Wird die Hülle allerdings mitverzehrt „essbare Hülle“, gehört sie zum Fleischerzeugnis, Angabe als Ergänzung zur Bezeichnung nötig.

4.10 Verpflichtende Angaben zur Ergänzung der Bezeichnung des Lebensmittels - Wasserzusatz

Hintergrund: der Verbraucher soll vor irreführenden Praktiken geschützt werden.

Bei Fleischerzeugnissen und Fleischzubereitungen, Fischereierzeugnissen und zubereiteten Fischereierzeugnissen muss zugesetztes Wasser als Ergänzung zur Bezeichnung des Lebensmittels angegeben werden, sofern der Wasserzusatz mehr als 5 % des Gewichtes des Enderzeugnisses ausmacht.

Brühwürste, wie Wiener etc. müssen diesen Hinweis nicht tragen, da hier der Wasserzusatz aus technologischen Gründen zwingend erforderlich ist.

4.11 Kennzeichnungsbeispiele nach Anhang VI Teil A Nr. 6 LMIV Wasserzusatz > 5 %

Liegt der Wasserzusatz unter 5 % muss dieser bei Fleisch, Fleischzubereitungen, unverarbeiteten Fischereierzeugnissen und unverarbeiteten Muscheln im Zutatenverzeichnis angegeben werden, ansonsten kann die Angabe unterbleiben. Dementsprechend ist bei Mariniertem Fleisch oder rohen Fleischstücken mit

Flüssigwürze das zugefügte Wasser unabhängig von der Menge im Zutatenverzeichnis zu deklarieren.



Abbildung 11: Abbildung 11: Wasserzusätze über 5 % müssen gekennzeichnet werden

5 Kontrolle neu eingeführter Informationspflichten der LMIV

Dr. Axel Preuß, LAVES – Lebensmittel- und Veterinärinstitut, Oldenburg

Mit der Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV) sind zum 13.12.2014 zahlreiche neue Pflichten zur Bereitstellung von Informationen beim Vermarkten von Lebensmitteln eingeführt worden, die von den Lebensmittelunternehmern erfüllt, deren Einhaltung aber von der Amtlichen Lebensmittelkontrolle auch überwacht werden muss. Aufgrund zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe im Verordnungstext, die erst noch ausgelegt werden müssen, bestehen derzeit aber noch bei einigen Vorschriften erhebliche Unklarheiten, wie sie überhaupt anzuwenden sind.

So muss beispielsweise Nanomaterial, das als Zutat in einem Lebensmittel verwendet wurde, im Zutatenverzeichnis mit dem Zusatz „(Nano)“ angegeben werden. Allerdings ist die Definition von Nanomaterial in der LMIV nur vorläufig und soll in nächster Zeit noch einmal verändert werden, ein entsprechender Entwurf liegt inzwischen vor. Außerdem gibt es wieder andere Nano-Definitionen z. B. in einer Kommissionsempfehlung aus 2011 sowie für Kosmetika. Angesichts dieser Definitionsvielfalt ist bisher nicht klar, welche Partikel von der LMIV-Regelung überhaupt erfasst werden, sie kann daher noch nicht vollzogen werden.

Außerdem gibt es erhebliche Probleme, die Nanopartikel in den verschiedenen Lebensmitteln, die aus völlig unterschiedlichen Matrices bestehen, überhaupt sicher zu bestimmen. Zwar gibt es inzwischen mehrere Nachweismethoden (s. Liste 1), aufgrund unterschiedlicher methodischer Prinzipien sind ihre Ergebnisse aber nicht untereinander vergleichbar. Die Methoden sind auch nicht universell, sondern immer nur für spezielle Fragestellungen anwendbar. Die Extraktion der Nanopartikel aus den unterschiedlichsten Matrices, aus denen Lebensmittel nun einmal bestehen, ist noch völlig ungeklärt. Reproduzierbare und zwischen verschiedenen Laboren vergleichbare quantitative Ergebnisse liegen somit noch in weiter Ferne.

Liste 1: Analysenverfahren für Nanopartikel:

- Laseroptische Bewegungsanalyse

- Dynamische/statische Laserstreuung
- Feldflussfraktionierung
- Nanosiebung und partikuläre ICP-MS
- Rasterkraftmikroskopie
- Rasterelektronenmikroskopie

Darüber hinaus sollen nur absichtlich zugesetzte Nanopartikel kennzeichnungspflichtig sein; die erforderliche Unterscheidung von natürlicherweise in Lebensmitteln vorhandenen Partikeln ist jedoch anhand der bisher vorhandenen Analysemethoden praktisch nicht möglich. Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher natürlicher Partikel in dem betreffenden Größenordnungsbereich (s. **Abbildung 12**) in Lebensmitteln sind absichtlich zugesetzte Nanomaterialien nicht selektiv bestimmbar.

Vergleich der Größenordnungen		
1 mm	= 0,001 m	: ~ Höhe 1 Cent-Münze
100 µm	= 0,0001 m	: Haaresbreite, Pollen, Papierdicke
10 µm	= 0,00001 m	: Feinstaub (Sahasand)
1 µm	= 0,000001 m	: Bakterien, Asbestfasern
100 nm	= 0,0000001 m	: Viren, Feinstaub, Blattgolddicke
10 nm	= 0,00000001 m	: große Moleküle, z. B. Proteine
1 nm	= 0,000000001 m	: kleinere Moleküle, große Atome

Nano-Bereich

Abbildung 12: Größenordnungen verschiedener Partikel

Daher bestehen insgesamt noch große Herausforderungen für die Analytik von Nanopartikeln in Lebensmitteln. Dazu gehören erst einmal die Entwicklung von quantitativen Untersuchungsverfahren sowie ihre Validierung. Im Anschluss müssen amtliche bzw. unionsrechtlich normierte Methoden festgelegt werden, die auch eine analytische Unterscheidung natürlicher von technisch hergestellten Partikeln ermöglichen. Ohne diese Prämissen ist derzeit eine amtliche Überwachung einer Nano-Kennzeichnung bei Lebensmitteln unmöglich.

Außerdem müssen auch noch die Grundlagen für eine rechtliche und ggf. gesundheitliche Bewertung der jeweiligen Befunde geschaffen werden. Denn bei

Nanopartikeln wird von den Verbrauchern, aber auch von der Presse grundsätzlich ein Risiko gesehen, da sie keinen Eindruck über die tatsächlichen Größenverhältnisse haben (s. Abbildung 13). Quantitative Ergebnisse bedürfen daher regelmäßig auch einer toxikologischen Bewertung, die aber aufgrund fehlender Daten noch nicht möglich ist.



Abbildung 13: Größenverhältnis bei Nanopartikeln

Ein weiteres Gebiet, in dem noch viele Unklarheiten bestehen, sind die neu durch die LMIV aufgestellten Anforderungen an den Vertrieb von Lebensmitteln im Fernabsatz, auch als Distanzhandel bezeichnet. Darunter fallen viele unterschiedliche Vertriebsarten (s. Liste 2). Die LMIV schreibt hierfür vor, dass dem Käufer bereits vor dem Abschluss des Kaufvertrages alle Informationen bereitgestellt werden, die er auch auf dem Etikett eines im normalen Handel gekauften Erzeugnisses finden würde, mit Ausnahme des Mindesthaltbarkeitsdatums.

Liste 2: Fernabsatz-Vertriebsarten

- Internet-Portale (z. B. Amazon)
- TV-Portale (z. B. QVC)
- Versandhändler (Kataloge)
- Einzelhändler (Telefon, Internet)
- Caterer (auch Lieferdienste)
- einschlägige Apps

Zweifelsfrei ist sicherlich, dass die Sicherheit, aber auch die Qualität der im Fernabsatz erworbenen Lebensmittel den direkt gekauften in nichts nachstehen darf. Die Verbraucher benötigen nun aber gerade im Fernabsatz die notwendigen Informationen für eine hinsichtlich der Produktqualität fundierte Kaufentscheidung, denn ein Nachfragen geht in der Regel nicht. Die amtliche Kontrolle muss daher verstärkt die Anforderungen an diesen neuen, schnell wachsenden Vermarktungsweg berücksichtigen.

Allerdings enthält die LMIV auch in den in Artikel 14 enthaltenen rechtlichen Vorgaben einige unklare und damit noch auszulegende Begriffe. So wird eine Ausnahme von der Informationspflicht für nicht verpackte Lebensmittel gemacht. Welche unverpackten Waren aber überhaupt im Fernabsatz vertrieben werden könnten, erschließt sich nicht. Weiterhin sollen die Informationen auf dem Trägermaterial des Fernabsatzgeschäftes erscheinen oder durch andere geeignete Mittel kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Weder ist näher ausgeführt, was bei z. B. Telefonverkäufen (Lieferservice) oder TV-Shopping als Trägermaterial anzusehen ist, noch welche anderen Mittel geeignet oder aber ungeeignet sein können.

Ebenso bleibt unklar, wer eigentlich verantwortlich dafür ist, dass die notwendigen Informationen bereits vor Kaufvertragsabschluss zur Verfügung gestellt werden. Artikel 17 der sogenannten Basis-Verordnung (EG) Nr. 178/2002 führt dazu aus, dass *„die Lebensmittelunternehmer auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen dafür sorgen, dass die Lebensmittel die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen, die für ihre Tätigkeit gelten“*. An einem Fernabsatz sind aber in aller Regel nicht nur einer, sondern mehrere Unternehmer beteiligt (s. Abbildung 14), so dass die jeweilige (Mit-) Verantwortung für die Informationsbereitstellung, aber z. B. auch für die hygienische Lieferung immer erst geklärt werden muss.

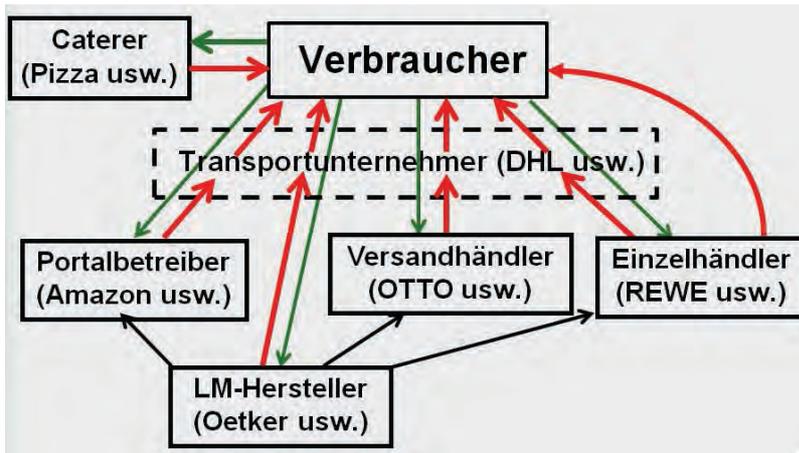


Abbildung 14: Bestell- und Lieferwege im Fernabsatz

Da Internetseiten weltweit, also auch an jedem Ort in Deutschland aufrufbar sind, wäre theoretisch jede der über 400 Lebensmittelüberwachungsbehörden in der Pflicht, die Websites von Lebensmittelanbietern zu prüfen. Das ist jedoch illusorisch, daher haben die Bundesländer schon im April 2013 vereinbart, eine gemeinsame Zentralstelle zur Kontrolle des Lebensmittelvertriebs im Internet einzurichten, die sich „GE@ZIELT“ nennt. Diese Stelle prüft laufend, welche Anbieter von Lebensmitteln auftreten, und meldet sie dem jeweils zuständigen Bundesland bzw. Landkreis. Dabei zeigte sich schnell, dass je nach Geschäftsart 13 bis 40 % der gewerbemäßigen Lebensmittelanbieter ihrer durch die Hygiene-VO (EG) Nr. 852/2004 vorgeschriebenen Registrierungspflicht bei der Überwachungsbehörde nicht nachgekommen waren.

Aber „GE@ZIELT“ koordiniert auch seit 2014 von den Bundesländern beschlossene Schwerpunktprogramme zur Internetüberwachung. Bereits im ersten Jahr zeigten die Ergebnisse des Programmes „Leicht verderbliche, kühlpflichtige Lebensmittel“ gravierende Hygienemängel beim Versand auf, da die im Internet bestellten Produkte in rund 30 % der Fälle nicht mit der erforderlichen Kühlung und teilweise auch unhygienisch verpackt beim Verbraucher eintrafen und daher die Gefahr eines Verderbs mit entsprechenden Gesundheitsrisiken für die Verbraucher bestehen konnte. Die Online-Händler wurden vom BVL dringend aufgefordert, die Transportsysteme auf die Einhaltung der Hygieneanforderungen zu überprüfen.

Allerdings führt „GE@ZIELT“ selbst keine Hygienekontrollen und keine Vollzugsmaßnahmen durch. Aufgedeckte Mängel müssen also von den Behörden

der Länder abgestellt werden. Während sich die Zuständigkeit bei einem in Deutschland ansässigen Anbieter aus seinem Firmensitz ergibt, sind die Kontrollzuständigkeiten für eine URL-Adresse (Impressum) in einem EU-Mitgliedstaat oder gar eine solche außerhalb der EU (z. B. USA, China) noch nicht festgelegt. Sanktionen gegen verantwortliche Unternehmer mit Sitz außerhalb Deutschlands sind zudem fast nie möglich. Da bleibt in der Regel nur die Anordnung der zumindest vorübergehenden Abschaltung der Internetseite durch den Host-Betreiber (z. B. Telekom) als letztes Mittel.

Neben der Kontrolle, ob im Fernabsatz alle verpflichtenden Informationen vor dem Kaufabschluss zur Verfügung stehen, müssen auch Proben der angebotenen Produkte durch die zuständigen Behörden untersucht werden. Die bisherigen Rechtsgrundlagen reichen aber nicht aus, solche Proben zu entnehmen. Sie sollen erst durch die Änderung des LFGB sowie ebenfalls der EU-Kontroll-VO Nr. 882/2004 geschaffen werden. Dann wird eine verdeckte Probenbestellung ermöglicht, damit sich die Behörde nicht von vornherein zu erkennen geben muss. Das Probenentnahmeprotokoll wird dann erst anschließend dem Unternehmer zugesandt und ihm dabei mitgeteilt, wie er die bei der Behörde hinterlegte Gegenprobe erhalten kann.

Die Beispiele der Nanopartikel-Kennzeichnung und der Informationspflichten im Fernabsatz zeigen, dass die Einhaltung der neuen, seit Ende 2014 geltenden Vorschriften der LMIV zurzeit noch nicht in vollem Umfang überwacht werden kann. Dazu sind noch unbestimmte Rechtsbegriffe zu interpretieren, besondere Rechtsgrundlagen zu schaffen, Zuständigkeiten zu klären und vor allem auch geeignete analytische Methoden zu entwickeln und zu normieren.

6 Die Lebensmittelinformationsverordnung – Erste Erfahrungen aus der Sicht eines Juristen

*Prof. Dr. Markus Möstl, Universität Bayreuth**

6.1 Einleitung

Die Lebensmittelinformationsverordnung ist mit ehrgeizigen Zielen angetreten.¹ Das überkommene Kennzeichnungs- und Irreführungsschutzrecht weitet sie zu einem potentiell umfassenden „Lebensmittelinformationsrecht“.² Leitziel ist es – anspruchsvoller gewordenen Verbraucherpräferenzen Rechnung tragend –, dem Verbraucher eine fundierte Wahl zu ermöglichen, die nicht nur seinen gesundheitlichen und wirtschaftlichen, sondern ggf. auch seinen umweltbezogenen, sozialen und ethischen Interessen gerecht wird³. Andererseits will die LMIV auch den Binnenmarktinteressen dienen, indem sie Rechtsvorschriften vereinfacht, für Rechtssicherheit sorgt und den Verwaltungsaufwand verringert.⁴ Hat sie diese Erwartungen erfüllt? Ist ihr der Ausgleich von Verbraucher- und Unternehmerinteressen gelungen? Bei alledem verfolgt die LMIV ein „entwicklungsorientiertes Konzept“⁵, das für vielerlei Nachsteuerungen und Konkretisierungen⁶ offen ist; welche Richtung sollen diese Nachjustierungen und Weiterentwicklungen einschlagen?

Mir ist aufgetragen worden, über erste Erfahrungen mit der LMIV „aus der Sicht eines Juristen“ zu sprechen. Ich bin mir dabei bewusst, dass diese Charakterisierung etwas Vermessenes an sich hat, denn es ist ja nicht etwa so, dass die „Sicht der Verbraucher“, „die Sicht der Überwachung“ oder die „Sicht der Unternehmer“, die in den anderen Vorträgen thematisiert wird, nichts mit Juristerei zu tun hätten – ganz im

* Direktor der Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Lebensmittelrecht der Universität Bayreuth (FLMR). Der Beitrag ist unter dem Titel „Einige grundsätzliche Beobachtungen am Beispiel der LMIV“ und in leicht abgeänderter Form auch in ZLR 2015, 689 erschienen. Der Stil der mündlich vorgetragenen Rede ist in vorliegendem Beitrag beibehalten worden.

¹ Dazu, dass es sich bei der LMIV nicht nur um „alten Wein in neuen Schläuchen“ handelt: Meisternst in: Möstl (Hrsg.), Verbraucherinformation im Wandel, 2014, 65 ff.

² Voit/Grube, LMIV, 2013, Vorwort; Domeier, LMuR 2014, 225.

³ Vgl. Art. 3 Abs. 1 LMIV; Spiller/Zühlsdorf/Nitzko, ZLR 2014, 523/527.

⁴ Vgl. 9. Erwägungsgrund.

⁵ Erwägungsgrund Nr. 14.

⁶ Gundel, ZLR 2015, 143/144.

Gegenteil spricht viel dafür, dass die mit der Praxis der LMIV befassten Behörden, Unternehmen und Verbände mit vielen Rechtsfragen der LMIV durchaus besser vertraut sind als ein Hochschullehrer. Ich erlaube mir daher, um jeden Anschein eines juristischen Alleinvertretungsanspruchs von vornherein abzustreifen, mein Thema etwas zu modifizieren, in die Richtung nämlich, die Sie vermutlich auch von mir erwarten, und folglich zu sagen: „Erste Erfahrungen aus der Sicht eines Rechtswissenschaftlers“, um das zu tun, was uns Hochschullehrern am besten ansteht: über einige grundsätzliche Tendenzen und Entwicklungslinien nachzudenken, die sich am Beispiel der LMIV exemplarisch aufzeigen lassen.

Ich stütze meine Überlegungen dabei auf Erfahrungen mit der LMIV, die die Diskussion um die LMIV vor und nach ihrem Inkrafttreten im Dezember letzten Jahres beherrscht haben und noch immer beherrschen. Sie reichen von den Unsicherheiten der Allergenkennzeichnung bei unverpackten Lebensmitteln⁷ bis hin zum aktuellen Streit um die Weiterentwicklung der Herkunftskennzeichnung⁸, von „Sauce Hollandaise“⁹ bis zum „Himbeer-Vanille-Abenteuer“¹⁰, von „gefühlter Irreführung“¹¹ bis zum „nudging“¹², von der mühevollen Rechtskonkretisierung der LMIV durch Tertiärrecht¹³ bis hin zu Fernwirkungen wie die aktuelle Diskussion um Verkehrsbezeichnungen und die Rolle der DLMBK.¹⁴ Drei größere Fragen sind es, die sich hinter all diesen Einzelaspekten und Diskussionslinien auftun und die ich im Folgenden behandeln möchte:

(1) Was sagt uns die LMIV über die Gestalt des europäischen Lebensmittelrechts? (insbesondere: Wie bewältigt man die Rechtsanwendungsprobleme, die sich aus dem Übergang von der Harmonisierung zur europäischen Vollregelung sowie von der Richtlinie zur Verordnung als dominierender Handlungsform ergeben?)

⁷ Kraus, ZLR 2015, 3 ff.

⁸ Diekmann, recht 2015, 12 ff.

⁹ EuGH Rs. C-51/94, dazu Voit/Grube, LMIV, 2013, Art. 7, Rn. 282 ff., Art. 17, Rn. 169 ff.

¹⁰ EuGH Rs. C-195/14.

¹¹ Sosnitza, ZLR 2014, 137.

¹² Marteau/Ogilvie/Roland/Suhrcke, Hudging nudging: can nudging improve population health?, BMJ 2011, 342: d228 (<http://www.bmj.com/content/342/bmj.d228>; zuletzt aufgerufen am: 26.07.2015).

¹³ Gundel, in: Möstl (Hrsg.), Verbraucherinformation im Wandel, 2014, 75 ff.

¹⁴ Rathke, ZLR 2014, 640.

(2) Was sagt uns die LMIV über die Zukunft des Europäischen Binnenmarkts für Lebensmittel? (insbesondere: wie lässt es sich erklären, dass die EU selbst immer öfter zu Regelungstechniken greift – Bsp. Herkunftskennzeichnung –, die sie früher bei den Mitgliedstaaten geradezu bekämpft hat?)

(3) Welches Bild vom Verbraucher liegt der LMIV zugrunde und welchen Stellenwert räumt sie den Verbraucherinteressen bei? (insbesondere: ist es ein mündiger oder paternalistischer Lenkung bedürftiger Verbraucher, den sie favorisiert?)

6.2 Gestalt des europäischen Lebensmittelrechts

Kommen wir zunächst zu einigen Überlegungen zur Gestalt des europäischen Lebensmittelrechts. Die LMIV ist ein Beispiel für ein neues Gesicht der europäischen Lebensmittelgesetzgebung, das sich seit der Jahrtausendwende zunehmend Bahn gebrochen hat: An die Stelle der Harmonisierung des überkommenen mitgliedstaatlichen Rechts tritt die eigenständige europäische Vollregelung, an die Stelle der Richtlinie als der vormals bevorzugten Handlungsform tritt die unmittelbar anwendbare Verordnung.¹⁵ So ist es auch hier: Die LMIV löst – mit prinzipiell konsolidierendem und kodifikatorischem Anspruch – ältere Richtlinien ab.¹⁶

Dass die Technik einer eigenständigen europäischen Lebensmittelgesetzgebung in Verordnungsform Vorteile hat, liegt auf der Hand. Sie ist – dank unmittelbarer Wirkung und fehlender Umsetzungsbedürftigkeit – effektiver als vormalige Rechtsangleichung durch Richtlinien.¹⁷ Sie birgt die Chance zu größerer Kohärenz des Lebensmittelrechts. Sie hat – anders als einseitige mitgliedstaatliche Regeln, die immer in der Gefahr stehen, den Binnenmarkt zu beeinträchtigen – das Potential, durch einheitliche Regeln für den gesamten Binnenmarkt Verbraucherschutz- und Binnenmarktinteressen zu einem prinzipiellen Einklang zu bringen.¹⁸

¹⁵ Mettke, in: Dannecker/Gorny/Höhn, LFGB-Kommentar, A 1, S. 16; Gundel, in: Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht (EnzEuR 5), 2013, § 8, Rn. 32, 39 f.

¹⁶ Voit/Grube, LMIV, 2013, Art. 53, Rn. 1; Holle, Neuerungen in der Kennzeichnung durch die LMIV, Vortrag auf dem 28. Deutschen Lebensmittelrechtstag, Vortragszusammenfassung („Damit wird das Kennzeichnungsrecht von einer technischen Materie der Harmonisierung im Binnenmarkt zu einem Instrument der Ernährungs- und Verbraucherpolitik“); siehe auch die Einleitung der in ZLR 2015, 541 erschienen Aufsatzfassung des Vortrags.

¹⁷ Vgl. Erwägungsgrund 11 der LMIV, s.a. Domeier, LMuR 2014, 225/226.

¹⁸ Möstl, EuR 2002, 318/327 ff.; Möstl, Vertrag von Lissabon, 2010, 122 f.

Die Technik europäischer Lebensmittelgesetzgebung in Verordnungsform hat jedoch auch Nachteile; sie ist ehrgeizig und mit Risiken behaftet. Vor allem nimmt sie den Mitgliedstaaten die Chance, europäische Vorgaben im Zuge von Umsetzungsakten in ihre eigene Rechtsordnung stimmig einzupassen, dabei etwaige Lücken zu schließen bzw. Unklarheiten zu mindern und dem Unionsrecht so einen wichtigen „letzten Schliff“ zu verleihen. Ihrer kodifikatorischen Gesamtverantwortung für die Funktionstüchtigkeit des Lebensmittelrechts gehen die Mitgliedstaaten verlustig; ihre Gesetze verkommen immer mehr zum Torso: so auch das LFGB, das hinter seinem einstigen Anspruch, „Gesetzbuch“ für das Lebensmittelrecht zu sein, immer weiter zurückbleibt und soeben in § 11, der jetzt nur noch auf Art. 7 LMIV verweist, einen weiteren wichtigen Regelungsgegenstand verloren hat.¹⁹

Die Verantwortung, Recht zu schaffen, das in allen 28 Mitgliedstaaten der EU – trotz ihrer sehr unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungstraditionen – unmittelbar verstanden wird und unmittelbar vollziehbar ist, geht vielmehr auf die EU über: eine sehr anspruchsvolle Aufgabe gerade auch angesichts der schwerfälligen und kompromisshaften Natur des EU-Gesetzgebungsverfahrens, das sich oft – auch bei der Schaffung der LMIV²⁰ – so stark auf die Lösung einiger zentraler politischer Reizthemen konzentrieren muss, dass die vielen Detailfragen, die einer stimmigen Regelung zugeführt werden müssen, unterbelichtet zu bleiben drohen. So verwundert es nicht, dass die EU-Lebensmittelgesetzgebung – trotz Wahl der Verordnungsform – regelmäßig nicht in der Lage ist, sich vollständig selbst genügende Vollkodifikationen hervorzubringen; typisch ist vielmehr die Schaffung einer Art Rahmenverordnung, die zwar unmittelbar gilt, aber dennoch in vielerlei Weise konkretisierungsbedürftig bleibt, d.h. trotz prinzipiell unmittelbaren Geltungsanspruchs der Ergänzung durch Akte der Interpretation, der tertiärrechtlichen Konkretisierung oder der mitgliedstaatlichen Ausfüllung bedarf.²¹ Die Bewältigung der erheblichen Rechtsanwendungsprobleme, die sich gerade aus dieser Diskrepanz von Konkretisierungsbedürftigkeit und dennoch unmittelbarem Geltungsanspruch des EU-Lebensmittelrechts ergibt, ist eine große

¹⁹ Bruggmann, LMuR 2014, 45 f.; § 11 wurde durch G vom 5.12.2014, BGBl. I S. 1975 geändert.

²⁰ Loosen, ZLR 2011, 443/448.

²¹ Gundel, in: Ruffert, § 8, Rn. 40.

Herausforderung. Auch am Beispiel der LMIV lässt sich das in vielfältiger Weise belegen.

So ist die LMIV, wie von Beginn an beklagt wurde, von einer Fülle offener Formulierungen mit z.T. weiten Interpretationsspielräumen gekennzeichnet, die zu vielerlei Auslegungsfragen geführt haben, welche teilweise noch immer nicht abschließend gelöst sind (selbst über banale Fragen, etwa was unter der nach Art. 13 Abs. 3 LMIV für die Schriftgröße relevanten „größten Oberfläche“ bei zylindrischen Verpackungen, z.B. Dosen, zu verstehen ist, gibt es nach wie vor Unsicherheiten²²); dass all dies sowohl die betroffenen Unternehmen vor Probleme stellt als auch die Gefahr eines uneinheitlichen Vollzugs in den Mitgliedstaaten in sich birgt, liegt auf der Hand.²³ Nur mühsam versucht die Kommission, die Rechtsanwendung durch entsprechende Leitlinien bzw. Fragen-und-Antwort-Kataloge auf Linie zu bringen; an sich unverbindliches soft law erhält auf diese Weise prägende Bedeutung bei der notwendigen Rechtskonkretisierung.²⁴ Dies mag notdürftig funktionieren, kann aber dennoch nicht verhehlen, dass wichtige Rechtsfragen durch informelle Rechtsakte entschieden werden, deren genauer juristischer Status unsicher ist²⁵.

Noch gravierender dürfte sein, in welchem großem Ausmaß lebensmittelrechtliche Verordnungen der EU der Konkretisierung durch EU-Tertiärrecht, d.h. durch delegierte oder Durchführungsrechtsakte der Kommission nach Art. 290, 291 AEUV bedürfen; 24 Ermächtigungen zum Erlass solcher Konkretisierungsrechtsakte enthält allein die LMIV.²⁶ Auch hieraus folgen spürbare Rechtsanwendungsprobleme. So sind die erst durch den Lissabon-Vertrag eingeführten Kategorien von delegierten Rechtsakten und Durchführungsakten an sich noch relativ neu und in vielem unsicher.²⁷ Misslich ist des Weiteren, dass wichtige Grundrechtsfragen, bspw. zur

²² Vgl. BLL-Rundschreiben BLL-340-2015, wonach der entsprechende Passus. 2.3.1. des Fragen-und-Antworten-Katalogs der Kommission revidiert werden soll (40% der Oberfläche); zum Streit: Voit/Grube, LMIV, 2013, Art. 13, Rn. 27 ff.

²³ Domeier, LMuR 2014, 225; Praekel, LMuR 2014, 189.

²⁴ Gundel, ZLR 2014, 264/273 ff., 278.

²⁵ Wie etwa an der gegenwärtigen Diskussion darüber deutlich wird, ob diese zumeist nicht von der Kommission insgesamt beschlossenen Auslegungshilfen eigentlich von der Kommission oder nicht besser von den Mitgliedstaaten kommuniziert werden sollen; vgl. BLL-Rundschreiben BLL-340-2015.

²⁶ Gundel, ZLR 2015, 143 ff. (S. 144 zur Zahl von 24 Ermächtigungen); Gundel, ZLR 2014, 264 ff.; Liebmann, Zulässigkeit und Bedeutung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten am Beispiel der LMIV, Diss., Hamburg 2014.

²⁷ Gundel, ZLR 2015, 143/147 f.

Herkunftskennzeichnung bei Fleisch²⁸, oft erst auf Tertiärrechtsebene getroffen werden, was die Frage aufgeworfen hat, ob der Gesetzgeber hier nicht zum Teil gegen den auch im EU-Recht geltenden Wesentlichkeitsvorbehalt verstoßen hat.²⁹ Die Auslagerung wichtiger Regelungsgegenstände auf Tertiärrechtsakte sowie in den ggf. durch delegierten Rechtsakt erleichterten Anhang der LMIV³⁰ erschwert zudem die Übersichtlichkeit der Materie.³¹ Immer handgreiflicher wird schließlich die Gefahr, dass die Kommission mit ihren umfänglichen Aufgaben der Tertiärrechtsetzung überfordert sein könnte;³² bei der LMIV mag dies noch nicht so gravierend sein wie bei der HCVO, wo es zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung des der Kommission aufgetragenen Regelungsprogramms gekommen ist; auch bei der LMIV jedoch musste z.B. eine bereits verkündete Verordnung zur Deklaration von Nanomaterialien wegen fehlender Zustimmung des Parlaments wieder zurückgenommen werden;³³ und auch hinsichtlich der Herkunftskennzeichnung primärer Zutaten fehlt es noch an dem eigentlich bereits bis zum 13.12.2013 zu erlassenden Durchführungsrechtsakt³⁴.

Schwierigkeiten macht schließlich auch der rechtzeitige Erlass von Folgerechtsakten durch die Mitgliedstaaten. Denn obwohl EU-Verordnungen eigentlich unmittelbar anwendbar sind und als solche keiner mitgliedstaatlichen Umsetzung bedürfen, kommen sie keineswegs gänzlich ohne mitgliedstaatliche Folgerechtsakte aus. Dies gilt schon für den Erlass der notwendigen Sanktionsnormen (d.h. die Schaffung von Bußgeld- und Straftatbeständen), die beispielsweise für die LMIV in weiten Teilen noch fehlen.³⁵ Wichtiger aber ist, dass EU-Verordnungen – auch die LMIV – typischerweise erhebliche Konkretisierungsermächtigungen und Öffnungsklauseln zugunsten der Mitgliedstaaten enthalten.³⁶ Die nach Art. 44 LMIV eröffnete Möglichkeit, die Art und Weise der Allergenkennzeichnung bei unverpackter Ware zu

²⁸ Art. 26 Abs. 2 b), Abs. 8 LMIV, Art. 46 LMIV i.V.m. Anhang XI; Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13.12.2013, ABI. L 335/19; dazu Steiner/Weigel, ZLR 2015, 428.

²⁹ Dazu (überwiegend einen Verstoß verneinend) Gundel, ZLR 2014, 143 ff., 152 ff.

³⁰ Art. 46 LMIV.

³¹ Domeier, LMuR 2014, 225/226; Gundel, ZLR 2014, 264/269 f.

³² Gundel, ZLR 2014, 264/277 f.; auch zum Folgenden.

³³ Gundel, ZLR 2014, 264/271; Meyer/Reinhart, LMIV leicht gemacht, 2014, S. 1.

³⁴ Art. 26 Abs. 3, Abs. 8 LMIV; Diekmann, recht 2015, 12.

³⁵ Kraus, ZLR 2015, 3/12 f.; die geplante LMIDV ist zunächst nicht zustande gekommen, vielmehr wurde bislang nur die VorLMIEV erlassen (dazu Kraus aaO S. 5 f.). Eine endgültige Regelung steht noch aus. Bereits sanktioniert ist jedoch der Verstoß gegen das Irreführungsverbot des Art. 7 LMIV, soweit §§ 11 Abs. 1, 59 Abs. 1 Nr. 7 LFGB darauf verweisen.

³⁶ Domeier, LMuR 2014, 225/226.

regeln, hat der deutsche Normgeber – trotz drei Jahren Zeit - bedauerlicherweise erst im allerletzten Moment, mit nur einen Tag vor In-Geltungstreten der LMIV-Kennzeichnungspflicht verkündeter und noch dazu vorläufiger Rechtsverordnung umgesetzt – mit der für Unternehmen belastenden Folge, dass diese bis zuletzt nicht wussten, wie der ab 13.12.2014 (und zwar auch ohne Konkretisierungsakt) geltenden Kennzeichnungspflicht zu genügen war.³⁷ Der Unterschied von Verordnung und Richtlinie, die bei verspäteter Umsetzung allenfalls zugunsten, nicht aber zu Lasten des Bürgers Direktwirkung entfalten konnte, sticht hier deutlich ins Auge. Bei der Verordnung dagegen trägt das Risiko verspäteter Konkretisierung der Unternehmer, nicht die öffentliche Gewalt; denn auch eine konkretisierungsbedürftige Verordnung kann unmittelbar anwendbar sein.

Deutlich geworden ist, dass die Regelungstechnik der EU-Lebensmittelgesetzgebung in Verordnungsform keineswegs frei von Problemen ist. Es mag sein, dass diese Probleme bei der LMIV nicht ganz so stark ins Gewicht fallen wie beispielsweise bei der HCVO, bzgl. derer kürzlich gesagt wurde, dass bei ihr auch nach neun Jahren kein Ende der Kinderkrankheiten in Sicht ist³⁸ oder bei der Kontroll-VO, die nach wie vor schwierige Fragen des Zusammenspiels von unionsrechtlichen und nationalen Befugnisnormen aufwirft³⁹. Dennoch zeigt auch die LMIV klar, dass es durchaus überprüfungsbedürftig bleibt, ob die Technik der Lebensmittelgesetzgebung durch unmittelbar anwendbare Verordnung, die dann aber inhaltlich doch auf dem Status einer vielfach ergänzungsbedürftigen Rahmenregelung verbleibt, wirklich die richtige ist. Die EU ist derzeit politisch in keiner einfachen, ja teilweise prekären Lage, in der die Verlässlichkeit ihres Rechts – vom Asylrecht bis zur Währungsunion – schweren Belastungsproben ausgesetzt ist. Alles, was nach Überforderung der EU aussieht und die Normativität ihres Rechts in Frage stellt⁴⁰, sollte in dieser Situation vermieden werden. So gesehen muss die Union aufpassen, sich auch im Lebensmittelrecht nicht zu übernehmen und sich nicht eines scheinbar vollkodifikatorischen Anspruchs zu befleißigen, den sie letztlich nicht einhalten kann. Eine stärkere Konzentration auf das unter Subsidiaritätsgesichtspunkten Unerlässliche könnte sehr wohl das Gebot

³⁷ VorLMIEV vom 28.11.2014, BGBl. I S, 1994; dazu Kraus, ZLR 2015, 3 ff.; Domeier, LMuR 2014, 335/336, 232, 234; Hagemeyer, ZLR 2014, 637/638.

³⁸ Bruggmann, LMuR 2015, 73 ff.

³⁹ Vgl. zuletzt Busse, ZLR 2015, 302.

⁴⁰ Vgl. dazu Gundel, ZLR 2014, 264/277 f.

der Stunde sein.⁴¹ Die Diskussion um die angemessene Gestalt des EU-Lebensmittelrechts geht also weiter.

6.3 Entwicklung des EU-Binnenmarkts

Wenden wir uns nun einigen Fragen der Entwicklung des europäischen Binnenmarkts für Lebensmittel zu, die sich in Akten der jüngeren EU-Gesetzgebung, z.B. der LMIV, abzeichnet. Mit dem praktisch vollständigen⁴² Übergang der legislativen Verantwortung für die Ausgestaltung des Lebensmittelrechts⁴³ von den Mitgliedstaaten auf die EU, der sich in den letzten 15 bis 20 Jahren vollzogen hat, geht auch ein charakteristischer Wechsel der Rolle der EU einher: Hat sie sich in der Frühphase des Binnenmarkts vor allem als Kraft profiliert, die sich um einen Abbau der aus mitgliedstaatlichen Regeln folgenden Handelshemmnisse bemüht, und entfaltete sie so gesehen lange Zeit eine prinzipiell liberalisierende Stoßrichtung, so wird sie nun – bei der Etablierung eines eigenständigen EU-Lebensmittelrechts – zunehmend zu derjenigen Stelle, die selbst die im Interesse von Gesundheits- und Verbraucherschutz für notwendig erachteten Beschränkungen unternehmerischer Freiheit zu statuieren hat und sich dabei immer häufiger den Vorwurf gefallen lassen muss, sie falle in diejenigen paternalistischen Handlungsmuster⁴⁴ zurück, die sie früher bei den Mitgliedstaaten bekämpft hat. In der Tat kann man nicht leugnen, dass der Unionsgesetzgeber immer öfter zu Regelungstechniken greift, die man früher den Mitgliedstaaten – als Verstoß gegen die Grundfreiheiten des Binnenmarkts – nicht hätte durchgehen lassen. Für die LMIV lässt sich z.B. die „Austausch“- bzw. „Imitaten“-Regelung“ des Art. 7 Abs. 1 S. 1 lit. d) anführen, wonach es als irreführend angesehen wird, wenn durch das Aussehen, die Bezeichnung oder bildliche Darstellung das Vorhandensein einer Zutat suggeriert wird, obwohl tatsächlich eine normalerweise in diesem Lebensmittel vorhandene Zutat durch eine andere ersetzt worden ist; steht diese Regelung nicht in einem auffallenden Kontrast zur früheren „Sauce Hollandaise“-Rspr. des EuGH, nach der die Mitgliedstaaten in solchen Fällen

⁴¹ Zum in diese Richtung gehenden „REFIT of food legislation“-Programm: Bartls, EFFL 2015, 84 ff.

⁴² Heutzutage gelten 98% des Lebensmittelrechts als harmonisiert, vgl. Bartls, EFFL 2015, 84.

⁴³ Allgemein zu diesem Übergang der legislativen Verantwortung für eine ausreichende Gewährleistung der mit dem jeweiligen Rechtsgebiet verfolgten Ziele (Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz) von den Mitgliedstaaten auf die EU, der sich bei der Wahrnehmung von Harmonisierungskompetenzen vollzieht: Möstl, CMLRev (2010), 405/413 ff.

⁴⁴ Zum Paternalismus-Vorwurf: Sosnitzer, in: Leible (Hrsg.), Verbraucherschutz durch Information im Lebensmittelrecht, 2010, 21/26 f.; Streinz, ZLR 2012, 141/154 f.

gerade keine Beschränkungen vorsehen durften, solange die „Austauschzutat“ nur korrekt im Zutatenverzeichnis angegeben wurde?⁴⁵ Ähnliches lässt sich über die Regelungen zur Herkunftskennzeichnung in Art. 26 LMIV sagen: Ist es nicht eigenartig, dass die EU nunmehr so weitreichend auf dieses Instrument setzt, das früher (bei mitgliedstaatlichen Maßnahmen der Herkunftskennzeichnung) als potentiell protektionistisch bekämpft wurde?⁴⁶ Die allgemeine, sich hinter diesen Beispielen auftuende Grundsatzfrage des EU-Harmonisierungsrechts lautet: Darf der EU-Gesetzgeber den Unternehmen Pflichten auferlegen, die – wären sie von den Mitgliedstaaten auferlegt worden – als Verstoß gegen die Grundfreiheiten anzusehen wären? Darf die EU-Gesetzgebung in Regelungstechniken zurückfallen, die sie zuvor den Mitgliedstaaten verwehrt hat?

Die verblüffende und vielleicht ernüchternde, aber für das Verständnis des EU-Binnenmarkts nichtsdestoweniger wichtige Antwort lautet: ja!; und sie hängt mit der spezifischen Funktion und Wirkungsweise der Grundfreiheiten des Binnenmarkts zusammen, die insbesondere nicht mit derjenigen der allgemeinen Freiheitsgewährleistungen der EU-Grundrechte der Grundrechtecharta verwechselt werden darf.⁴⁷ Die Grundfreiheiten schützen nicht die Wirtschaftsfreiheit im Allgemeinen, sondern sind auf das Funktionieren des Binnenmarkts bezogen; sie reagieren daher allein auf spezifische Hemmnisse gerade für den zwischenstaatlichen Handel, d.h. typischerweise auf diejenige zusätzliche Beschwer und marktabschottende Wirkung, die dadurch entsteht, dass ein Unternehmer nicht nur die Regeln seines eigenen Landes, sondern auch noch die ggf. abweichenden Regeln der anderen Mitgliedstaaten, die er bedienen will, zu beachten hat. Entsprechend streng sind die Grenzen, die aus ihnen folgen, die die Mitgliedstaaten bei der Reglementierung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs regelmäßig auf das Allernötigste beschränken, während sie im Innern ja bekanntlich schärfere Regeln aufrechterhalten können (Stichwort Inländerdiskriminierung). Anders liegen die Dinge, wenn der Unionsgesetzgeber anstelle der Mitgliedstaaten tätig wird. Denn

⁴⁵ Voit/Grube, LMIV, 2013, Art. 7 Rn. 282 ff.; Art. 17, Rn. 166 ff.; Holle, Neuerungen in der Kennzeichnung durch die LMIV, ZLR 2015, 541/547 f, unter II.; EuGH Rs C-51/94 (Sauce Hollandaise).

⁴⁶ Böhm, Die verpflichtende Herkunftskennzeichnung in der Lebensmittelinformationsverordnung, 2014, 282 f. mwN zur Rspr. des EuGH bzw. zur Praxis der Kommission (z.B. EuGH v. 5.11.2002 – C-325/00, NJW 2002, 3609).

⁴⁷ Zum Folgenden mwN bereits Möstl, WRP 2014, 906/907 f.; Möstl, LMuR 2014, 77/81.

zwar ist auch der Unionsgesetzgeber an die Grundfreiheiten gebunden⁴⁸, regelmäßig werden aus unionsweit einheitlich geltenden Reglementierungen, die der Unionsgesetzgeber festsetzt, jedoch keine spezifischen Hemmnisse gerade für den zwischenstaatlichen Handel folgen, so dass die Grundfreiheiten im Ergebnis durch EU-Gesetzgebungsakte in aller Regel nicht tangiert sind. Der Unionsgesetzgeber darf seinen Maßnahmen daher ein höheres Verbraucherschutzniveau zugrunde legen, als es zuvor den Mitgliedstaaten aus den Grundfreiheiten in Bezug auf den zwischenstaatlichen Handel erlaubt gewesen ist;⁴⁹ und in diesem Kontext auch ist es zu sehen, dass Art. 114 Abs. 3 AEUV die Union für ihr Harmonisierungsrecht auf ein „hohes“ Verbraucherschutzniveau festlegt. Freilich ist die Union bei ihrer Gesetzgebung an die Unionsgrundrechte, d.h. die allgemeinen Wirtschaftsfreiheiten der Grundrechtecharta, gebunden; diese wirken jedoch – da eine andere Beschwer erfassend – regelmäßig weniger streng als die Grundfreiheiten (sie betreffen nämlich nur die jedermann gleichermaßen betreffende Beschwer durch eine unionsweit einheitliche Regelung, nicht jedoch die zusätzliche Erschwernis für Unternehmer, wie sie in der grundfreiheitlichen Konstellation infolge unterschiedlicher Standards mehrerer Gesetzgeber oder sonst spezifisch marktabschottende Maßnahmen eintritt).

Für die vermeintliche Abkehr von der „Sauce Hollandaise“-Doktrin durch die neue Regelung für Austauschzutaten in der LMIV muss daher gesagt werden: Eine Norm, die unionsweit die besondere Kenntlichmachung von Austauschzutaten vorsieht, mag für die Unternehmer allgemein unangenehm sein, sie tangiert, da von diesen einheitlichen Regeln für den Binnenmarkt keinerlei marktabschottende Wirkung ausgeht, die spezifischen Gewährleistung der Grundfreiheiten (hier der Warenverkehrsfreiheit) jedoch in keiner Weise. Die aus den Grundfreiheiten entwickelte Sauce-Hollandaise-Rspr. gilt für sie also nicht (so dass es genau betrachtet auch nicht einmal richtig ist, von einer „Abkehr“ von dieser Doktrin zu sprechen).⁵⁰ Nur weil es den Mitgliedstaaten verwehrt war, im grenzüberschreitenden

⁴⁸ Kahl, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 114 AEUV Rn. 29.

⁴⁹ Leible/Schröder, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2011, Art. 114, Rn. 68.

⁵⁰ Anders liegen die Dinge, wenn spezifische Vorschriften für die grenzüberschreitende Zulässigkeit von im Herkunftsstaat rechtmäßig vermarkteten Produkten gemacht werden, denn soweit hier vom Unionsgesetzgeber Einschränkungen gestattet werden, tangieren diese die Grundfreiheiten. Ein Beispiel ist Art. 17 Abs. 2 LMIV, der u.U. dazu verpflichtet, besondere Hinweise in der Nähe der Bezeichnung des Lebensmittels anzubringen (vgl. Voit/Grube, LMIV, 2013, Art. 17, Rn. 100 ff.).

Verkehr die besondere Kennzeichnung von im Herkunftsland üblichen Zutaten zu verlangen (weil solche Pflichten den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigen), muss es noch lange nicht der EU verwehrt sein, die Kenntlichmachung von für den Verbraucher unerwarteten Zutaten zu verlangen, solange eine solche Regelung (was der Fall ist) nur mit den Unionsgrundrechten vereinbar ist. Denn auch ein Binnenmarkt, der in diesem Punkte unionsweit streng ist, ist ein voll funktionsfähiger Binnenmarkt. Es ist freilich ein anderer Binnenmarkt als der, den wir ursprünglich kennen: An die Stelle der liberalisierenden Infragestellung überkommener mitgliedstaatlicher Standards tritt zunehmend die unionsweite Reglementierung, die durchaus nicht stets wirtschaftsliberal sein muss, sondern die Unternehmen mit dem Ziel eines verbesserten Verbraucherschutzes mitunter auch zusätzlich belastet.

Komplizierter liegen die Dinge, soweit es um die umstrittene Herkunftskennzeichnung geht. Denn bei ihr handelt es sich um eines der wenigen Beispiele, wo auch unionsweit gültige Reglementierungen des EU-Gesetzgebers sehr wohl marktabschottende und den zwischenstaatlichen Handel beeinträchtigende Wirkungen haben können und sich daher an den Grundfreiheiten (hier: der Warenverkehrsfreiheit) messen lassen müssen, denn es liegt ja auf der Hand, dass Verbraucher infolge der Herkunftskennzeichnung heimische Produkte bevorzugen könnten, was zu einer Renationalisierung der Lieferströme führen könnte.⁵¹ Zwar mag es sein, dass es auch hier dem Unionsgesetzgeber, wenn er unionsweit einen besseren Verbraucherschutz durch Befriedigung des gestiegenen Verbraucherinteresses nach Kenntnis der Herkunft⁵² nachkommen will, leichter fällt, Beschränkungen des Warenverkehrs zu rechtfertigen als den Mitgliedstaaten, die bei einseitigen Regelungen immer im Protektionismusverdacht stehen.⁵³ Vor den Grundfreiheiten rechtfertigungsbedürftig bleiben Herkunftskennzeichnungspflichten jedoch allemal, zumal die Kenntnis des jeweiligen EU-Mitgliedstaats, aus dem das Produkt stammt, für den Verbraucher nur eine relativ grobe, eigentlich wenig

⁵¹ Böhmer, Die verpflichtende Herkunftskennzeichnung in der Lebensmittelinformationsverordnung, 2014, 280 ff.; Gundel, ZLR 2015, 143/154.

⁵² Vgl. Pressemitteilung des EU-Parlaments zur Plenartagung vom 11.2.2015 „Parlament will Ursprungsbezeichnung von Fleisch in verarbeiteten Lebensmitteln“ (<http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20150206IPR21201/html/Parlament-will-Ursprungskennzeichnung-von-Fleisch-in-verarbeiteten-Lebensmitteln>; zuletzt aufgerufen am 26.07.2015), wo angeführt wird, 90% der Verbraucher befürworteten eine Herkunftskennzeichnung bei verarbeitetem Fleisch.

⁵³ Gundel, in: Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht (EnzEuR 5), 2013, § 8, Rn. 38.

aussagekräftige Orientierung bringt, weil es für ihn, wenn er schon gut informiert sein will, vielleicht wichtiger wäre, die z.B. genaue Regionalität des Produkts oder die spezifische Haltungsform der Tiere beurteilen zu können. Es bleibt so gesehen fraglich, ob Herkunftskennzeichnungen der jetzt praktizierten Form wirklich der Weisheit letzter Schluss sind, insbesondere ob der mit ihnen bewirkte eher begrenzte Erkenntnisgewinn wirklich den Eingriff in den Binnenmarkt zu rechtfertigen imstande ist, den er verursacht. Es ist insofern zu begrüßen, dass die Kommission in ihren aktuellen Berichten eher skeptisch bzgl. einer weiteren Ausweitung der Herkunftskennzeichnung agiert.⁵⁴ Dem Parlament geht das zwar nicht weit genug; es sollte jedoch überlegen, ob es, wenn es bessere Verbraucherinformation will, nicht zu subtileren Informationspflichten (z.B. bzgl. Regionalität und Haltungsform) übergehen will als die grobschlächtige Benennung der nationalen Herkunft⁵⁵.

6.4 Zukunft des europäischen Verbraucherleitbilds

Reden wir abschließend über das Bild vom Verbraucher, das der LMIV zugrunde liegt. In der Literatur ist eine lebhafte Debatte⁵⁶ darüber entbrannt, ob in der LMIV nicht zum Teil eine Abkehr von demjenigen Leitbild des „verständigen Durchschnittsverbrauchers“ erkennbar ist, das der EuGH aus den Grundfreiheiten entwickelt hat und das von da aus auch für die EU-Lebensmittelgesetzgebung prägend geworden ist,⁵⁷ und ob – anders herum ausgedrückt – in der LMIV nicht partiell eine Renaissance des „flüchtigen Verbrauchers“⁵⁸ angelegt sein könnte, an dem sich vormals, bevor sie vom EuGH korrigiert worden war, bekanntlich die deutsche Praxis orientiert hatte. Gerade auch die soeben bereits angesprochene Regelung zu Austauschzutaten⁵⁹, die in den derzeit heißdiskutierten Graubereich der „gefühlten“ Irreführung trotz korrekter Deklaration im Zutatenverzeichnis vorstößt, anders als die frühere Rspr. des EuGH allein das korrekte Zutatenverzeichnis nicht mehr ausreichen lässt und insofern also offenbar von einem Verbraucher ausgeht,

⁵⁴ Vgl. den Bericht COM (2015) 205 final bzgl. Milchprodukten und weiteren Fleischsorten.

⁵⁵ Vgl. Pressemitteilung des BLL vom 11.2.2015. Siehe auch die Stellungnahme der Kommission vom 6.5.2015 zur Resolution des Parlaments vom 11.2.2015 (s.o. Fn. 52).

⁵⁶ Meisterernst/Muffler, ZLR 2013, 25; Böhler, ZLR 2014, 27; Sosnitza, in: Möstl (Hrsg.), Verbraucherinformation im Wandel, 2014, 45/55 ff.; Holle, Neuerungen in der Kennzeichnung durch die LMIV, ZLR 2015, 541/551, unter II.

⁵⁷ Möstl, WRP 2014, 906 f. mwN.

⁵⁸ Köhler, in: ders./Bornkamm, UWG, 33. Aufl. 2015, § 1 Rn. 29 mwN.

⁵⁹ Art. 7 Abs. 1 Buchst. d) LMIV; außerdem Anhang VI Teil A Nr. 4 LMIV.

der sich eher leicht täuschen lässt (also eher „flüchtig“ als sonderlich „verständlich“ zu sein scheint), hat Anlass zu solchen Diskussionen gegeben.⁶⁰ Auch dass die Erwägungsgründe der LMIV das vom EuGH entwickelte Leitbild des angemessen informierten, mündigen Verbrauchers diesmal gerade nicht ausdrücklich in Bezug nehmen, ist aufmerksam registriert worden.⁶¹ Was ist von alledem zu halten? Zunächst: Die Diskussion ist berechtigt, denn in der Tat ist der EU-Gesetzgeber nicht etwa primärrechtlich gezwungen, für alle Ewigkeit an dem von EuGH entwickelten Verbraucherleitbild festzuhalten; denn abgeleitet hat der EuGH dieses aus den Grundfreiheiten in Bezug auf mitgliedstaatliche Beschränkungen; durch unionsweite Regelungen des EU-Gesetzgebers werden die Grundfreiheiten jedoch normalerweise, wie dargelegt, nicht tangiert, so dass für unionsweite Regelungen auch nicht zwingend das gleiche, grundfreiheitliche Verbraucherleitbild gelten muss wie für mitgliedstaatliche Beschränkungen.⁶² Sodann: Dennoch wäre es, wie ich es bereits an anderer Stelle dargelegt habe⁶³ verfehlt, in den Regelungen der LMIV etwa eine prinzipielle Infragestellung des überkommenen Verbraucherleitbilds vom verständigen Durchschnittsverbraucher erblicken zu wollen. Mit der wohl überwiegenden Ansicht der Literatur⁶⁴ ist vielmehr davon auszugehen, dass das vom EuGH entwickelte Leitbild nur weiter ausdifferenziert und zeitgerecht fortentwickelt, nicht jedoch grundsätzlich aufgegeben werden soll. Richtig betrachtet handelt es sich beim europäischen Verbraucherleitbild, das durchgehend auf eine „angemessene“ Informiertheit und „durchschnittliche“ Eigenschaften abstellt, nämlich um ein in hohem Maße wertungsoffenes Konzept, das nicht als starres Dogma⁶⁵ angesehen werden darf, sondern in der Lage ist, auch den besonderen Bedürfnissen von verletzlichen, situationsbedingt flüchtigen, oder aufgrund besonderer Verpackungsgestaltung vertrauenden Verbrauchern Rechnung zu tragen. Nur als solchermaßen wertungsoffenes Konzept ist das überkommene Verbraucherleitbild

⁶⁰ Meisterernst/Muffler, ZLR 2013, 25/39; Böhler, ZLR 2014, 27/36.

⁶¹ Meisterernst/Muffler, ZLR 2013, 25/37; Sosnitza, in: Möstl, Verbraucherinformation im Wandel, 45/58.

⁶² Möstl, WRP 2014, 906/907 f. mwN; siehe auch bereits Meisterernst/Muffler, ZLR 2013, 25/31.

⁶³ Möstl, WRP 2014, 906/909 f. mwN.

⁶⁴ Streinz, in: Möstl (Hrsg.), Verbraucherinformation im Wandel, 2014, S. 23/41 f.; Sosnitza, ebd., S. 45/55/63; Meyer, Vortrag auf dem 27. Deutschen Lebensmittelrechtstag am 21.03.2014 in Wiesbaden zu dem Thema „Vertrauensverlust durch Lebensmittelskandale? Psychologische und rechtliche Grundlagen“, hierzu Handout zum Vortrag in den Tagungsunterlagen S. 2 und Manuskript zum Vortrag, S. 4 ff.; Steinbeck, ZLR 2014, 302/303 ff.; Jahn/Palzer, K&R 2015, 444.

⁶⁵ Streinz, in: Möstl (Hrsg.), Verbraucherinformation im Wandel, 2014, S. 23/42.

auch in der Lage, den derzeit virulenten Anfragen,⁶⁶ die von Verhaltensforschung, Politik und Verbraucherschaft an dieses Konzept gestellt werden und eine Antwort auf das Problem der „gefühlten Irreführung“ verlangen, standzuhalten.⁶⁷ Dass dies so ist, hat auf seine Weise vor wenigen Wochen auch der EuGH unterstrichen, durch Entscheidung zum „Himbeer-Vanille-Abenteuer“ nämlich,⁶⁸ die zwar noch zur alten Rechtslage erging, nichtsdestoweniger aber gerade auch für das Verständnis des neuen Rechtsregimes der LMIV von Relevanz ist und dieses geradezu vorwegnimmt: In ihr hat der EuGH ohne jede grundsätzliche Abkehr vom Leitbild des verständigen Durchschnittsverbrauchers deutlich gemacht, dass allein das Zutatenverzeichnis eben nicht in allen Fällen geeignet ist, den irreführenden Gesamteindruck einer Etikettierung zu korrigieren. Es ist zu begrüßen, wenn der Europäische Gesetzgeber und der EuGH das überkommene Leitbild solchermaßen fortentwickeln und auf die Anfragen der Zeit ausrichten, indem sie insbesondere den Graubereich der „gefühlten“ Irreführung in rechtlich geordnete Bahnen lenken; denn hätte das überkommene Leitbild keine Antworten auf die Anfragen der Zeit, sondern hielte stur an scheinbaren Dogmen (wie die Alleingenügsamkeit des Zutatenverzeichnisses) fest, dann stünde es in der Tat in Gefahr, verabschiedet und durch ein neues Leitbild ersetzt zu werden.⁶⁹

Kommen wir zu einem weiteren, häufig nicht genug bedachten Aspekt des Leitbilds vom „verständigen“ Verbraucher.⁷⁰ Dieses Leitbild ist nämlich keineswegs nur gut für die Wirtschaft (in dem Sinne, dass Unternehmen darauf hoffen dürfen, der Verbraucher werde sich durch Verpackungsgestaltungen nicht allzu leicht täuschen lassen) und schon gar nicht ist es ein Schutzschild gegen Paternalismus im Verbraucherinformationsrecht. Denn von Beginn an wohnt dem Leitbild des informierten, seine Entscheidungen möglichst fundiert treffen wollenden Verbrauchers auch die Tendenz zu immer weiter ausufernden Informationspflichten der Wirtschaft gegenüber dem Verbraucher inne, die bis hin zu einer dann unter

⁶⁶ Vgl. dazu mwN Möstl, WRP 2014, 906/907.

⁶⁷ Vgl. meine These in Möstl, WRP 2014, 906/909 f. mwN.; s.a. Jahn/Palzer, K&R 2015, 444/447.

⁶⁸ EuGH vom 4. Juni 2015, Rs. C- 195/14.

⁶⁹ Siehe Möstl, WRP 2014, 906/909 f. mit Hinweis u.a. auf die von Meyer auf dem 27. Lebensmittelrechtstag 2014 formulierten Thesen, der bereits die Vorlage des BGH (WRP 2014, 694) als einen „Fingerzeig, gar Warnschuss“ für die Branche bezeichnet hatte.

⁷⁰ Zum Folgenden mwN Möstl, WRP 2014, 906/908 f.

Paternalismusaspekten auch wieder bedenklichen Verbrauchererziehung⁷¹ reichen kann. Auch die LMIV hat die Reichweite der Pflichtkennzeichnungen nochmals vergrößert – von der Allergen-, über die Herkunft- bis zur Nährwertkennzeichnung⁷², so dass bereits die Befürchtung eines „information overload“ geäußert worden ist.⁷³ Dabei zeigt die gegenwärtige Diskussion um das sog. „nudging“⁷⁴, dass das Ende der Fahnenstange vielleicht noch nicht erreicht ist und dass es sein könnte, dass Verbraucherinformation künftig noch stärker als Lenkungsmittel eingesetzt werden könnte. Vor allem das in Art. 3 Abs. 1 LMIV formulierte Ziel, Verbrauchern eine fundierte Wahl unter Berücksichtigung nicht nur gesundheitlicher und wirtschaftlicher, sondern auch umweltbezogener, sozialer und ethischer Gesichtspunkte zu ermöglichen, weist – gemäß dem „entwicklungsoffenen“ Konzept des LMIV⁷⁵ – ein Potential auf, das bislang allenfalls in Ansätzen verwirklicht ist (Bsp. Kennzeichnung von ökologisch umstrittenen Ölen wie Palmöl) und bereits insoweit spürbare Mehrbelastungen von Unternehmen bewirkt hat.⁷⁶ Es wäre deswegen sicherlich verfrüht und auch ganz unverhältnismäßig, zur Befriedigung aller möglichen Informationswünsche des Verbrauchers, die von Regionalität und Herkunft über Anbaumethoden bis zum Tierwohl reichen können, Pflichtkennzeichnungen vorzusehen. Allein auf den Irreführungsschutz bzgl. etwaiger freiwilliger Kennzeichnungen zu vertrauen, mag andererseits nicht ausreichen, um einen echten Qualitätswettbewerb in Gang zu setzen, solange die Verbraucher in die Verlässlichkeit freiwilliger Angaben kein hinreichendes Vertrauen haben⁷⁷. Ein Zwischenweg könnte sein, gesetzgeberisch einen Rechtsrahmen für aus Kundensicht verlässliche Zertifizierungen freiwilliger Angaben z.B. zur Regionalität⁷⁸ oder zur Haltungsform bei Tieren zu schaffen, die über das System der bislang zur

⁷¹ Kritisch Streinz, ZLR 2012, 144/155.

⁷² Praekel, LMuR 2014, 189/190 ff.; Meisterernst, in: Möstl (Hrsg.), Verbraucherinformation im Wandel, 2014, S. 65/71 f.

⁷³ zB Böhm, Die verpflichtende Herkunftskennzeichnung in der Lebensmittelinformationsverordnung, 2014, 272 ff.; Teufer, ZLR 2015, 15/34.

⁷⁴ Marteau/Ogilvie/Roland/Suhrcke, Hudging nudging: can nudging improve population health?, BMJ 2011; 342: d228 (<http://www.bmj.com/content/342/bmj.d228>; zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2015).

⁷⁵ Erwägungsgrund 14.

⁷⁶ Meisterernst, in: Möstl (Hrsg.), Verbraucherinformation im Wandel, 2014, S. 55/68 f.; Domeier, LMuR 2014, 225/230. Zur noch weitgehend fehlenden Umsetzung der Berücksichtigung auch umweltbezogener, sozialer und ethischer Gesichtspunkte s.a. Holle, Neuerungen in der Kennzeichnung durch die LMIV, Vortrag auf dem 28. Deutschen Lebensmittelrechtstag (dort auch zur Frage etwaiger sich ergebender Aufklärungspflichten); siehe auch Aufsatzfassung des Vortrags von Holle in ZLR 2015, 541/554 f. in den Schlussfolgerungen.

⁷⁷ Spiller/Zühlsdorf/Nitzko, ZLR 2014, 523/528 f.

⁷⁸ Vgl. die Initiative Regionalfenster, dazu Teufer, ZLR 2015, 15/23.

Verfügung stehenden Siegel (von den geschützten geographischen Angaben⁷⁹ bis zum Bio-Logo⁸⁰) noch hinausgehen und dieses weiter ausdifferenzieren.

Zuletzt ein Wort zum Stellenwert, den die LMIV den Verbraucherinteressen einräumt. Exemplarisch entbrannt ist die Diskussion über diesen Stellenwert anhand der neuen Definition der „verkehrsüblichen Bezeichnung“ in Art. 2 Abs. 2 lit. o), die nunmehr darauf abstellt, ob eine bestimmte Bezeichnung „von den Verbrauchern...akzeptiert wird“. Folgt hieraus nicht materiell-rechtlich, dass sich die zulässige Verkehrsbezeichnung stärker an der tatsächlichen Verbrauchererwartung zu orientieren hat als bislang der Fall?⁸¹ Und folgt hieraus nicht institutionell-organisatorisch, dass, soweit das deutsche Recht zur Konkretisierung der Verkehrsüblichkeit auf die Deutsche Lebensmittelbuchkommission vertraut⁸², in dieser den organisierten Verbraucherinteressen stärkeres Gewicht beigemessen werden müsste, als bislang der Fall, wo die Verbraucher innerhalb der paritätisch besetzten Kommission nur eine von vier Gruppen stellen und sich insbesondere der Lebensmittelwirtschaft nur gleichberechtigt gegenübersehen (was dann erhebliche Auswirkungen auf die gegenwärtige Reformdiskussion⁸³ um die Zukunft der DLMBK hätte, in der eine stärkere Berücksichtigung der Verbrauchererwartung ohnehin das gemeinsame Credo von Verbraucherverbänden⁸⁴ und Politik⁸⁵ zu sein scheint)? Die solchermaßen aufgeworfenen Fragen sind schwierige, bzgl. derer – so die hier vertretene These – vor vorschnellen und einseitigen Antworten zu warnen ist. In materiell-rechtlicher Hinsicht hat kürzlich *Rathke* in einer eingehenden Studie nachgewiesen, dass der Begriff der verkehrsüblichen Bezeichnung auch künftig nicht ausschließlich an ggf. empirisch zu ermittelnden tatsächlichen

⁷⁹ VO (EU) Nr. 1151/2012.

⁸⁰ VO (EG) Nr. 834/2007.

⁸¹ Vgl. dazu Hagenmeyer, LMIV Kommentar, 2012, Art. 2, Rn. 87 f. und sehr dezidiert: Holle, Neuerungen in der Kennzeichnung durch die LMIV, Vortrag auf dem 28. Deutschen Lebensmittelrechtstag (siehe auch die Aufsatzfassung des Vortrags in ZLR 2015, 541ff.); in der Tendenz anders dagegen Voit/Grube, LMIV, 2013, Art. 17, Rn. 72 f., wo dargelegt ist, die neue Definition entspreche der bisherigen Auslegung in Deutschland.

⁸² §§ 15 f. LFGB, Voit/Grube, LMIV, 2013, Art. 17, Rn. 73.

⁸³ Umfassend dazu der Endbericht zur (im Auftrag der BLE für das BMEL erfolgten) Evaluierung des Deutschen Lebensmittelbuches (DLMB) und der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK) vom 17.12.2014 (http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Lebensmittelbuch/Evaluation2014/Evaluationsstudie.pdf?__blob=publicationFile; zuletzt aufgerufen am 26.07.2015).

⁸⁴ Stellungnahme des vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband) vom 27.4.2015; Stellungnahme von foodwatch vom 22.4.2015 (http://www.foodwatch.org/uploads/media/2015-04-22_foodwatch-Stellungnahme_zum_Evaluationsbericht_DLMBK.pdf; zuletzt aufgerufen am 26.07.2015).

⁸⁵ Vgl. Artikel „Agrarminister Christian Schmidt will Rezepturen transparenter machen“, in: Der Tagesspiegel vom 13.3.2015, (<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/taeuschung-bei-lebensmitteln-agrarminister-christian-schmidt-will-rezepturen-transparenter-machen/11497502.html>; zuletzt aufgerufen, am: 26.07.2015).

Verbrauchervorstellungen ausgerichtet werden kann, sondern weiterhin ein normativer Begriff ist, für dessen Bestimmung eine Vielzahl an rechtlichen Erwägungen maßgeblich ist, im Rahmen derer repräsentative Verbraucherbefragungen allenfalls eine mögliche, keinesfalls aber stets zwingende oder gar vorrangige Methode der Rechtskonkretisierung darstellen.⁸⁶ Und in institutionell-organisatorischer Hinsicht ist vor allem an die konsensuale, gegenläufige Interessen zu einem strukturellen Ausgleich zusammenbindende Methode der Entscheidungsfindung der DLMBK zu erinnern, die gewährleistet, dass prinzipiell kein maßgebliches Interesse (auch nicht das der Verbraucher) überstimmt werden kann;⁸⁷ gerade aus dieser konsensualen Entscheidungsstruktur eines paritätisch zusammengesetzten und alle relevanten Interessen- und Sachverständigengruppen zusammenspannenden gruppenpluralen Gremiums bezieht die DLMBK, wie auch der Abschlussbericht der Evaluationskommission betont hat, ihre prinzipiell hohe Repräsentativität und Legitimation⁸⁸ (so dass es auch verfehlt ist, ihr – wie geschehen⁸⁹ – prinzipielle Demokratiewidrigkeit vorzuwerfen⁹⁰). Mit dieser konsensualen Entscheidungsstruktur wird die DLMBK nach hier vertretener Ansicht auch den Anforderungen der unionsrechtlichen Definition der verkehrsüblichen Bezeichnung gerecht, die ja nach wie vor in einem ersten Schritt auf eine gewisse allgemeine Gebräuchlichkeit abstellt (die deutsche Fassung bezieht diese sogar ausdrücklich auf den „Verkehr“, der ja nicht allein die Verbraucher umfasst)⁹¹, und diese dann erst in einem zweiten Schritt dem Test unterwirft, ob dieser allgemeine Gebrauch auch von den Verbrauchern akzeptiert wird. Eine

⁸⁶ Rathke, ZLR 2014, 640 ff.; tendenziell anders („Tatfrage“) dagegen: Holle, Neuerungen in der Kennzeichnung durch die LMIV, Vortrag auf dem 28. Deutschen Lebensmittelrechtstag (siehe auch Aufsatzfassung des Vortrags, ZLR 2015, 541 ff. unter I

⁸⁷ Vgl. die Entscheidungsregeln des § 16 Abs. 3 LFGB (prinzipielle Einstimmigkeit oder mehr als ¾ Mehrheit bei vier gleichberechtigten Gruppen).

⁸⁸ Vgl. Ergebniszusammenfassung zur Evaluierung des DLMB und der DLMBK S. 2: „Durch die Einbindung aller Gruppen in die Entscheidungsfindung erlangen die gefassten Beschlüsse einen hohen Grad an Repräsentativität. Gerade vor dem Hintergrund, dass die LS nicht rechtverbindlich sind, legitimieren sie sich faktisch durch die paritätische Interessenabbildung. Der Großteil der Befragten war der Ansicht, dass weder der Einfluss der Verbraucherschaft noch der Industrie zunehmen sollte.“ (http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Lebensmittelbuch/Evaluation2014/Ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile; zuletzt aufgerufen am 26.07.2015).

⁸⁹ Rixen, DVBl. 2014, 949.

⁹⁰ Dazu ausführlich: Holzner, Konsens im Allgemeinen Verwaltungsrecht und in der Demokratietheorie - Untersuchungen zur Phänomenologie gruppenpluraler Konsensverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Sozialverwaltungsrechts als Referenzgebiet, Habil Bayreuth 2014 (im Erscheinen), hierbei u.a. auch ausdrücklich zur DLMBK. Zu beachten ist auch die neuere Rspr. des BVerfG, die gruppenplurale Gremien mit autonomen Entscheidungsbefugnissen dann für mit dem Demokratieprinzip vereinbar hält, wenn institutionelle Vorkehrungen getroffen sind, die „eine nicht Einzelinteressen gleichheitswidrig begünstigende, sondern gemeinwohlorientierte und von Gleichachtung der Betroffenen geprägte Aufgabenwahrnehmung ermöglichen und gewährleisten“ (siehe BVerfG vom 6.5.2014, 2 BvR 1139/12, Abs.-Nr. 169; BVerfG vom 28.1.2014 – 2 BvR 1561/12, Abs.-Nr. 158).

⁹¹ In der englischen und französischen Fassung ist dagegen allgemeiner von „customary name“ bzw. „non usuel“ die Rede.

institutionelle Gestaltung in der Art des § 16 LFGB, die einerseits alle relevanten Interessen zusammenbindet und sodann durch Einstimmigkeits- und Mehrheitsregeln sicherstellt, dass prinzipiell nicht ohne Konsens mit der organisierten Verbraucherschaft entschieden werden kann, steht mit diesen Vorgaben in vollem Einklang.⁹² Die Entscheidungsfindung der DLMBK mag daher im Detail durchaus verbesserungsfähig und -bedürftig sein⁹³, eine prinzipielle Unvereinbarkeit mit unionsrechtlichen Vorgaben wird man ihr – auch in ihrer jetzigen Struktur – dagegen nicht vorwerfen können.

6.5 Schluss

Ich komme zum Schluss. Die LMIV ist ein ehrgeiziges, komplexes Stück Unionsgesetzgebung, das eine Fülle von Rechtsfragen aufwirft. Ich habe mich heute auf drei größere Entwicklungslinien konzentriert: Gestalt des EU-Lebensmittelrechts, Entwicklung des EU-Binnenmarkts, Zukunft und Stellenwert des europäischen Verbraucherleitbilds. Für alle drei ist die LMIV ein wichtiger Meilenstein.

⁹² Vgl. Holle, Neuerungen in der Kennzeichnung durch die LMIV, ZLR 2015, 541/543, unter I., nach dessen Ansicht davon ausgegangen werden kann, dass eine Verkehrsbezeichnung i.S.d. Art. 2 Abs. 2 lit. o) LMIV von den Verbrauchern akzeptiert wird, sofern ihr die Verbrauchervertreter in der DLMBK zugestimmt haben, und der den Leitsätzen der DLMBK daher auch in Zukunft große Bedeutung beimisst.

⁹³ Vgl. die Vorschläge der Evaluierungskommission zu stärkerer Effektivität und Transparenz (Fn. 83). Vgl. auch Einzelaspekte wie der vom vzbv in ihrer Stellungnahme (Fn. 84) gerügte Punkt, dass es der Wirtschaft bei der gegenwärtigen Gestaltung und Ressourcenlage leichter fällt, Rechtsgutachten in Auftrag zu geben (Rüge eines faktischen Ungleichgewichts).

7 Erste Erfahrungen vom Bayerischen Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Bayern

RA Ulrich J. Korb

Bayerischer Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Bayern e.V.



VorLMIEV aus Branchensicht

Die vorläufige Lebensmittelinformations- ergänzungsverordnung- - VorLMIEV - aus Branchensicht

RA Ulrich J. Korb
Geschäftsführer Fachbereich Gastronomie
Bayerischer Hotel- und Gaststättenverband
DEHOGA Bayern e.V.



Bayerischer Hotel- und Gaststättenverband
DEHOGA Bayern e.V.

2

VorLMIEV aus Branchensicht

Die ersten Erfahrungen mit der vorläufigen Lebensmittelinformationsergänzungsverordnung aus Branchensicht:

- Bereits im September 2014 hatten wir alle Betriebe des DEHOGA Bayern darüber informiert, dass ab 13. Dezember 2014 Speisen und Getränke, die ein oder mehrere der 14 Hauptallergene enthalten, entsprechend zu kennzeichnen sind.
- Dazu wurde unseren Betrieben u.a. eine großformatige laminierte Übersicht mit den 14 Hauptallergenen zum Aushang in der Küche, am Frühstücksbuffet, beim Catering und vielen anderen Einsatzmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. (*Muster*)



Bayerischer Hotel- und Gaststättenverband
DEHOGA Bayern e.V.

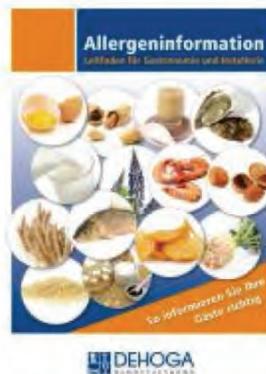
3

VorLMIEV aus Branchensicht



VorLMIEV aus Branchensicht

- Außerdem wurde von uns bundesweit ein Leitfaden „Allergeninformation – So informieren Sie Ihre Gäste richtig“ auf den gastgewerblichen Markt gebracht:



VorLMIEV aus Branchensicht

- Darüberhinaus haben wir zur praktischen Umsetzung der Allergenkennzeichnung unseren Betrieben folgende Möglichkeiten empfohlen:

1) Eine Kennzeichnung auf der allgemeinen Speise- und Getränkekarte mit jeweils genauer Angabe der allergenen Zutaten, z.B.:

Enthält: Sellerie, Kuhmilch und Senf

Bewertung: Nicht praktikabel. Macht die Karte überladen.

2) Eine Kennzeichnung auf der Speise- und Getränkekarte mit Fuß- und Endnoten, ähnlich der Kennzeichnung hinsichtlich enthaltener Zusatzstoffe.

Allergene mit Buchstaben, Zusatzstoffe mit Ziffern

Bewertung: Verwirrender Ziffern- und Buchstabensalat (*Muster*)



Bayerischer Hotel- und Gaststättenverband
DGHG Bayern e.V.

6

VorLMIEV aus Branchensicht

Speisekarte

Kartoffelsalat ^{2, 4, 9} mit Würstchen ^{2, 4} und Senf

—

Lachs vom Grill mit Rosmarinkartoffeln und Salat ^{1, 1}

—

Italienische Antipasti ^{4, 5} mit Büffelmozzarella und Baguette ⁴

—

Schnitzel ^{4, 5, 9} mit Pommes Frites, Ketchup und einem gemischten Salat ^{1, 1, 1}

—

Blattsalat mit Dressing ¹ mit Riesengarnelen ^{5, 5, 9} und Baguette ⁴

—

Schweizer Wurstsalat ^{1, 5, 1, 1} mit Brot ⁴

(1) Mit Rohschiff	(4) Glutenhaltiges Getreide	(8) Schalenfrüchte
(2) Mit Rohschiff	(5) Erdnüsse	(9) Sulfite
(3) Mit Antikondensmilch	(6) Eier	(1) Senf
(4) Mit Phosphat	(7) Fisch	(2) Sesamkörner
(5) —	(8) Sojabohnen	(3) Schwefeldioxid, Sulphite
(6) —	(9) Sojabohnen	(4) Laktose
(7) —	(1) Milch	(5) Weizen



Bayerischer Hotel- und Gaststättenverband
DGHG Bayern e.V.

7

VorLMIEV aus Branchensicht

- 3) Erstellung einer separaten Allergikerkarte. Hinweis darauf in der allgemeinen Speise- und Getränkekarte
Bewertung: Besonderer Service, aber unpraktikabel bei Tageskarten

- 4) Vorhalten einer Kladde in der Speise- und Getränkekarte
 Vertikale Angabe der Gerichte, horizontale Angabe der Allergene durch Ankreuzen
Bewertung: Übersichtlich und gut geeignet (*Muster*)

Bayerisches Hotel- und Gaststättengewerbe
DGHG Bayern e.V.
6

VorLMIEV aus Branchensicht

Ausgang

In unseren Gerichten verarbeitete Zutaten, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen können

Gericht	Glutenhaltige Getreide	Erdnüsse	Ei	Fisch	Erbsen	Schalenfrüchte	Milch, Laktose	Schneckenfrüchte z. B. Nüsse	Schalen	Soja	Senf	Sesam	Schwefeldioxid, Sulfite	Lysozym	Phosphore
Schmierbraten mit vom Schinken, Fleisch und Parmesan-Pilze und gemischtem Salat	X		X				X		X	X			X		
Schwedischer Kumpel, also Brot	X		X				X		X	X			X		
Panzerbraten, in geöltem Pfeffer gebraten, Salatbeilage mit Salatkräutern und Blattsalat							X		X	X			X		
Salat vom Grill mit Romaine-Krautchen und gemischtem Salat	X			X					X				X		
Vegetarische Pommesbratlingen mit Kartoffelknolle und Soße									X	X			X		
Salat Bechamel mit gemischtem Rindergemüse, Zucchini, Mören, Bohnensprossen mit Sauerteig	X	X					X		X	X			X		
Bechamel-Kuchen, serviert mit Zitrus	X		X												X
Vegetarische Antipasti mit Pfefferhülsenbohnen und Paprika	X				X		X	X							
Hühnerbraten vom Grill mit BBQ-Sauce, Mören, Zucchini und Bohnen									X				X		
Kumpel mit Parmesan-Pilze							X		X	X					
Pommesbratlingen in Pfeffer-Cheese-Panierchen, also Soße und Kartoffel-Panierchen	X		X				X		X	X					
Vegetarische Käsepfanne auf Kartoffelknolle, dazu Kartoffelbeilage, gemischtes Krautgemüse	X		X	X			X			X			X		
Stark-Käseknolle mit Trüffel, Mören und Brot	X						X	X							
Tomatenbraten in Trüffel-Käse-Panierchen	X		X				X								
Bechamel-Kuchen	X		X				X		X						

X = Zutat im Gericht verarbeitet enthalten

VorLMIEV aus Branchensicht

- 6) Mündliche Auskunft vor Bestellung und vor Abgabe der Speisen- und/oder Getränke. In diesem Fall, aber auch immer bei Nachfrage des Gastes, muss eine schriftliche Dokumentation zur Verfügung gestellt werden (Kladde oder Dokumentationsordner).

Bewertung: Bei gut geschultem Personal vorzuziehen, schafft Nähe zum Gast und zeigt Interesse.



VorLMIEV aus Branchensicht

Derzeit ist noch eine zögernde Umsetzung zu beobachten. Dies liegt zum Teil auch an unterschiedlichen Forderungen durch die Lebensmittelkontrolle, die beispielsweise ausdrücklich eine Kennzeichnung in der Speise- und Getränkekarte oder ein Hinterlegen der kompletten Rezeptur für jedes Gericht verlangt. Hier bedarf es unbedingt noch einer eindeutigen Klarstellung, auf die sich unsere Betriebe rechtssicher verlassen können.

Die Allergenkennzeichnung soll dem Gesundheits- und Verbraucherschutz dienen und Menschen mit Lebensmittelunverträglichkeiten vor Schaden bewahren. Deswegen empfiehlt und unterstützt der DEHOGA Bayern die Umsetzung zur Kennzeichnung ohne Wenn und Aber, auch wenn uns aus der vergangenen Zeit keine eklatanten Fälle bekannt geworden sind, die unseren Gästen „allergisch“ geschadet hätten.

Wir sind aber durchaus besorgt, dass die regionale, spontane mit frischen Zutaten arbeitende bayerische Küche sich unnötigerweise zugunsten von Convenience und Fertigprodukten entwickelt, um sich ja nicht angreifbar zu machen.



VorLMIEV aus Branchensicht

FAZIT:

Eine Nachfrage besteht kaum, der Gast will konkret den Koch und sie/er weiß was sie/er will. Doch wo sie nun da ist:

Die Allergenkennzeichnung muss für ALLE gelten, denn Verbraucher- und Gesundheitsschutz sind unteilbar.

Eine Freistellung für Veranstalter von Wohltätigkeitsbasaren, Vereins- und Stadtfesten und ähnlichen Veranstaltungen, in denen unverpackte Lebensmittel an den Verbraucher gebracht werden, verstößt eindeutig gegen Sinn und Zweck der Lebensmittelinformationsverordnung und im übrigen auch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz!



VorLMIEV aus Branchensicht

**Ich hoffe meine Ausführungen haben
keine allergische Reaktion ausgelöst,
bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit
und stehe Ihnen für Fragen
gerne zur Verfügung.**



8 Die LMIV und die Bedientheke – eine Herausforderung⁹⁴

**RA Rochus Wallau,
Geschäftsbereichsleiter Lebensmittelrecht und Qualitätsmanagement,
EDEKA Südbayern**

Seit dem 13.12.2014 bestehen im Lebensmittelbereich bekanntlich die Pflichten der VO (EU) Nr. 1169/2011 – kurz LMIV⁹⁵ genannt. Ob mit dieser Neuordnung des Rechts der Lebensmittelinformation dem Ordnungsgeber tatsächlich ein oder vielleicht sogar *der* „große(-r) Wurf“ gelungen ist, bleibt abzuwarten; die Zukunft wird dies zeigen. Tatsache ist, dass die Verordnung für weitreichende Änderungen nicht nur im Bereich der fertigverpackten Ware gesorgt hat; insbesondere Art. 44, der sich mit der unverpackten, sog. losen, Ware befasst, ist für die Praxis von herausragender Bedeutung. Dies sei an einigen Aspekten beispielhaft erläutert, die im Hinblick auf die Notwendigkeit von Allergenhinweisen bei der Abgabe loser Ware in der Bedientheke bedeutsam sind.

8.1 Die normative Ausgangslage: Art. 44. LMIV

Art. 44 LMIV lautet:

„Einzelstaatliche Vorschriften für nicht vorverpackte Lebensmittel

(1) Werden Lebensmittel Endverbrauchern oder Anbietern von Gemeinschaftsverpflegung ohne Vorverpackung zum Verkauf angeboten oder auf Wunsch des Verbrauchers am Verkaufsort verpackt oder im Hinblick auf ihren unmittelbaren Verkauf vorverpackt, so

a) sind die Angaben gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c verpflichtend;

⁹⁴ Der wesentliche Inhalt des Vortrags wurde für die schriftliche Fassung nur im Hinblick auf die Darstellungsform modifiziert.

⁹⁵ Literatur zum Thema:

Hagenmeyer, LMIV-Kommentar, 2. Aufl. 2015

Voit/Grube, Lebensmittelinformationsverordnung, 2013

Meyer/Reinhart, Lebensmittelinformationsverordnung – LMIV 1169/2011 leicht gemacht, 2014

Oertel/Schulz, Die neue europäische Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV), 2014

Meisterernst, Verordnung (EU) Nr. 1169/2011, in: Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht

Martell/Wallau, Das neue Kennzeichnungsrecht für Backwaren – EU-Lebensmittelinformationsverordnung, ein Leitfaden für die Praxis, 1. Aufl. 2013

b) sind die Angaben gemäß den Artikeln 9 und 10 nicht verpflichtend, es sei denn, die Mitgliedstaaten erlassen nationale Vorschriften, nach denen einige oder alle dieser Angaben oder Teile dieser Angaben verpflichtend sind.

(2) Die Mitgliedstaaten können nationale Vorschriften darüber erlassen, auf welche Weise und gegebenenfalls in welcher Form der Angabe und Darstellung die Angaben oder die Teile der Angaben gemäß Absatz 1 bereitzustellen sind.“

Halten wir hierzu skizzenhaft fest⁹⁶: Der europäische Ordnungsgeber sieht vor, dass lose Ware grds. „nur“ mit Allergenhinweisen im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c in Verbindung mit Anhang II LMIV zu versehen ist. Der nationale Gesetzgeber hat demgegenüber die Befugnis, nicht nur über das „Wie“ der Allergenhinweise zu bestimmen, sondern kann das Maß der im Hinblick auf unverpackte Ware zu gebenden Lebensmittelinformationen ggf. auch höher setzen, d. h. aus dem Kanon von Art. 9 und 10 LMIV weitere Informationselemente für verbindlich erklären.

Der nationale Gesetzgeber hat in Ausfüllung des über Art. 44 Abs. 2 LMIV gewährten Spielraums den Entwurf einer Verordnung zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel mit Stand vom 08. Juli 2014 vorgelegt. Dieser Rechtstext ist allerdings niemals über das Entwurfsstadium hinaus gelangt – vielmehr wurde mit Ausfertigungsdatum vom 28.11.2014 die Vorläufige Verordnung zur Ergänzung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend die Information der Verbraucher über die Art und Weise der Kennzeichnung von Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei unverpackten Lebensmitteln (Vorläufige Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung-VorLMIEV) vorgelegt.

Es ist hier nicht der Ort, sich über Sinn, Nutzen oder gar die Ästhetik von „Gesetzesnamen“ auszulassen. Hier soll es im Folgenden lediglich darum gehen, einige praktische Aspekte bzw. Schwierigkeiten darzutun, die mit bzw. durch den Erlass der LMIV und der VorLMIEV im Bereich des Einzelhandels verbunden waren bzw. sind.

⁹⁶ Ausführlich zum Regelungsgehalt von Art. 44 Martell/Wallau, Das neue Kennzeichnungsrecht für Backwaren, 1. Aufl. 2013, S. 137 ff.

8.2 Allergenhinweispflichten – mehr als „nur“ LMIV?

Seit Geltung der LMIV mit ihren spezifischen Pflichten zu Allergen-Hinweisen ist die Frage, ob es nicht auch „ohne“ die LMIV eine cum grano salis vergleichbare Verpflichtung aus Gründen der Produkthaftung gäbe, nur noch eine rechtsdogmatische. Wesentlich im Hinblick auf die nunmehr in Rechnung zu stellende Geltung der LMIV ist, dass hiermit ein dem Grunde nach wohl anzunehmendes Allergenhinweissystem bereichsweise (weiter) formalisiert und (teilweise) dem öffentlich-rechtlichen Rechtsregime unterworfen worden ist.

Die Verpflichtung, die in Anhang II LMIV aufgeführten Stoffe, die Allergien bzw. Unverträglichkeiten auslösen, auf Fertigverpackungen zu kennzeichnen, wird über Art. 21 LMIV konkretisiert. Bekanntlich sind damit bzw. davon aber „nur“ rezepturmäßig verwendete Stoffe erfasst – (noch) nicht europaweit uniform geregelt ist die Frage, wie mit bspw. produktionsbedingte Verschleppungen usw. im Hinblick auf die gehörige Verbraucherinformation umzugehen ist (sog. „Spurenhinweis“). Irrelevant für die Frage der geregelten Kennzeichnungspflichten ist im Übrigen grds. auch die Menge der eingesetzten allergenen Zutat. Das führt zu dem bemerkenswerten Ergebnis, dass ggf. große Mengen unbeabsichtigt verarbeiteter allergener Substanzen niemals dem Pflichtenregime der LMIV unterfallen, minimale, als Zutaten eingesetzte demgegenüber immer.⁹⁷

Wie das wiederum mit dem Grundgedanken von Erwägungsgrund 24 der LMIV in Einklang zu bringen ist, bleibt den geschulten Interpretatoren europäischer Regelungskultur vorbehalten. Der qua Erwägungsgrund 24 selbst formulierte „Arbeitsauftrag“ reicht nämlich, jedenfalls bei einfacher Wortlautinterpretation und unter Berücksichtigung der relevanten Interessen, möglicherweise weiter:

„Bestimmte Zutaten oder andere Stoffe oder Erzeugnisse (wie Verarbeitungshilfsstoffe), die bei der Herstellung von Lebensmitteln verwendet werden und darin verbleiben, können bei manchen Menschen Allergien und Unverträglichkeiten verursachen, die teilweise die Gesundheit der Betroffenen gefährden. Es ist wichtig, dass die Verbraucher Informationen zum Vorhandensein von Lebensmittelzusatzstoffen, Verarbeitungshilfen und sonstigen Stoffen oder

⁹⁷ Zutreffend Teufer in: Busch u. a., Allergene in Lebensmitteln, Rechtliche Regulierung der Allergenkennzeichnung, S. 6.

Erzeugnissen, bei denen wissenschaftlich belegt ist, dass sie Allergien oder Unverträglichkeiten verursachen können, erhalten, damit insbesondere diejenigen Verbraucher, die unter einer Lebensmittelallergie oder -unverträglichkeit leiden, eine fundierte Wahl treffen und Lebensmittel auswählen können, die für sie unbedenklich sind.“

Es ist aber auch aus Sicht der betroffenen Wirtschaft eher als misslich zu bezeichnen, dass kein einheitliches System geschaffen worden ist; nicht zuletzt auch der Einzelhandel stand und steht damit vor der Herausforderung, im Interesse des Kundenschutzes und aus Gründen der Produkthaftung, über das in der LMIV geregelte Regime hinausgehend für den Bereich der losen Ware Allergen(-spuren-)hinweise zu geben bzw. geben zu müssen.

8.3 Die „Qualität“ der Lieferantendaten

Wer Lebensmittel nicht herstellt, sondern damit „nur lose“ handelt, ist (auch) im Hinblick auf die allergenrelevanten Informationen darauf angewiesen, dass ihm der Hersteller die notwendigen Daten zur Verfügung stellt: Der Händler kann die ihm nach Art. 44 LMIV auferlegten Pflichten nur mit Hilfe des Herstellers erfüllen!

Der Ordnungsgeber hat diese Frage- bzw. Problemstellung gesehen und innerhalb der Sonderregelung zur „information-supply-chain“ geregelt, in Art. 8 LMIV. Das neue Regelwerk betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel enthält mit Art. 8 also eine Spezialvorschrift zur Verantwortlichkeit von Lebensmittelunternehmern für die Lebensmittelinformation; die Grundvorstellung des Ordnungsgebers zur Verantwortlichkeit von Lebensmittelunternehmern ist in Art. 17 VO (EG) Nr. 178/2002 niedergelegt. Bekanntlich bildet die Frage nach der „richtigen“ Lesart dieser Vorschrift die Grundlage der Kontroverse zwischen Anhängern der sog. „Stufenverantwortung“ und der überwiegend von der Rechtsprechung vertretenen sog. „Kettenverantwortung“⁹⁸.

Art. 8 LMIV bereichert nun dieses Themenfeld um die besonderen Fragen der Verteilung der Informationslast zwischen Rohstofflieferanten, Herstellern und

⁹⁸ Zur notwendigen Unterscheidung von lebensmittelrechtlichen Unterlassungs- und Handlungspflichten, der Schlüssel zur Ermittlung des Maßes der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt, siehe Scavio/Wallau, Die Logistik von Lebensmitteln – einige rechtliche Aspekte und typische praktische Problemfelder, TranspR 2014, S. 89 ff.

Händlern bzw. Gemeinschaftsverpflegern. Dabei kann dem Grunde nach zwischen einem Pflichtenkanon von Transferpflichten, Prüfpflichten, Gewährleistungspflichten und Anhaltepflichten unterschieden werden. Bei den Gewährleistungspflichten geht es um die Frage, wer für den Inhalt und die Vollständigkeit einer Lebensmittelinformation einzustehen hat. Bei den Anhaltepflichten geht es um die Frage, welche Folge daraus resultiert, wenn ein „Kettenglied“ davon weiß, dass eine Lebensmittelinformation nicht zutreffend ist. Die Prüfpflichten widmen sich der Frage, wer eine Lebensmittelinformation innerhalb der Kette zu prüfen hat. Und die Transferpflichten regeln, welches Kettenglied welchem weiteren Kettenglied welche Lebensmittelinformation in welcher Form zur Verfügung zu stellen hat.⁹⁹

Was der Einzelhändler von seinem Lieferanten im Hinblick auf Bedienthekenartikel „datenmäßig erwarten“ darf, ist nun in Art. 8 Abs. 6 LMIV geregelt, dem Musterbeispiel für eine *Informationstransferpflicht*. Die Vorschrift lautet: „Die Lebensmittelunternehmer stellen in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen sicher, dass Informationen über nicht vorverpackte Lebensmittel, die für die Abgabe an Endverbraucher oder Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung bestimmt sind, an den Lebensmittelunternehmer übermittelt werden, der die Lebensmittel erhält, damit erforderlichenfalls verpflichtende Informationen über das Lebensmittel an den Endverbraucher weitergegeben werden können.“

So weit, so gut – mag man denken.

Ungeklärt ist allerdings die Frage, welche konkreten Pflichten der bspw. im Bedienbereich lose Ware abgebende Einzelhändler im Hinblick auf die ihm vom Lieferanten zur Verfügung gestellten Allergendaten *sup specie* „Richtigkeit und Vollständigkeit“ hat.

Art. 8 Abs. 3 LMIV mit der darin festgelegten *Anhaltepflicht* ist die in diesem Zusammenhang relevante Vorschrift, die lautet: „Lebensmittelunternehmer, deren Tätigkeiten die Informationen über Lebensmittel nicht beeinflussen, dürfen keine Lebensmittel abgeben, von denen sie aufgrund der ihnen im Rahmen ihrer Berufstätigkeit vorliegenden Informationen wissen oder annehmen müssen, dass sie

⁹⁹ Systematische Darstellung des Regelungsgehalts von Art. 8 bei Martell/Wallau, Das Neue Kennzeichnungsrecht für Backwaren, 1. Aufl. 2013, S. 19 ff.

dem anwendbaren Lebensmittelinformationsrecht und den Anforderungen der einschlägigen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nicht entsprechen.“

Es wird der praktischen Rechtsarbeit vorbehalten bleiben, die exakte Reichweite des damit definierten bzw. ggf. darin vorausgesetzten Pflichtenkanons abzustecken. Unter praktischen Gesichtspunkten betrachtet, bieten die von Seiten der Lieferanten übermittelten Daten bisweilen ein mehr oder weniger traurig-witziges Bild. Zur Illustration mögen einige Beispiele dienen, die über den von EDEKA Südbayern eingesetzten Artikelpass bei Käseartikeln für die Bedientheke im Vorlauf auf den 13.12.2014 zu verzeichnen waren:

Angaben bei Käse:	Milchart:	Kuhmilch	Rohmilch:	<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	
	Mikrob. Lab:	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	Tierisches Lab:	<input checked="" type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
	Pflanzl. Lab:	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	Rinde zum Verzehr geeignet:	<input type="checkbox"/> ja	<input checked="" type="checkbox"/> nein
	Herkunftsland:	Frankreich	Käsegattung:	Weichkäse		

Abbildung 15: Beispiel 1: „Ungenießbarer Weichkäse?“

Zutatenverzeichnis gemäß LMIV VO (EU) Nr. 1169/2011 bzw. nationaler Durchführungs-VO: (inkl. Quid, Allergene und Zusatzstoffe)	Zutaten: Feigen getrocknet 22%, Zwiebeln, Feigenpüree 12%, Wasser, brauner Zucker, Rotweinessig (Konservierungsstoff: Natriumsulfit), Ingwer, Apfelsaft, Feigen getrocknet 22%, Zwiebeln, Feigenpüree 12%, Wasser, brauner Zucker, Rotweinessig (Konservierungsstoff: Natriumsulfit), Ingwer, Apfelsaft, Rote Beete Saft, Balsamico-Essig-Reduktion 4,65% (Apfelsaft, Weinessig, Traubenmost, Farbstoff: Zuckerkulör,
<input type="checkbox"/> Senf und daraus gewonnene Erzeugnisse <input checked="" type="checkbox"/> Senf und daraus gewonnene Erzeugnisse	

Abbildung 16: Beispiel 2: „Mit oder ohne Senf?“

Verkehrsbezeichnung: rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung bzw. beschreibende Bezeichnung	Schnittkäse 55 % F.i.T., aus pasteurisierter Milch
Zutatenverzeichnis gemäß LMIV VO (EU) Nr. 1169/2011 bzw. nationaler Durchführungs-VO: inkl. Quid, Allergene und Zusatzstoffe)	Zutaten: tierisches Lab, Calciumchlorid, Käseinkulturen, Speisesalz

Abbildung 17: Beispiel 3: „Käse ohne Milch?“

Verkehrsbezeichnung: (rechtlich vorgeschriebene Bezeichnung bzw. beschreibende Bezeichnung)	Ziegen-Weichkäse
Zutatenverzeichnis gemäß LMIV VO (EU) Nr. 1169/2011 bzw. nationaler Durchführungs-VO: (inkl. Quid, Allergene und Zusatzstoffe)	Zutaten: KUH MILCH, Salz, Fermente, Lab

Abbildung 18: Beispiel 4: „Ziegen-Kuh-Käse?“

Man sieht zumindest eines: Das Ausfüllen von Artikelpässen scheint ein nicht für alle Hersteller von Käse immer leichtes Geschäft!

8.4 Allergenmanagement¹⁰⁰

Es ist klar, dass ein valides Allergenhinweissystem „mehr“ voraussetzt als die „richtigen und vollständigen“ Informationen des Herstellers. Denn wenn man sich den Weg einer Ware betrachtet, so können allergenrelevante Informationen auch auf anderen Stufen des Vertriebs „entstehen“. Dies sei beispielhaft an der Herstellung einer Backware, die lose, im Filialgeschäft vertrieben wird, erläutert. Allergenrelevant sind bei genauer Betrachtung nicht nur die eingekauften Zutaten und die Umstände der Produktion; allergenrelevant sind, wenn man mit feinem Maße misst, in der Regel auch der Bereich der Logistik (Transport mit Gitterkörben!) und die Ausgestaltung der Bedientheke bzw. die Anordnung der Ware in der Bedientheke (Luftstrom in der Bedientheke!). Dies alles stellt den Bedientheken- bzw. Filialbereich vor enorme praktische Herausforderungen!

Die EDEKA Südbayern hat auf diese Herausforderung im ersten Schritt bereits reagiert und nicht zuletzt für den Selbständigen Einzelhandel (SEH) die Broschüre „Die Bedientheke – Hygiene, Allergenmanagement und Allergeninformation“ erarbeitet, in der die wesentlichen Information zu den Themen „Allergenmanagement“ und „Allergenhinweise“ auf rund 20 Seiten zusammengefasst und aufbereitet sind. Sicher ist, dass der Bereich der unternehmensinternen Information weiter ausgebaut werden kann und wird – die praktische Relevanz

¹⁰⁰ Siehe hierzu umfassend Siebke in: Busch u. a., Allergene in Lebensmitteln, Allergenmanagement in der Praxis.

dieses Themenfeldes für den SEH liegt auf der Hand und daher ist eine ergänzte und erweiterte Auflage dieser Broschüre aktuell auch bereits in Vorbereitung.

8.5 Etwas Ungereimtes und ein kleiner Ausblick

Eine wesentliche Erleichterung wäre es, wenn die nationalen Regeln über die im Bereich der losen Ware zu gebenden Pflichtinformationen harmonisiert wären. Dies ist bislang leider nicht der Fall. Wer sich § 9 ZZuV vor Augen führt, dem wird schnell bewusst, dass dessen Absatz 8 eine „Erleichterung“ bei den Angaben dahingehend vorsieht:

„(8) Die Angaben nach Absatz 1 können entfallen,

(...)

3. bei Lebensmitteln, die lose oder in Umhüllungen oder Fertigpackungen nach § 1 Abs. 2 der Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung an den Verbraucher im Sinne des § 2 Nr. 5 Halbsatz 1 abgegeben werden, *wenn in einem Aushang oder in einer schriftlichen Aufzeichnung*, die dem Endverbraucher unmittelbar zugänglich ist, alle bei der Herstellung des Lebensmittels verwendeten Zusatzstoffe angegeben werden; auf die Aufzeichnung muß bei dem Lebensmittel oder in einem Aushang hingewiesen werden; Absatz 6 Satz 1 sowie die §§ 5 und 6 der Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung gelten entsprechend.“¹⁰¹

Kürzer gesagt: Bei der Abgabe loser Ware kann über einen Aushang oder mittels eines Verbraucherinformationsordners über die enthaltenen Zusatzstoffe informiert werden – die Notwendigkeit einer Information über ein Schild neben der Ware usw. entfällt dann (allerdings um den „Preis“, dass dann auch alle Zusatzstoffe im Detail erwähnt werden müssen).

Möglicherweise anders verhält es sich demgegenüber im Hinblick auf die Möglichkeit von Allergenhinweisen. § 2 Abs. 2 VorlLMIEV sieht nämlich vor:

„(2) Die in Absatz 1 zweiter Halbsatz bezeichnete Angabe ist bezogen auf das jeweilige Lebensmittel, gut sichtbar,

deutlich und gut lesbar

¹⁰¹ Hervorhebung nicht original.

1. auf einem Schild auf dem Lebensmittel oder in der Nähe des Lebensmittels,
2. bei der Abgabe von Lebensmitteln durch Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung auf Speise- und Getränkearten oder in Preisverzeichnissen,
3. durch einen Aushang in der Verkaufsstätte oder
4. durch sonstige *schriftliche oder vom Lebensmittelunternehmer bereitgestellte elektronische Unterrichtung*,

die für Endverbraucher und Anbieter für Gemeinschaftsverpflegung unmittelbar und leicht zugänglich ist, so zu machen, dass der Endverbraucher oder der Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung vor Kaufabschluss und vor Abgabe des Lebensmittels davon Kenntnis nehmen kann.“¹⁰²

Im Allergienbereich ist also neben der schriftlichen auch eine elektronische Informationsform möglich – jedenfalls der Wortlaut lässt solche im Bereich der Information über Zusatzstoffe (noch) nicht zu; obwohl kein sachlicher Grund, außer der Anciennität der ZZuV, für eine unterschiedliche Regulierung erkennbar ist. Die Vorteile einer einheitlichen elektronischen Informationsform liegen demgegenüber auf der Hand – auch wenn über etwaige Nachteile – vom einfachen Stromausfall über die „Vervielfältigungsmöglichkeit“ von Fehlern bis hin zur Frage der Seniorenfreundlichkeit – natürlich noch nachzudenken bleibt.

Der nationale Verordnungsgeber ist also jedenfalls auch aufgerufen, im Zusammenhang der anstehenden Überarbeitung der VorLMIEV, eine Harmonisierung auch mit den Vorgaben der ZZuV anzustreben. Dass der nationale Verordnungsgeber im Übrigen mit dem Erlass von Sanktionsvorschriften in dem hier behandelten Themenfeld (bislang) zugewartet hat, ist, dies sei hier ausdrücklich erwähnt, Ausdruck von Augenmaß. Echte „Lücken“ entstehen hierdurch bekanntlich nicht; und auch die Lebensmittelüberwachung hat nach der Erfahrung des Autors dieser Zeilen im Großen und Ganzen angemessen auf die nicht unerheblichen praktischen Schwierigkeiten, die mit der „Umstellung auf LMIV“ verbunden waren und sind, reagiert. Allenthalben also bietet die Praxis ausgerechnet an dieser Stelle dann doch augenscheinlich das, was man sich auch vom europäischen Gesetzgeber

¹⁰² Hervorhebung nicht original.

im Lebensmittelbereich beinahe bereits sehnlichst wünscht: Sinn für Angemessenheit.

Schriftenreihe Lebensmittelsicherheit in Bayern:

Erstmals im Jahr 2007 hat das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) die Schriftenreihe „Lebensmittelsicherheit in Bayern“ herausgegeben.

Die Veröffentlichungen in dieser Schriftenreihe dienen der allgemeinen Information und im Besonderen der Fachinformation der bayerischen Behörden aus den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen.

Bisher sind in dieser Schriftenreihe folgende Bände erschienen:

- Band 1 Rückstandskontrolle von Pflanzenschutzmitteln in Obst und Gemüse des bayerischen Marktes (Juni 2007)
- Band 2 Handbuch für die Durchführung des Nationalen Rückstandskontrollplans (NRKP) in Bayern, Version 3 (3. Auflage, inhaltlich überarbeitete und aktualisierte Auflage im März 2012 der Version 2 vom März 2009)
- Band 3 Untersuchung von Bio-Lebensmitteln pflanzlicher und tierischer Herkunft aus dem ökologischen Anbau (August 2012)
- Band 4 Erfassung von Antibiotikarückständen in ausgewählten Lebensmitteln tierischer Herkunft (März 2013)
- Band 5 Pflanzenschutzmittelrückstände und deren Metabolite in Trinkwasser (Juli 2015)
- Band 6 Perchlorat / Chlorat – Rückstand und / oder Kontaminante (September 2015)

sowie der vorliegende Band

- Band 7 LGL-Gespräche zu Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz
Erste Erfahrungen mit der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung: Mehr Klarheit für die Verbraucher?
(Februar 2016)

**Bayerisches Landesamt für
Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL)**

Telefon: 09131 6808-0
Telefax: 09131 6808-2102
E-Mail: poststelle@lgl.bayern.de
Internet: www.lgl.bayern.de

91058 Erlangen
Eggenreuther Weg 43

85764 Oberschleißheim
Veterinärstraße 2

80538 München
Pfarrstraße 3

97082 Würzburg
Luitpoldstraße 1

91126 Schwabach
Rathausgasse 4

90441 Nürnberg
Schweinauer Hauptstraße 80