

**Antwort**  
**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Saibold und der Fraktion  
DIE GRÜNEN  
— Drucksache 11/7116 —**

**Lebensmittelrecht: Beurteilung der Täuschungsgeeignetheit  
im Rahmen des § 17 Abs. 1 Nr. 5 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz  
(LMBG) durch die Lebensmittelüberwachungsbehörden**

Die äußere Darbietungsform eines Lebensmittels in seiner Bezeichnung und Aufmachung ist im Sinne des § 17 Abs. 1 Nr. 5 LMBG zur Täuschung des Verbrauchers geeignet, wenn sie beim Durchschnittsverbraucher eine falsche Vorstellung über die tatsächlichen wertbestimmenden Verhältnisse hervorruft.

Die Täuschungsgeeignetheit einer Bezeichnung wird an der Verkehrsauffassung des Durchschnittsverbrauchers gemessen.

Für die Lebensmittelüberwachungsbehörden stellt sich somit die Frage nach dem Erfahrungshorizont des Durchschnittsverbrauchers und seiner Erwartung.

Die Gerichte stellen in ihren Entscheidungen teils auf den überlegt handelnden interessierten sachkundigen Verbraucher und zum anderen auf den flüchtig handelnden unkundigen Verbraucher ab. Sicherlich ist es Aufgabe der Gerichte, § 17 Abs. 1 Nr. 5 LMBG auszulegen und zu interpretieren. Allerdings hat die laufende Rechtsprechung gleiche und gleichgelagerte Sachverhalte, aufgrund unterschiedlicher Auffassung der Gerichte von der allgemeinen Verkehrsauffassung, konträr und deshalb völlig unbefriedigend entschieden.

Dieser Zustand hat auch für die Lebensmittelindustrie gravierende nachteilige Konsequenzen. Es kann zu Wettbewerbsverzerrungen in den Ländern kommen. Insofern hat der Verordnungsgeber im Rahmen seiner Befugnisse Klarheit zu schaffen.

1. Von welchem Typus des Durchschnittsverbrauchers sollen die Lebensmittelüberwachungsbehörden zur Ermittlung der allgemeinen Verkehrsauffassung ausgehen?
2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der GRÜNEN, im Interesse des breit angelegten Verbraucherschutzes, den Erfahrungshorizont des unkundigen Verbrauchers zugrunde zu legen und daher die Täuschungsgeeignetheit daran zu messen, was jeder unbefangene, sachlich nicht informierte, logisch denkende Verbraucher ohne weitere Informationsquellen allein aus dem Wortlaut der Bezeichnung im Zusammenhang mit der bildlichen Darstellung ein-

deutig und naheliegend schließen kann, ohne dabei die Grenzen der Sorgfalt in der kurzlebigen Zeit zu überspannen?

3. Wie definiert die Bundesregierung den Begriff des Durchschnittsverbrauchers?

Wegen des bestehenden Sachzusammenhangs werden die Fragen zusammen beantwortet.

Die Vorschrift des § 17 Abs. 1 Nr. 5 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG), wonach es verboten ist, Lebensmittel unter irreführender Bezeichnung, Angabe oder Aufmachung gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen oder für Lebensmittel allgemein oder im Einzelfall mit irreführenden Aussagen zu werben, dient dem Schutz der Verbraucher vor Täuschung. Eine irreführende Bezeichnung, Angabe oder Aufmachung liegt vor, wenn die Angabe, Bezeichnung oder Aufmachung bei einer Auslegung nach der Verkehrsauffassung geeignet ist, bei Verbrauchern eine falsche Vorstellung über die tatsächlichen Umstände des betreffenden Lebensmittels, die für seine Bewertung mitbestimmend sind, hervorzurufen.

Bei der Bewertung, ob z. B. eine Bezeichnung irreführend im Sinne des § 17 Abs. 1 Nr. 5 LMBG ist, kommt es auf die Wirkung auf den normalen – d. h. nicht besonders kundigen, aber auch nicht absolut unkundigen – Durchschnittsverbraucher an. Wendet sich eine Bezeichnung an bestimmte Personenkreise, z. B. an Abnehmer von Babynahrung, an Diabetiker oder an Großverbraucher wie Gastwirte, so ist die Durchschnittsauffassung dieser Personenkreise zugrunde zu legen. Im übrigen ist im Verkehr mit Lebensmitteln grundsätzlich in Betracht zu ziehen, daß Angaben von den Verbrauchern meist nur flüchtig gelesen und nur oberflächlich geprüft werden.

In dieser Beurteilung des Durchschnittsverbrauchers und die an ihn zu stellenden Voraussetzungen stimmen die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Stellen, die Gerichte sowie das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit überein.

Vorsätzliche und fahrlässige Zuwiderhandlungen gegen § 17 Abs. 1 Nr. 5 LMBG sind als Straftaten bewehrt.

Im übrigen gewährt § 3 des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) einen zivilrechtlichen Unterlassungsanspruch gegen irreführende Angaben, die im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs gemacht werden. Die Verwendung einer gegen § 17 Abs. 1 Nr. 5 LMBG verstoßenden Bezeichnung wird meist auch irreführend im Sinne von § 3 UWG sein. Die Rechtsprechung zu § 3 UWG geht davon aus, daß das Publikum insbesondere bei alltäglichen Gebrauchsartikeln auf Grund des ersten flüchtigen Eindrucks und ohne viel Nachdenken entscheidet. Auch der Schutz von Personen mit wenig Erfahrung und Kenntnissen steht im Vordergrund der mit § 3 UWG verfolgten Ziele. Es genügt, daß ein nicht unerheblicher Teil der beteiligten Verkehrskreise einer Irreführungsgefahr ausgesetzt ist.

In der Rechtsprechung zum UWG, deren Grundsätze weitgehend auch für den Bereich des § 17 Abs. 1 Nr. 5 LMBG herangezogen werden können, wird häufig davon ausgegangen, daß eine unter 10 Prozent der betreffenden Verkehrskreise absinkende Irreführungsquote außer Betracht bleibt. Die Einzelfallrechtsprechung zum UWG steht aber einer Verallgemeinerung im Wege. So gibt es Fälle, in denen eine höhere Irreführungsquote nicht als ausreichend angesehen wurde, wie auch umgekehrt Fälle, in denen eine geringere Quote ausgereicht hat. Im Bereich der Gesundheits- und Lebensmittelwerbung werden indessen besonders strenge Maßstäbe angelegt.

4. Welche Schritte hält die Bundesregierung für nötig, um den Verbraucher und die Verbraucherin aufzuklären?

Das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständengesetz enthält zahlreiche Gebote, die zur Aufklärung und Information des Verbrauchers die Anbringung bestimmter Angaben bei Lebensmitteln vorschreiben. So muß nach § 16 LMBG die Verwendung der in Rechtsverordnungen aufgrund dieses Gesetzes zugelassenen Zusatzstoffe grundsätzlich kenntlich gemacht werden.

Nach § 17 Abs. 1 Nr. 2 LMBG ist es zum Schutze der Verbraucher vor Täuschung u. a. verboten, nachgemachte Lebensmittel oder Lebensmittel, die in ihrer Beschaffenheit von der Verkehrsauffassung abweichen und dadurch in ihrem Wert nicht unerheblich gemindert sind, ohne ausreichende Kenntlichmachung in den Verkehr zu bringen.

Darüber hinaus stellt die Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung, die auf die EG-Etikettierungsrichtlinie vom 18. Dezember 1978 zurückgeht, Regelungen über die Grundkennzeichnung für Lebensmittel in Fertigpackungen, die zur Abgabe an den Verbraucher bestimmt sind, auf. Diese Regelungen, die Vorschriften über die Anbringung der Verkehrsbezeichnung, der Zutatenliste, des Mindesthaltbarkeitsdatums und des Verantwortlichen enthalten, werden durch zahlreiche spezielle Kennzeichnungsregelungen für bestimmte Lebensmittel ergänzt.

Mit der Umsetzung der Richtlinie vom 14. Juni 1989 zur Änderung der EG-Etikettierungsrichtlinie, mit der u. a. für Zusatzstoffe grundsätzlich neben der Angabe des Klassennamens die Angabe der Verkehrsbezeichnung unter der E-Nummer vorgeschrieben ist, und mit der Umsetzung der Richtlinie über die Loskennzeichnung vom 14. Juni 1989 werden weitere gesetzliche Maßnahmen zur Aufklärung der Verbraucher im Verkehr mit Lebensmitteln vollzogen werden.

Eine zusätzliche Aufklärung über die Kennzeichnung der Lebensmittel und ihre Bedeutung für den Verbraucher erfolgt über die laufenden Aktivitäten der von der Bundesregierung geförderten Verbraucherorganisationen und über die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Gegenwärtig werden folgende Broschüren kostenlos zu diesem Thema angeboten:

- „Kennwort Lebensmittel“ (Allgemeiner Informationsdienst für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AID) und Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung);
- „Achten Sie aufs Etikett“ (AID);
- „Lebensmittelkennzeichnung: Die Zutatenliste“ (AID).

5. Kann eine irreführende Verkehrsbezeichnung durch das Zutatenverzeichnis korrigiert werden?

Der Verkehrsbezeichnung kommt für die Erwartung des Verbrauchers entscheidende Bedeutung zu. Die Verkehrsbezeichnung darf deshalb grundsätzlich nicht irreführend sein. Ob im Einzelfall eine zur Irreführung geeignete Verkehrsbezeichnung durch andere Angaben auf der Verpackung korrigiert werden kann, läßt sich nicht generell, sondern nur an Hand der konkreten Umstände beantworten. Die Richtigstellung eines durch eine Verkehrsbezeichnung hervorgerufenen unrichtigen Eindrucks der Verbraucher durch Angaben im Zutatenverzeichnis ist in der Regel nicht möglich.

Die wettbewerbsrechtliche Rechtsprechung zur sogenannten Blickfangwerbung stellt darauf ab, daß der besonders herausgestellte Teil einer Ankündigung, auf den sich der Blick des Lesers zuerst richtet, für sich genommen wahr sein muß, weil gerade bei der üblichen flüchtigen Betrachtungsweise ein ergänzender Text meist nicht beachtet wird. Eine durch blickfangmäßig herausgestellte Angaben verursachte Irreführung kann danach grundsätzlich nicht durch einzelne ergänzende Textangaben ausgeräumt werden.

6. Wie stellt sich die Bundesregierung vor, den Beurteilungsmaßstab der Lebensmittelüberwachung der Länder zu vereinheitlichen?

Entsprechend der in Artikel 83 GG getroffenen allgemeinen Zuständigkeitsregelung für die Durchführung von Bundesgesetzen führen die Bundesländer die lebensmittelrechtlichen Vorschriften in eigener Verantwortung durch. Hierzu gehört auch die Feststellung und Verfolgung von Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften.

Um im gesamten Bundesgebiet eine möglichst einheitliche Handhabung der Lebensmittelüberwachung zu erreichen, beraten und koordinieren Ländergremien unter Beteiligung von Vertretern des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit sowie des Bundesgesundheitsamtes in regelmäßigen Abständen aktuelle Fragen der Lebensmittelüberwachung, der Untersuchung und Beurteilung von Lebensmitteln sowie Auslegungsfragen zu lebensmittelrechtlichen Vorschriften. Hierzu bestehen folgende Ländergremien:

1. Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Veterinärbeamten der Länder (ArgeVet) und Ausschuß für Lebensmittelüberwachung der ArgeVet (AfLMÜ),

2. Ausschuß Lebensmittelhygiene und Lebensmittelüberwachung der Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Medizinalbeamten der Länder (ALÜ),
  3. Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und des Bundesgesundheitsamtes (ALS),
  4. Arbeitskreis Lebensmittelhygienischer Tierärztlicher Sachverständiger (ALTS).
7. Hält es die Bundesregierung für möglich, im Wege einer Verpackungsteuer auf die Industrie dahin gehend einzuwirken, die Blickfangwerbung einzuschränken?

Die Bundesregierung hat bereits mehrfach deutlich gemacht, daß sie eine Verpackungsteuer für ungeeignet hält, den Anfall von Abfällen aus Verpackungen zu vermindern. Sie sieht in einer Verpackungsteuer auch kein Instrument zur Einschränkung der Blickfangwerbung.

8. Der Lebensmittelindustrie stehen spezialisierte Anwälte zur Seite. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß es der Chancengleichheit vor Gericht dient, wenn im Lebensmittelamt eine Stelle mit einem/einer spezialisierten Juristen/Juristin besetzt wird?

Zu der in Antwort zu Frage 6 beschriebenen Durchführung der Lebensmittelüberwachung durch die Länder gehört es auch, die Einrichtung und Ausstattung der Behörden in personeller und apparativer Ausstattung eigenständig zu regeln. Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß zu Befürchtungen, wie sie in der Fragestellung zum Ausdruck kommen.

9. Wird die Bundesregierung Maßnahmen ergreifen in Richtung für die Industrie spürbarer Bußgelder bzw. Geldstrafen im Falle der Zuwiderhandlung einer behördlichen Verbotsverfügung?

Das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz enthält in den §§ 51 bis 54 einen umfassenden Katalog von Straf- und Bußgeldvorschriften. Danach sind Zuwiderhandlungen gegen die zum Schutz der Verbraucher erlassenen Gebote und Verbote des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes je nach ihrem Unrechtsgehalt bewehrt.

Die Tatbestände der Straf- und Bußgeldvorschriften stellen grundsätzlich auf das verbotswidrige Inverkehrbringen von Lebensmitteln ab, das auch das Anbieten und Vorrätighalten zum Verkauf und jede Abgabe einschließt; vielfach ist bereits das verbotswidrige Herstellen oder auch das Behandeln unter Straf- oder Bußgeldandrohung gestellt. Im Hinblick auf diese unmittelbar gegebene Straf- und Bußgeldbewehrung ist die zusätzliche Einführung von Ordnungswidrigkeiten oder Straftatbeständen für Zuwiderhandlungen gegen lebensmittelrechtliche Verbotsverfügungen überflüssig.





