

Erklärung des Rechtsausschusses des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL) zum Deutschen Lebensmittelbuch

Dem Deutschen Lebensmittelbuch kommt in der Praxis des Lebensmittelrechts seit vielen Jahren eine besondere Bedeutung zu. Diese Sammlung von Leitsätzen, die nicht zuletzt auch für die Frage einer verbotenen Irreführung von Verbrauchern bedeutsam sind, gerät zunehmend in den Blickpunkt öffentlicher Debatten und verschiedenster Interessen. Der Rechtsausschuss des BLL betont vor diesem Hintergrund die gesetzlich ausformulierten Grundlagen und Grenzen der Tätigkeit der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission. Hiernach ersetzen die Leitsätze nicht die bestehenden rechtlichen Regelungen und dürfen auch einen solchen Eindruck nicht erwecken. Die Leitsätze dürfen zudem nicht im inhaltlichen Widerspruch zu rechtsverbindlichen Vorgaben deutscher oder europäischer Gesetzgebung stehen. Die Leitsätze beschreiben, welche Merkmale von Lebensmitteln nach Auffassung der maßgeblichen Verkehrskreise (Verbraucher, Wissenschaft, Überwachung, Wirtschaft) objektiv üblich sind. Die Leitsätze sind kein Vehikel für die rechtspolitische Fragestellung, wie Lebensmittel beschaffen oder aufgemacht sein sollten. Der Lebensmittelbuch-Kommission steht es nach Recht und Gesetz insbesondere nicht zu, Wunsch- oder Wertvorstellungen an die Stelle der von ihr zuallererst zu ermittelnden Erwartungen der maßgeblichen Verkehrskreise zu setzen. In § 15 LFGB sind die Grundlagen der Tätigkeit der Lebensmittelbuch-Kommission rechtsverbindlich ausgestaltet. Auf die Einhaltung der damit aufgezeigten rechtlichen Grenzen hat das zuständige Bundesministerium zu achten.

Anlass für eine intensive, in der Politik und den Medien seit dem Sommer 2009 geführte Debatte um irreführende und täuschende Aufmachungen von Lebensmitteln waren vor allem die Fälle von „Analog-Käse“ bzw. „Schinken-Imitaten“. Die politischen und öffentlichen Diskussionen weisen dem Deutschen Lebensmittelbuch in diesem Zusammenhang eine wesentliche Funktion bei der Frage zu, einer Irreführung der Verbraucher, § 11 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB), effektiv zu begegnen. Die damit einhergehende öffentliche Erwartungshaltung an Aufgabe und Tätigkeit der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (Buch-Kommission) gibt dem Rechtsausschuss des BLL Anlass zu folgenden grundsätzlichen Ausführungen:

1. Das Deutsche Lebensmittelbuch ist gemäß § 15 Abs. 1 LFGB eine Sammlung von Leitsätzen, „in denen Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale von Lebensmitteln, die für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung sind, beschrieben werden“. Die Leitsätze werden gemäß § 15 Abs. 2 LFGB von der Buch-Kommission unter Berücksichtigung der anerkannten internationalen Lebensmittelstandards „beschlossen“. Die Leitsätze behandeln insbesondere die Beschaffenheitsmerkmale, die man seitens der Verkehrskreise üblicherweise bei bestimmten Lebensmitteln erwartet, die unter der jeweiligen Bezeichnung vertrieben werden. Die Niederlegung der Beschaffenheitsmerkmale in Gestalt der Leitsätze beschreibt damit zugleich Leitlinien für die Herstellung der jeweiligen Lebensmittel.

Dem Rechtsausschuss des BLL gehören besonders ausgewiesene Lebensmittelrechtler an, die aktiv und prägend die weitere Fortentwicklung des Lebensmittelrechts in der Praxis mitgestalten. Als Mitglieder des Rechtsausschusses des BLL tragen diese Erklärung: Dr. Thomas Büttner, Frankfurt/Main; Dr. Christofer Eggers, Frankfurt/Main; Dr. Matthias Eschricht, Ulm; Britta Gallus, Brüssel; Dietrich Gorny, Frankfurt/Main; Dr. Detlef Groß, Berlin; Dr. Markus Grube, Gummersbach; Prof. Dr. Moritz Hagenmeyer, Hamburg; Peter Hahn, Berlin; Dr. Bernd Hartlage, Haar; Rainer Kaase, Hamburg; Dr. J. Wilfried Kügel, Stuttgart; Susanne Langguth, Mannheim; Peter Liesen, Bonn; Helmut Martell, Düsseldorf; Margot Mayr, Köln; Andreas Meisterernst, München; Thomas Mettke, München; Prof. Dr. Alfred Hagen Meyer, München; Dr. Carsten Oelrichs, Hamburg; Prof. Dr. Hans-Jürgen Rabe, Berlin; Dirk Rademacher, Bonn; Kurt-Dietrich Rathke, Dießen am Ammersee; Dr. Jörg Rieke, Berlin; Dr. Boris Riemer, Lörrach; Dr. Volker Schoene, Köln; Dr. Ine-Marie Schulte-Franzheim, Köln; Wolfgang Stubbe, Bonn; Dr. Markus Weck, Bonn; Ronald Welge, Frankfurt/Main.

Die Leitsätze erlangen auf diese Weise auch Bedeutung bei der Frage, ob Verbraucher irreführt werden können. Die Leitsätze stellen somit insbesondere in Bereichen, in denen keine oder nur partielle gesetzliche Rezepturvorgaben für Lebensmittel vorhanden sind, eine orientierende Grundlage für Verbraucher, aber auch für die Überwachung durch Behörden und für die Beurteilung durch Gerichte dar.

2. Die Buch-Kommission ist kein Gesetz- oder Verordnungsgeber. Die Buch-Kommission ist nicht zur rechtlichen Normsetzung befugt. Die Buch-Kommission ist nicht damit beauftragt, die Rechtslage fortzugestalten.

Den Leitsätzen kommt keine Verbindlichkeitswirkung zu, wie sie gesetzgeberischen (oder kraft gesetzgeberischer Befugnis erlassenen) Entscheidungen eigen ist. Die Tätigkeit der Buch-Kommission hat eine lediglich rechtsdienende und -unterstützende Funktion: Aus rechtlicher Perspektive gibt sie mit den Leitsätzen eine Hilfestellung für Entscheidungen der Überwachungsbehörden und der Gerichte. Aus rechtlicher Perspektive stellen die Leitsätze im Zusammenhang mit behördlichen und/oder gerichtlichen Verfahren nämlich eine Interpretations- bzw. Auslegungshilfe dar. Im Rahmen dieser Verfahren werden sie regelmäßig als gutachtliche Äußerung aller am Verkehr mit Lebensmitteln in Betracht kommenden Kreise angesehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat dementsprechend angenommen, dass die Leitsätze „Sachverständigengutachten von besonderer Qualität und wesentliche Hilfen zur Feststellung einer bestehenden allgemeinen Verkehrsauffassung und damit auch einer Verbrauchererwartung (sind). Als solche begründen sie eine Vermutungswirkung dafür, was der Verbraucher von einem nach Herstellung, Beschaffenheit und sonstigen Merkmalen in den Leitsätzen beschriebenen Lebensmittel erwartet.“¹ Dies bedeutet insbesondere auch, dass die Leitsätze durch die Gerichte in vollem Umfang überprüfbar sind.

3. Die damit definierte, rechtsdienende und -unterstützende Funktion der Tätigkeit der Buch-Kommission schließt aus, dass den Leitsätzen inhaltlich-sachlich eine rechtskonkurrierende Wirkung zugeordnet oder zugeschrieben werden darf. Damit ist notwendig auch gemeint: Die Leitsätze dürfen nicht im inhaltlich-sachlichen Widerspruch zu rechtsverbindlichen Vorgaben deutscher oder europäischer Gesetzgebung stehen. Insbesondere dürfen die Leitsätze nicht gesetzliche Anforderungen, gesetzgeberische Grundentscheidungen oder höherrangig begründete Parlamentsvorbehalte unterlaufen oder konterkarieren. Das ist selbstverständlich nicht der Fall, soweit sich die Leitsätze auf eine Feststellung der Erwartungen der Verkehrskreise beschränken. An diese Grenzen ist freilich besonders zu erinnern, soweit die Leitsätze über die vorrangige Feststellung von Herstellergewohnheiten und Verbrauchererwartungen hinaus höchst ausnahmsweise eine die Verkehrsauffassung „gestaltende Funktion ohne bindende Wirkung“² ausüben sollen.

Insoweit bleibt festzuhalten: Die Leitsätze müssen sich in jedem Fall an ihrer gesetzlichen Grundlage – „Beschreibung von Herstellung, Beschaffenheit oder sonstigen Merkmalen ...“ – und den verfassungsrechtlichen Vorgaben ausrichten und dürfen und können in dieser Konsequenz weder die Rechtslage gestalten noch für Dritte einen entsprechenden Eindruck hervorrufen.

Es obliegt dem zuständigen Bundesministerium, auf die Einhaltung der damit aufgezeigten rechtlichen Grenzen der Tätigkeit der Buch-Kommission zu achten (§ 15 Abs. 3 S. 2 LFGB).

4. Gesetzlich steht es der Buch-Kommission insbesondere nicht zu, im Rahmen ihrer Tätigkeit quasi-normative Feststellungen zu treffen. Eine Feststellung z. B. dergestalt, dass eine bestimmte Verkehrsbezeichnung „irreführend“ sei, bleibt ausschließlich der Ver-

¹) BVerwG, Urt. vom 10.12.1987 – 3 C 18.87, LMRR 1987, 70.

²) So die amtl. Begründung zur Änderung des Wortlauts innerhalb der Vorgängervorschrift von § 15 LFGB, § 33 LMBC, von „feststellen“ zu „beschreiben“, BT-Drucks. 7/255, S. 37. Angesichts dieses Formulierungswechsels hat die Wissenschaft wiederholt und nachdrücklich die rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen der Tätigkeit der Buch-Kommission angemahnt: Siehe pars pro toto Loschelder, FS-Michael Welsch, 2010, S. 119 ff.; Meyer/Strein, BasisVO/LFGB, 2007, § 15 Rn. 4 ff.; Rabe, DLR 1975, S. 255 ff.; Wiemers, LMuR 2009, S. 1 ff.; Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, 139. Aufl. 2010, § 15 Rn. 27 f.

waltung (Überwachung) im Sinne der Annahme eines (vorläufigen) Verdachts bzw. den Gerichten im Sinne einer letztgültigen Feststellung vorbehalten. Der Buch-Kommission ist kraft Gesetzes und dabei nicht zuletzt mit Blick auf ihre Funktion und den Grundsatz der Gewaltenteilung eine solche „Feststellungshoheit“ verwehrt.

5. Die Leitsätze orientieren sich sachnah – und damit notwendig auch in ihrer textlichen Ausgestaltung und Formulierung – an den Verschiedenheiten der jeweiligen Produkte bzw. Produktgruppen. Denn die Erwartungen der Verkehrskreise, die in den Leitsätzen Niederschlag finden, sind nicht generell-abstrakter, sondern relativ-konkreter Natur; sie sind immer im Einzelfall und in Bezug auf bestimmte Produkte oder Produktgruppen objektiv zu ermitteln.

Aufgabe der Buch-Kommission ist es, diesen Unterschieden Rechnung zu tragen. Aufgabe der Buch-Kommission ist es nicht, die jeweiligen Besonderheiten der einzelnen Produktgruppen – und damit die produkt- bzw. produktgruppenabhängige Vielfalt der Erwartungen – unterschiedslos einzuebnen. Wie bereits dargelegt: Der Buch-Kommission steht es nicht zu, eine „gesetzgebungsähnliche“ Tätigkeit zu versehen oder einen entsprechenden Eindruck hervorzurufen. Generell-abstrakt formulierte „allgemeine“ Äußerungen dürfen nicht den Eindruck von Normsetzungen vermitteln, die ausschließlich dem deutschen oder europäischen Gesetzgeber vorbehalten sind.

Die Leitsätze beschreiben, welche Merkmale von Lebensmitteln objektiv üblich sind. Die Buch-Kommission darf über die Leitsätze demgegenüber nicht vorschreiben, welche Merkmale von Lebensmitteln üblich werden sollten: Mit der rechtspolitischen Fragestellung, wie Lebensmittel beschaffen oder aufgemacht sein sollten, ist die Buch-Kommission grundsätzlich nicht befasst. Der Buch-Kommission steht es insbesondere nicht zu, Wunsch- oder Wertvorstellungen an die Stelle der von ihr zuallererst zu ermittelnden Erwartungen der maßgeblichen Verkehrskreise zu setzen. Damit würde die Buch-Kommission ihre Kompetenzen erheblich überschreiten. Auch insoweit ist von Rechts wegen strikt darauf zu achten,

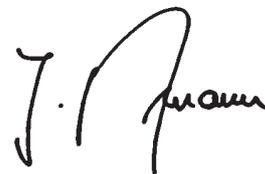
dass nicht der Eindruck einer solchen „Quasi-Normsetzung“ entsteht.

Der Rechtsausschuss des BLL betont, dass in § 15 LFGB Grundlagen und Grenzen der Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuches verbindlich ausgestaltet worden sind. Sowohl die Befassungsbefugnis als auch die Niederlegungskompetenz der Buch-Kommission sind damit abschließend definiert und ausdrücklich beschränkt.

Berlin, im November 2010



Prof. Dr. Matthias Horst
Hauptgeschäftsführer
Bund für Lebensmittelrecht und
Lebensmittelkunde e. V. (BLL)



Joachim Bergmann
Vorsitzender
Rechtsausschuss Bund für Lebensmittelrecht
und Lebensmittelkunde e. V. (BLL)



Spitzenverband der
Lebensmittelwirtschaft

BLL

**Bund für Lebensmittelrecht und
Lebensmittelkunde e. V. (BLL)**

Postfach 06 02 50
10052 Berlin
Claire-Waldoff-Str. 7
10117 Berlin

Tel. +49 30 206143-0
Fax +49 30 206143-190
bll@bll.de

Büro Brüssel
43, Avenue des Arts
1040 Brüssel, Belgien

Tel. +32 2 50 810-23
Fax +32 2 50 810-25

www.bll.de

