

Antrag

der Abgeordneten Nicole Maisch, Harald Ebner, Friedrich Ostendorff, Annalena Baerbock, Matthias Gastel, Bärbel Höhn, Sylvia Kottling-Uhl, Oliver Krischer, Stephan Kühn (Dresden), Christian Kühn (Tübingen), Steffi Lemke, Peter Meiwald, Markus Tressel, Dr. Julia Verlinden, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Echte Reform der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission – Mehr Transparenz und Beteiligung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Vertrauen vieler Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lebensmittel- und Agrarwirtschaft ist erschüttert. Dieser Eindruck wird durch Verbraucherbefragungen immer wieder bestätigt.¹ Ursache sind nicht nur Lebensmittelskandale und Kritik an der industrialisierten Lebensmittelproduktion, die auf Kosten von Tieren, Umwelt, Beschäftigten und globaler Gerechtigkeit stattfindet, sondern auch Lebensmittelaufmachung und -werbung.

Laut einer im Rahmen des Projekts Lebensmittelklarheit in Auftrag gegebenen repräsentativen Untersuchung haben etwa drei Viertel der Verbraucherinnen und Verbraucher das Gefühl, dass bei den Angaben auf Lebensmitteln getrickst wird.² An vielen Beispielen zeigt sich, dass Produktbezeichnungen und die Aufmachung der Verpackungen Verbraucherinnen und Verbraucher über die tatsächliche Beschaffenheit von Lebensmitteln hinwegtäuschen.

Eine wesentliche Rolle bei der Bezeichnung, Zusammensetzung und Aufmachung von Lebensmitteln spielen die Leitsätze der Lebensmittelbuch-Kommission, die festlegen, wie ein Lebensmittel beschaffen sein muss. Für mehr als 2000 Produkte haben sie das bereits getan. Die Leitsätze der Lebensmittelbuch-Kommission sind keine Gesetze, spielen aber in der Praxis eine entscheidende Rolle: Hersteller und Gerichte orientieren sich daran. Doch diese Leitsätze entsprechen in vielen Fällen nicht den Verbrauchervorstellungen. So fühlen sich Verbraucherinnen und Verbrau-

¹ BVE, Consumer's Choice '11, Lebensmittelqualität im Verbraucherfokus: Chancen für Ernährungsindustrie und Handel, 2011; Agrifood Consulting GmbH, Ergebnisbericht zur Studie „Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln aus Sicht der Verbraucher“, Mai 2014; BMEL, Einkaufs- und Ernährungsverhalten in Deutschland, 2015.

² Agrifood Consulting GmbH, Ergebnisbericht zur Studie „Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln aus Sicht der Verbraucher“, Mai 2014.

cher getäuscht, wenn etwa der „Alaska-Seelachs“ gar kein Lachs, sondern nur gefärbter Lachsersatz ist, Zitronenlimonade keine Zitrone enthält und der Kirschtee ohne Kirschen auskommt.

Problematisch sind aber nicht nur die Inhalte der Leitsätze, sondern ist auch die intransparente und ineffiziente Arbeitsweise der Lebensmittelbuch-Kommission. In diesem Gremium sind Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, der Lebensmittelüberwachung, der Lebensmittelwirtschaft und Verbraucherorganisationen zu gleichen Teilen vertreten. Sitzungen der Lebensmittelbuch-Kommission sind nicht öffentlich, Sitzungsprotokolle werden genauso wenig veröffentlicht wie das Abstimmungsverhalten der Mitglieder. Aufgrund der paritätischen Zusammensetzung der Lebensmittelbuch-Kommission kommt es häufig zu Blockaden. Dies hat beispielsweise dazu geführt, dass die Lebensmittelbuch-Kommission es nicht geschafft hat, einen dringend notwendigen, für alle Lebensmittelgruppen geltenden horizontalen Leitsatz für die Aufmachung von Lebensmitteln entsprechend der Verbrauchererwartung zu verabschieden, der beispielsweise festlegt, dass Bilder auf Verpackungen den tatsächlich enthaltenen Zutaten entsprechen.

Ausschlaggebend für die Formulierung der Leitsätze ist nicht, wie gut Verkehrsauffassungen von den Verbraucherinnen und Verbrauchern verstanden werden, sondern welche Position schließlich die Mehrheit in der Lebensmittelbuch-Kommission erhält. Trotz paritätischer Besetzung besteht aber aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Ressourcen ein Ungleichgewicht zwischen Wirtschafts- und Verbraucherorganisationen. So haben die Verbraucherorganisationen kaum Möglichkeiten, eigene Untersuchungen und Gutachten zum Verbraucherverständnis in Auftrag zu geben. Auch die Forschungsergebnisse des Projekts „Wahrheit und Klarheit“ wurden bislang kaum in der Arbeit der Lebensmittelbuch-Kommission berücksichtigt. Eine Validierung der durch die Lebensmittelbuch-Kommission festgelegten Begriffe und Beschreibungen ist aber dringend notwendig, damit diese nicht zur Täuschung von Verbraucherinnen und Verbrauchern beiträgt.

Die Erarbeitung neuer Leitsätze dauert aufgrund ineffizienter Abläufe, fehlender Mehrheiten, aber auch aufgrund fehlender Ressourcen der Lebensmittelbuchkommission und des Sekretariats häufig viele Jahre. Viele Leitsätze sind veraltet. Die Überarbeitung des Honigleitsatzes hat zum Beispiel ganze zehn Jahre gedauert.

Diese Kritikpunkte werden in dem vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft in Auftrag gegebenen und Anfang 2015 veröffentlichten Gutachten bestätigt. Die Evaluation kommt zu dem Ergebnis, dass die Leitsätze der Lebensmittelbuch-Kommission keine repräsentative Beschreibung der Verkehrsauffassung der Konsumenten abbilden, und benennt deutlich die Defizite der Lebensmittelbuch-Kommission. Es spricht sich zwar für die Weiterführung von Lebensmittelbuch-Kommission und Lebensmittelbuch aus, regt aber Reformen an. Regelmäßige Sitzungen, klare Verfahrensabläufe und eine bessere Personalausstattung des Sekretariats sollen die Arbeit beschleunigen. Regelmäßige Presseinformationen und eine bessere Zusammenarbeit mit dem Internetportal Lebensmittelklarheit.de sollen das Verständnis der Verbraucherinnen und Verbraucher für die Arbeit verbessern. Den Vorwurf der Geheimniskrämerei wollen die Gutachter dadurch entkräften, dass künftig Ergebnisprotokolle der Sitzungen veröffentlicht werden.

Eine Legitimation zur Weiterführung des Instruments Lebensmittelbuch gibt es nur mit einer grundsätzlichen Reform der Lebensmittelbuch-Kommission, durch die klargestellt wird, dass das Lebensmittelbuch primär dem Täuschungsschutz dienen soll. Nur wenn das Verbraucherverständnis entscheidend für die Empfehlungen der Lebensmittelbuch-Kommission ist, dies regelmäßig empirisch überprüft wird und die Stimme der Verbraucher ein entsprechendes Gewicht erhält, können die Leitsätze Grundlage für Klarheit und Wahrheit bei der Lebensmittelaufmachung sein, anstatt dazu beizutragen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich getäuscht fühlen. Nur wenn die Lebensmittelbuch-Kommission zukünftig transparenter und schneller arbeitet, ist sie politisch haltbar und wird dazu beitragen, das Vertrauen der

Verbraucherinnen und Verbraucher in Lebensmittel und ihre Aufmachung zu stärken. Ohne diese Veränderungen gibt es keine Berechtigung zum Erhalt der Lebensmittelbuch-Kommission.

Neben der Reform der Lebensmittelbuch-Kommission müssen auch andere politische Stellschrauben für mehr Klarheit und Wahrheit bei der Lebensmittelaufmachung gestellt werden. Dazu gehören beispielsweise gesetzliche Kennzeichnungspflichten für die Art der Tierhaltung bei Fleisch, die Definition der Begriffe vegetarisch/vegan oder verbindliche Kriterien für Regionalprodukte. Auch hinsichtlich der Verwendung von Bildern auf Verpackungen hat der BGH³ gerade deutlich gemacht, dass sie über die Beschaffenheit oder Herkunft von Produkten nicht hinwegtäuschen dürfen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Lebens- und Futtermittelgesetzbuch den Auftrag der Lebensmittelbuch-Kommission neu zu definieren. Die Leitsätze der Lebensmittelbuch-Kommission sollen dem Täuschungsschutz dienen und zum Ziel haben, Irreführung zu vermeiden,
2. klarzustellen, dass die Leitsätze des Lebensmittelbuchs sich am Verbraucherverständnis und an der Verbrauchererwartung orientieren müssen,
3. die Verbraucherperspektive in der Lebensmittelbuch-Kommission zu stärken, indem
 - a. eine Überprüfung und Validierung der durch das Lebensmittelbuch beschriebenen Verkehrsauffassungen durch Verbraucherbeforschung vorgegeben und hierfür finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden,
 - b. die Inhalte des Internetportals Lebensmittelklarheit und die Forschungsergebnisse des Projekts Lebensmittelklarheit berücksichtigt werden,
 - c. eine Überprüfungsfrist festgelegt wird, nach der Leitsätze auf Eignung und Aktualität überprüft werden,
 - d. ein für alle Produktgruppen geltender, horizontaler Leitsatz erarbeitet wird, der grundsätzliche Kriterien zur „Wahrheit und Klarheit“ für alle Leitsätze festlegt,
 - e. Mittel für die ehrenamtliche Mitarbeit in der Lebensmittelbuch-Kommission zur Verfügung gestellt werden,
4. Transparenz über die Arbeit der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission zu schaffen, indem
 - a. Transparenz über den Meinungsbildungsprozess in der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission geschaffen wird, z. B. durch Ergebnisprotokolle mit personeller Zuordnung und aktuellen Sachstandsberichten,
 - b. für die Öffentlichkeit die Möglichkeit geschaffen wird, den Bearbeitungsstand von Leitsatzanträgen zu verfolgen,
 - c. die Transparenz im Berufungsverfahren der Kommissionsmitglieder erhöht wird,
 - d. eine zielgruppengerechte Öffentlichkeitsarbeit sichergestellt wird, z. B. in Form von regelmäßigen Presseinformationen über die Aktivitäten der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission, und einer neuen Internetseite, die auch den Ansprüchen der Verbraucherinnen und Verbrauchern gerecht wird,

³ <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=pm&Datum=2015&Sort=3&nr=72999&anz=198&pos=0&Blank=1>.

5. die Arbeit der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission effizient zu gestalten, indem
 - a. ein Verfahren etabliert wird, welches langwierige Verfahrensabläufe und unregelmäßige Sitzungsintervalle vermeidet, zum Beispiel durch eine entsprechende Jahresplanung,
 - b. die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission eine ausreichende personelle Ausstattung erhält und das Sekretariat in die Vorbereitung der Fachausschusssitzungen eingebunden wird,
 - c. die Möglichkeit zur Überarbeitung von Leitsätzen vereinfacht wird und Antragstellerinnen und Antragsteller nicht mehr einen alternativen Leitsatztext einbringen müssen,
6. darüber hinaus gesetzliche Kennzeichnungsregelungen zur Vermeidung von Verbrauchertäuschung zu schaffen und
 - a. nach dem Vorbild der bestehenden Kennzeichnungsregelungen für Frischeier eine verlässliche und transparente Tierhaltungskennzeichnung für Fleisch einzuführen, damit die Konsumenten auf einen Blick erkennen können, wie die Tiere gehalten wurden,
 - b. ein Konzept für eine Nährwertampel vorzulegen und damit von der Möglichkeit der europäischen Lebensmittelinformationsverordnung Gebrauch zu machen, nach der Mitgliedstaaten den Lebensmittelunternehmen empfehlen können, eine zusätzliche Darstellung der Nährwertdeklaration zu verwenden,
 - c. sich auf EU-Ebene für eine Herkunftskennzeichnung von Lebensmitteln einzusetzen, insbesondere für die Erweiterung der bestehenden Herkunftskennzeichnung für Fleisch auch auf Lebensmittel, bei denen Fleisch als Zutat verwendet wird,
 - d. dafür Sorge zu tragen, dass die Begriffe „vegan“ und „vegetarisch“ entsprechend den Vorgaben der EU-Lebensmittelinformationsverordnung zeitnah definiert und verlässliche Kennzeichnungsregelungen geschaffen werden; es muss auch erkennbar gemacht werden, wenn Zutaten oder Verarbeitungshilfsstoffe tierischen Ursprungs in Lebensmitteln enthalten sind oder bei deren Herstellung eingesetzt wurden,
 - e. auf eine EU-weit einheitliche und verbindliche Regionalkennzeichnung hinzuwirken.

Berlin, den 12. Januar 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion