

## Eckpunkte einer Reform des DLMB und der DLMBK

### **Die Rahmenbedingungen des Reformkonzepts der DLMBK ergeben sich aus**

- dem Koalitionsvertrag: „Die Empfehlungen der Lebensmittelbuchkommission müssen sich stärker am Anspruch der Verbraucher nach „Wahrheit und Klarheit“ orientieren“
- und der BM-Entscheidung sowie der darauf beruhenden öffentlichen Ankündigung, die Reform auf der Basis der Handlungsoption 4 der AFC-Studie anzugehen.

Mit der Entscheidung für die AFC-Handlungsoption 4 wurde die grundsätzliche Struktur der künftigen DLMBK festgelegt. D. h. es bleibt bei einer paritätisch aus den vier Kreisen Wissenschaft, Lebensmittelüberwachung, Verbraucherschaft und Lebensmittelwirtschaft zusammengesetzten DLMBK, die beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft - BMEL gebildet wird und Leitsätze unabhängig von Weisungen beschließt.

Darüber hinaus wurden durch Bundesminister Schmidt auch noch die besonderen Ansprüche an die reformierte DLMBK hinsichtlich Effizienz, Akzeptanz, Transparenz und Kommunikation kommuniziert und der Auftrag erteilt, Eckpunkte der Reform des DLMB und der DLMBK zu erarbeiten.

Hierfür wurden Stellungnahmen aus den beteiligten Kreisen eingeholt, Gespräche mit ausgewählten Experten geführt und die DLMBK im April, Juni und Oktober 2015 eingebunden. Aus fachlicher Sicht ergeben sich folgende Eckpunkte einer Reform des DLMB und der DLMBK:

1. Ziel konkretisieren
2. Aktualität der Leitsätze erhöhen
3. Abstimmungsverfahren effizienter machen
4. Berufungsverfahren transparent gestalten
5. Verbraucherbelangen mehr Geltung verschaffen
6. Organisation effizienter gestalten, Sekretariat stärken
7. Transparenz erhöhen, Kommunikation und Verbraucherinformation

Anmerkung: Unter dem Begriff „Leitsatz“ wird im Folgenden eine konkrete Beschreibung eines Lebensmittels, bspw. der Kalbsleberwurst, verstanden. Davon zu unterscheiden sind die „Leitsätze“, z. B. für Fleisch und Fleischerzeugnisse, die eine Zusammenstellung aller Beschreibungen zu einer Lebensmittelkategorie (Fleisch und Fleischerzeugnisse) darstellen.

## 1. Ziel konkretisieren

Die DLMBK besteht seit mehr als 50 Jahren. Sie erfüllt die Aufgabe, die Verkehrsauffassung der im DLMB beschriebenen Lebensmittel zu ermitteln und zu beschreiben. Damit dienen die Leitsätze heute vor allem dem Schutz vor Täuschung. Mit ihrer Beschreibung der Verkehrsauffassung begründen sie nach ständiger Rechtsprechung als „Sachverständigengutachten von besonderer Qualität“ eine Vermutungswirkung dafür, was die Verbraucherinnen und Verbraucher von einem nach Beschaffenheit, Herstellung und sonstigen Merkmalen in den Leitsätzen beschriebenen Lebensmittel erwarten. Bei der Ermittlung der – berechtigten – Verbrauchererwartung ist der redliche Hersteller- und/oder Handelsbrauch zu berücksichtigen. Abweichungen sind bei ausreichender Kenntlichmachung möglich. Ein Leitsatz, der nicht der berechtigten Verbrauchererwartung entspricht, etwa weil sich diese im Zeitablauf weiterentwickelt hat, beschreibt damit nicht mehr die Verkehrsauffassung.

Bei der Verfolgung des primären Ziels, die Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung und Irreführung zu schützen und lauterer Wettbewerb zu gewährleisten, hat das DLMB auch die Aufmachung von Produkten zu berücksichtigen. Weitere im Zusammenhang mit dem DLMB häufig formulierte Ziele (Rechtssicherheit, Nutzung der Leitsätze wie Qualitätsstandards, Vereinheitlichung des Marktgeschehens etc.) sind Unter- bzw. Nebenziele.

In besonderen Ausnahmefällen ist über die bloße Beschreibung von bestehenden, den Verbrauchererwartungen zu Grunde liegenden Herstellungsgewohnheiten hinaus auch eine prägende Wirkung der Leitsätze möglich. Dies ist dann der Fall, wenn sich noch keine gefestigte Verkehrsauffassung herausgebildet hat oder wenn sich der Herstellungs- bzw. Handelsbrauch in eine ungewollte Richtung entwickelt.

### Aktivität:

Die Ziele und Aufgaben des DLMB und der DLMBK werden mit im Wesentlichen folgenden Eckpunkten als Präambel in die Geschäftsordnung (GO) eingefügt und im Internet veröffentlicht:

- Die Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuchs haben insbesondere die Aufgabe dazu beizutragen, alle Wirtschaftsbeteiligten, insbesondere aber die Verbraucherinnen und Verbraucher, vor Irreführung und Täuschung zu schützen, lauterer Wettbewerb zu stärken und allen Beteiligten Rechtssicherheit zu geben.
- Dieser Schutz bezieht sich nicht nur auf die Herstellung und Beschaffenheit des Lebensmittels, sondern umfasst alle sonstigen für die Verkehrsfähigkeit bedeutsamen Merkmale des Lebensmittels wie zum Beispiel Bezeichnungen, Angaben und dessen Aufmachung.
- Die DLMBK kann in besonderen Fällen, in denen sich noch keine allgemein anerkannte Verkehrsauffassung gebildet hat oder in denen sich der Verkehr mit Lebensmitteln in eine unerwünschte Richtung entwickelt hat, auch prägend tätig werden.
- Die Leitsätze sind ein untergesetzliches Regelwerk, das sich in das bestehende Rechtsgefüge (u.a. EU-Recht und Codex-Standards) einfügt. Sie dienen der

Auslegung des Artikels 17 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 und beschreiben die Verkehrsauffassung sowohl für vorverpackte wie für lose Ware.

## **2. Aktualität der Leitsätze erhöhen**

Die Kritik an teilweise veralteten Leitsätzen und einer mitunter langen Verfahrensdauer von der Antragstellung bis zur Veröffentlichung von Leitsätzen trifft zu und wird aufgegriffen. Dem Vorschlag aus der Evaluationsstudie des periodischen Außerkrafttretens von Leitsätzen wird jedoch nicht gefolgt, um ein Vakuum nach dem Wegfall eines Leitsatzes zu vermeiden. Stattdessen soll künftig die Aktualität der Leitsätze durch definierte feste Überarbeitungsfristen, organisatorische Verbesserungen und neue Abstimmungsregelungen gewährleistet werden.

### **Aktivität:**

Die Aktualität der Leitsätze wird dadurch erhöht, dass sich künftig jeder Fachausschuss mindestens einmal jährlich berät und alle 21 Leitsätze innerhalb der weiterhin fünfjährigen Berufungsperiode der DLMBK systematisch überprüft und aktualisiert werden. Als Grundlage für die Überprüfung werden nicht nur förmliche Änderungsanträge der beteiligten Kreise (Wissenschaft, Lebensmittelüberwachung, Verbraucherschaft und Lebensmittelwirtschaft) herangezogen, sondern es werden auch vorliegende repräsentative Markt- und Verbrauchererhebungen, einschließlich der durch die Begleitforschung als repräsentativ validierten Ergebnisse des Portals *lebensmittelklarheit.de*, berücksichtigt. Bei Bedarf kann ein Fachausschuss künftig die Anfertigung entsprechender Erhebungen beim BMEL anregen. Die Antragstellung durch die beteiligten Kreise wird grundsätzlich erleichtert, indem der bislang obligatorische Formulierungsvorschlag für Leitsatzänderungen künftig nur noch erwünscht, nicht aber zur Bedingung gemacht wird. Als Hilfestellungen für das Antragsverfahren werden die in der GO vorgesehenen Kriterien sowie Wege und Zuständigkeiten in Merkblättern, Leitfäden u. ä. übersichtlich beschrieben und dargestellt. Der Bearbeitungsstand der Anträge und Leitsatzänderungen wird auf der DLMBK-Homepage [www.dlmbk.de](http://www.dlmbk.de) transparent und nachvollziehbar angezeigt und kommuniziert werden.

Das Maßnahmenbündel aus systematischer Überprüfung, erleichterter Antragstellung durch Verzicht auf förmliche Formulierungsvorschläge, höherer Sitzungsfrequenz und systematischer Einbeziehung von wissenschaftlichen Ergebnissen wird die Aktualität der Leitsätze spürbar erhöhen. Mit dem Anspruch, Verfahren zu beschleunigen, mehr Sitzungen durchzuführen, Ergebnisse von Verbraucherbefragungen und Marktchecks zu recherchieren und ggf. neue Studien zu konzipieren und zu beauftragen, werden neben dem erhöhten personellen und finanziellen Bedarf auch weitergehende Tätigkeiten von den Beschäftigten der DLMBK-Geschäftsstelle gefordert. Grenzen dürften dort bestehen, wo die Belastung der ehrenamtlichen DLMBK-Mitglieder, die deutlich mehr Vorbereitungs-, Reise- und Sitzungsaufwand haben werden, neben dem eigentlichen Beruf zu groß wird.

### **3. Abstimmungsverfahren effizienter machen**

Aus den Stellungnahmen und Gesprächen geht weit überwiegend hervor, dass die Parität und das Konsensprinzip die Reputation, Bedeutung und Akzeptanz der Leitsätze ausmachen. Sie unterstützen, dass die DLMBK geschlossen nach außen auftreten kann. § 16 Absatz 3 Satz 1 LFGB legt fest, dass die DLMBK die Leitsätze „grundsätzlich einstimmig beschließen“ soll. Kommt keine Einstimmigkeit zustande, wird wegen § 16 Absatz 3 Satz 2 LFGB eine Leitsatzänderung angenommen, sofern mehr als drei Viertel aller Mitglieder zustimmen. Nach § 16 Absatz 3 Satz 3 LFGB wird „das Nähere“ des Abstimmungsverfahrens in der GO geregelt. Die o. a. Vorgehensweise stellt sicher, dass keiner der vier beteiligten Kreise bei einer Leitsatzverabschiedung überstimmt werden kann, sofern die Gruppe geschlossen abstimmt.

Ziel ist, mit der Beibehaltung des Konsensprinzips die breite Unterstützung der Leitsätze beizubehalten, durch zusätzliche Maßnahmen beim Abstimmungsverfahren jedoch den Konsenswillen zu fördern, Blockadehaltungen zu vermeiden und die Reaktionsgeschwindigkeit (z. B. hinsichtlich der Berücksichtigung neuer Produkte, Herstellungsverfahren oder geänderte Verkehrsauffassungen) zu erhöhen.

#### **Aktivität:**

Das Konsensprinzip und der bestehende Abstimmungsmodus werden grundsätzlich beibehalten, damit keiner der vier beteiligten Kreise überstimmt werden kann und der Anspruch erfüllt wird, eine möglichst breit getragene Mehrheit zu erreichen. Auf Antrag soll künftig ein zeitlich befristetes Schlichtungsverfahren durchgeführt werden können für Fälle, in denen eine Leitsatzänderung auch in der zweiten Plenumsbefassung zu scheitern droht und der DLMBK-Vorsitz oder eine beteiligte Gruppe geschlossen ein Schlichtungsverfahren beantragt. Als Schlichter wird für die Dauer einer Berufungsperiode eine neutrale externe Person vom BMEL berufen, die gemeinsam mit dem Präsidium Möglichkeiten zu einer einvernehmlichen Lösung sondiert und diese dem Plenum in einer abschließenden Beratung präsentiert. Das Plenum beschließt hierüber.

Darüber hinaus werden Maßnahmen der Verfahrensbeschleunigung (z. B. die häufigere Nutzung von Umlaufverfahren, Einrichtung von Arbeitsgruppen) eingeführt bzw. realisiert. Als Hilfestellung für die aktiv Beteiligten und zur transparenten Darstellung der Aufgaben, Wege und Zuständigkeiten wird das Abstimmungsverfahren anschaulich erläutert und in einem Fließschema dargestellt.

### **4. Berufungsverfahren transparent gestalten**

Dem Vorwurf einer intransparenten Auswahl der DLMBK-Mitglieder wird begegnet, indem die Kriterien für die Auswahl transparent dargestellt und die Beteiligung der betroffenen Kreise ausgeweitet werden.

#### **Aktivität:**

Die DLMBK soll generell so besetzt werden, dass ein möglichst breites Feld fachlicher Expertise abgedeckt wird. Wichtige Berufungskriterien sind daher die berufliche Ausbildung bzw. die ausgeübte Tätigkeit, die Bereitschaft, an bis zu 15 Präsenztagen im Jahr in den Gremien der DLMBK mitzuarbeiten, aber auch absolvierte berufliche Stationen, freiwilliges Engagement und Methodenkompetenz. Gleichzeitig wird angestrebt, Fachleute für die verschiedenen Lebensmittelkategorien zu gewinnen, die im Lebensmittelbuch beschrieben sind. Zudem sollen die beteiligten Kreise künftig möglichst heterogen besetzt werden, um ein breites Spektrum an Diskussion zu ermöglichen. Schließlich sind die Erfordernisse des Bundesgremienbesetzungsgesetzes hinsichtlich der Berufung einer hinreichenden Zahl weiblicher DLMBK-Mitglieder zu berücksichtigen.

Ziel ist die Einführung eines transparenten Verfahrens, das auf klaren Anforderungskriterien basiert. Jede Gruppe einer amtierenden DLMBK wird zum Ende der Berufungsperiode aufgefordert, Besetzungsvorschläge für die folgende Berufsperiode in ihrer Gruppe zu unterbreiten. Die Liste dieser Vorschläge, ggf. ergänzt um eigene Vorschläge des BMEL, wird dem Präsidium der DLMBK zur Stellungnahme und Bildung einer Reihenfolge vorgelegt. Das BMEL wählt aus den Kandidatinnen und Kandidaten unter Berücksichtigung des Ranking des Präsidiums aus und ernennt (weiterhin im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie - BMWi) die Mitglieder der Kommission.

Schon bislang konnten zu den Beratungen in den Fachausschüssen auf Antrag der beteiligten Kreise externe Sachkenner hinzugezogen werden. Dieses System hat sich bewährt und wird beibehalten.

## **5. Verbraucherbelangen mehr Geltung verschaffen**

Es wurde bemängelt, dass aufgrund des bisherigen Abstimmungsverfahrens eine Stagnation bei den Leitsätzen eintritt, die eine Anpassung an geänderte Verbrauchererwartungen behindert. Gefordert wurde, dass eine geänderte berechnete Verbrauchererwartung systematischer in den Diskussionsprozessen berücksichtigt werden soll. In diesem Sinne wurde eine stärkere Verknüpfung mit den Ergebnissen des Verbraucherportals *lebensmittelklarheit.de* vorgeschlagen.

### **Aktivität:**

Die Ergebnisse des Portals *lebensmittelklarheit.de*, die die wissenschaftliche Begleitforschung des Portals als repräsentativ herausgestellt hat, sollen künftig systematisch in die Entscheidungsfindungsprozesse der DLMBK eingespeist werden. Künftig soll Vertretern der Portal-Redaktion die Möglichkeit gegeben werden, dem DLMBK-Präsidium zum aktuellen Sachstand der das DLMBK betreffenden Meldungen und Entwicklungen im Portal zu berichten. Wird Verbraucherforschung zur Beratung von Leitsatzänderungen von der Mehrzahl der Mitglieder eines Fachausschusses bzw. des DLMBK-Plenums für notwendig erachtet, prüft das BMEL die Vergabe von Forschungsaufträgen an externe Meinungsforschungsunternehmen. Schließlich soll durch verbrauchergerechte Darstellung der Aufgaben der DLMBK, durch mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung der DLMBK sowie durch

verbraucherfreundliche Kommunikation und Darstellung der Leitsätze für Verständnis bei Verbraucherinnen und Verbrauchern geworben werden.

Neben der „Fachvariante“ der Leitsätze, die beibehalten wird, sollen aktuelle, verbraucher-nahe Informationen die Arbeit der DLMBK sowie Ziel und Zweck der Leitsätze erläutern und deren Inhalte verständlich vermitteln. Dies vor dem Hintergrund, gestiegenen Verbraucheransprüchen gerecht zu werden, den Anspruch auf „Klarheit und Wahrheit“ zu erfüllen und damit für ein breiteres Verständnis zu sorgen.

Ziel ist, die Verbrauchererwartungen mithilfe gezielter Verbraucherforschung zu erfassen, damit Verbraucherbelange systematisch und zeitnah in die Arbeit der DLMBK einfließen.

## **6. Organisation effizienter gestalten, Sekretariat stärken**

Änderungen und Verbesserungen in den Strukturen und organisatorischen Abläufen sind ein Kernpunkt der Reform, um die Arbeit der DLMBK künftig reibungsloser, effektiver und transparenter zu gestalten. Dies beinhaltet die Nutzung der technischen Möglichkeiten in allen Bereichen (Internet, Intranet, papierlose Abläufe, Telefon- und Videokonferenzen, schriftliche Umlaufverfahren), auch um die Bearbeitungsfrequenz zu erhöhen. Zudem bedeuten fast alle genannten Reformschritte einen deutlichen Zuwachs an Service für die beteiligten Kreise und insbesondere die Verbraucherinnen und Verbraucher, der vom Sekretariat bzw. der Geschäftsstelle gewährleistet bzw. vergeben werden muss. Mit der Finalisierung des Reformkonzeptes wird die finanzielle und personelle Ausstattung des Sekretariats der DLMBK festgelegt.

## **7. Transparenz erhöhen, Kommunikation und Verbraucherinformation zielgruppenorientiert verbessern**

Das Bundesverwaltungsgericht hat der DLMBK entsprechend der Argumentation des BMEL den Schutz der Vertraulichkeit innerbehördlicher Meinungsbildungsprozesse zugestanden, damit in den Gremien unvoreingenommen und offen diskutiert werden kann. Um dennoch ein großes Maß an Transparenz über die Arbeit der DLMBK und den Bearbeitungsstand von Anträgen walten zu lassen, werden künftig regelmäßig aktuelle Sachstandsberichte über die Sitzungen der DLMBK und ihrer Gremien veröffentlicht. Rückschlüsse auf Positionen und Wortmeldungen einzelner DLMBK-Mitglieder werden nicht möglich sein.

Neben der „Fachvariante“ der Leitsätze sollen stets aktuelle, verbrauchernahe Informationen erstellt werden, die die Arbeit der DLMBK, sowie Ziel und Zweck der Leitsätze erläutern und deren Inhalte verständlich vermitteln.

### **Aktivität:**

Zunächst soll an einen externen Berater der Auftrag zur Erstellung eines Kommunikationskonzeptes vergeben werden. Damit soll zum einen eine aktive Öffentlichkeitsarbeit betrieben und zum anderen gezielte Verbraucher- und Fachinformationen erarbeitet werden. Die Ansprüche der unterschiedlichen Zielgruppen (Experten und Laien im Bereich der LM-

Herstellung, Verbraucherinnen und Verbraucher) hinsichtlich Formulierung und Verständlichkeit kann ein einziges Leitsatz-Dokument nicht immer erfüllen und ist auch nicht – da sie von ihrer Zielrichtung her (zumindest auch) als „antizipiertes Sachverständigen-gutachten“ im Rechtsverkehr, z. B. bei der gerichtlichen Feststellung von Täuschungsfällen, von Bedeutung sein sollen – deren alleinige Aufgabe. Daher sollen, basierend auf dem DLMB, gezielt und zielgruppengerecht zusätzliche Informationen erarbeitet werden (z. B. in Form von interaktiven Leitsätzen im Internet und weiteren Medien). Dies vor dem Hintergrund, dass gerade bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern häufig das Fachwissen zum Verständnis der mitunter naturnotwendig technischen Leitsätze fehlt.

Zur Transparenz zählt auch, dass stärker als bislang über die Diskussionen und Ergebnisse der Arbeit der DLMBK öffentlich berichtet werden soll. Die Verschwiegenheitspflicht soll beibehalten werden, um eine offene Diskussion in den Gremien der DLMBK zu ermöglichen. Es sollen jedoch die Kernpunkte der Diskussionen und die Ergebnisse für die Fachöffentlichkeit und die Verbraucherinnen und Verbraucher nachvollziehbar und ggf. gruppenbezogen, aber ohne dass auf die Stellungnahme einzelner Vertreter rückgeschlossen werden kann, dargestellt werden.

Ziel ist eine aktive und positive Kommunikation und Information zu den Aufgaben, Zielen und Ergebnissen der DLMBK. Die Leitsätze sollen künftig auch stets aktuell und verbrauchernah kommuniziert werden.