



Deutsche Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht e.V.

26. Juni 2009

Stellungnahme der GRUR durch den Fachausschuss für Arznei- und Lebensmittelrecht

zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und
des Rates betreffend die Informationen der Verbraucher über Lebensmittel,
KOM (2008) 40 endg.

A.	Einleitung	2
B.	Wahl des Rechtssetzungsinstrumentes, Harmonisierungs- und Deharmonisierungseffekte.....	2
C.	Gegenstand und Anwendungsbereiche (Art. 1 InfoVO-E).....	5
D.	Begriffsbestimmungen (Art. 2 InfoVO-E).....	7
E.	Allgemeine Ziele (Art. 3 InfoVO-E).....	8
F.	Grundsätze für die Pflicht zur Information über Lebensmittel (Art. 4 InfoVO-E).....	8
G.	Obligatorische Nährwertkennzeichnung.....	9
H.	Lesbarkeit/Schriftgröße (Art. 14 InfoVO-E).....	14
I.	Mindesthaltbarkeits- und Verbrauchsdatum (Art. 25 InfoVO-E).....	16
J.	Deklaration Ursprungsland beziehungsweise Herkunftsort eines Lebensmittels (Art. 9 Abs. 1 lit. I InfoVO-E / 38 Abs. 2 InfoVO-E).....	17
K.	Angaben im Zusammenhang mit der Verkehrsbezeichnung (Art. 18 InfoVO-E).....	18
L.	Kennzeichnung loser Ware (Art. 13 Abs. 4 i.V.m. Art. 41 InfoVO-E).....	19
M.	Fazit.....	20

A. Einleitung

Die Deutsche Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht ist eine deutsche wissenschaftliche Vereinigung, deren satzungsgemäßer Zweck die wissenschaftliche Fortbildung des gewerblichen Rechtsschutzes und die Unterstützung der Organe der Gesetzgebung und Ministerien in Fragen des gewerblichen Rechtsschutzes ist. Ihr gehören Vertreter aller am gewerblichen Rechtsschutz und dem Urheberrecht interessierten Berufsgruppen an, Rechtsanwälte, Richter, Professoren, Beamte der Spezialbehörden und der mit den einschlägigen Fragen befassten Ministerien und Unternehmensvertreter. Bei der GRUR handelt es sich also nicht um eine Vereinigung nur bestimmter Interessenvertreter.

Mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (InfoVO-E) haben gemeinschaftsrechtliche Novellierungsbestrebungen im Lebensmittel- und Nährwertkennzeichnungsrecht eine neue Qualität erhalten. Der Verordnungsentwurf läuft auf eine nahezu vollständige Ablösung geltender lebensmittelrechtlicher Kennzeichnungsvorschriften hinaus. Die Richtlinien 2000/13/EG und 90/496/EWG wurden in dem Entwurf zusammengeführt und teilweise geändert. Die wohl augenscheinlichste Änderung des Entwurfs ist die geplante Umwandlung der bislang in Form von Richtlinien vorliegenden Vorschriften in die Form einer unmittelbar geltenden Verordnung. Die wichtigsten der geplanten Neuregelungen des Entwurfs werden im Folgenden kurz dargestellt und einer kritischen Würdigung unterzogen.

B. Wahl des Rechtssetzungsinstrumentes, Harmonisierungs- und Deharmonisierungseffekte

Als Gründe für den Vorschlag und die mit der Verordnung verfolgten Ziele benennt die Kommission die Konsolidierung und Aktualisierung des allgemeinen Lebensmittelkennzeichnungsrechtes und im Besonderen des Nährwertkennzeichnungsrechtes. Zur Begründung der Wahl des Rechtsinstrumentes führt die Kommission aus, dass die geltenden Rechtsvorschriften im Allgemeinen präskriptiv seien und den Mitgliedstaaten wenig Spielraum hinsichtlich ihrer Anwendung beließen. Eine Richtlinie hätte ein uneinheitliches Vorgehen in der Gemeinschaft zur Folge, was für Verbraucher und Industrie Unsicherheit mit sich brächte. Eine Verordnung gebe der Industrie ein kohärentes Konzept vor, an das sie sich halten könne und das den Verwaltungsaufwand der Unternehmen verringere, da sie

sich nicht mit den einzelnen Regelungen in den Mitgliedstaaten vertraut zu machen hätten. Leitlinien, Selbstregulierung oder freiwillige Konzepte hätten Uneinheitlichkeit und möglicherweise eine weniger umfangreiche Information der Verbraucher zur Folge, was nicht akzeptabel wäre. Es gebe allerdings auch rechtliche Aspekte, für die ein flexiblerer Ansatz als zweckmäßiger angesehen werde. Für diese Aspekte werde im Vorschlagsentwurf eine alternative auf Soft Law und freiwilligen Selbstverpflichtungen basierende Form der Ausgestaltung beschrieben.

Die Europäische Kommission will also im Wege der Verordnung die Vollharmonisierung des europäischen Lebensmittelkennzeichnungsrechts herbeiführen. Entsprechend werden im Kapitel IV des Verordnungsvorschlages die vorgeschriebenen Informationen über Lebensmittel geregelt. Kapitel V des Verordnungsvorschlages regelt dann den Bereich der freiwilligen Informationen über Lebensmittel und Kapitel VI beschreibt die Möglichkeiten, Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene zu schaffen, wobei Kapitel VII die Ausarbeitung nationaler Regelungen beschreibt.

Die Pflichtkennzeichnungselemente nach Kapitel IV werden weitgehend in Art. 9 InfoVO-E aufgeführt. Es handelt sich im Wesentlichen um die auf der Grundlage der Richtlinie 2000/13/EG beziehungsweise der deutschen Lebensmittelkennzeichnungsverordnung bekannten Pflichtkennzeichnungselemente. Neu ist insoweit die Angabe über das Ursprungsland oder den Herkunftsort, sofern ohne diese Angabe ein nicht unerheblicher Irrtum des Verbrauchers über das eigentliche Ursprungsland oder den eigentlichen Herkunftsort des Lebensmittels möglich wäre (vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. i InfoVO-E). Ebenfalls neu als Element der Pflichtkennzeichnung ist eine Nährwertdeklaration (vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. l InfoVO-E).

Regelungsgegenstand auf nationaler Ebene können nach Art. 38 InfoVO-E Produktinformationen für spezielle Arten oder Kategorien von Lebensmitteln sein, die aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, des Verbraucherschutzes, der Betrugsbekämpfung oder des Schutzes der gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechte gerechtfertigt sind. Dabei dürfen die Mitgliedstaaten nur dann Maßnahmen hinsichtlich der zwingenden Angabe des Ursprungslandes oder des Herkunftsortes von Lebensmitteln treffen, wenn nachweislich eine Verbindung zwischen den Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht (vgl. Art. 38 Abs. 2 InfoVO-E).

Eine nähere Beschreibung derjenigen Bereiche oder Kennzeichnungselemente, die die nationalen Gesetzgeber nationalstaatlich regeln können, enthält der Verordnungsentwurf nicht.

Entschließt sich ein Mitgliedstaat, nationale Kennzeichnungselemente festzulegen, so müssen die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten über die geplanten Maßnahmen unter der Angabe von Gründen informiert werden. Das weitere Notifizierungsverfahren regelt Art. 42 InfoVO-E.

Die Eröffnungsklausel für nationale Sonderregelungen unterläuft das eigentliche Ziel einer Vollharmonisierung. Insbesondere durch die verbleibende Möglichkeit der Mitgliedstaaten, zusätzliche eigene Kennzeichnungselemente einzuführen, wird der von der Kommission selbst ins Feld geführte Ansatz unterlaufen, nach dem es den Unternehmen möglich sein soll, Produkte für den Binnenmarkt herzustellen und zu etikettieren, ohne mehr als 27 nationale Rechtsordnungen berücksichtigen zu müssen. Die Chance, zu einer einheitlichen Regelung zu gelangen, wird damit vertan.

Das Rechtssetzungsinstrument der Europäischen Verordnung, das eine Vollharmonisierung ermöglicht, wird durch diese Eröffnungsklausel stumpf. Durch die weitgehende Möglichkeit, eigene Kennzeichnungsanforderungen zu etablieren, führt der Regelungsansatz der Europäischen Kommission vielmehr zu einer Deharmonisierung. Auf der Grundlage der Richtlinie 2000/13/EG konnte der Standpunkt bezogen werden, dass die in der Richtlinie beschriebenen Elemente der Produktkennzeichnung thematisch abschließend waren, mit der Folge, dass es den Mitgliedstaaten verwehrt war, weitere Kennzeichnungselemente verpflichtend einzuführen. Mit dem Verordnungsentwurf werden den Mitgliedstaaten dagegen ausschließlich weite Spielräume für Sonderwege eröffnet.

Dieser Effekt wird noch verstärkt durch die Möglichkeit nach Kapitel VII InfoVO-E, nationale Regelungen einzuführen, die ausschließlich aus unverbindlichen Bestimmungen bestehen. Genannt werden hier Empfehlungen, Leitlinien, Standards oder sonstige unverbindliche Regelungen. Diese Form der „Rechtssetzung“ ist allerdings nur möglich, soweit sich diese Maßnahmen auf weitere Formen der Angabe der Nährwertdeklaration oder auf die Darstellung der Nährwertdeklaration beziehen.

Dies wirft die Frage auf, wie es sich zukünftig mit bestehenden untergesetzlichen Normen verhält, die nicht die Nährwertdeklaration betreffen, beispielsweise in Leitsätzen des Deutschen Lebensmittelbuches. Man könnte im Umkehrschluss aus Art. 44 Abs. 1 InfoVO-E folgern, dass nationale Empfehlungen wie die Leitsätze des deutschen Lebensmittelbuches nicht mehr zulässig wären. Dem wäre strikt entgegenzutreten. Es bedarf einer entsprechenden Klarstellung, dass sich die Regelung nur auf formale Kennzeichnungselemente beschränkt.

C. Gegenstand und Anwendungsbereich (Art. 1 InfoVO-E)

Das zurzeit geltende gemeinschaftsrechtliche Lebensmittelkennzeichnungsrecht ist dadurch gekennzeichnet, dass es dem Verbraucher die für die Wahl der Lebensmittel unter den Aspekten einer gesunden Ernährung erforderlichen Mindestinformationen zur Verfügung stellt, die es ihm ermöglichen, eine für den Ernährungszweck informierte Wahl zu treffen. Darüber hinaus dient das gemeinschaftliche Lebensmittelkennzeichnungsrecht dazu, die Kennzeichnungsvorschriften der Mitgliedstaaten einander anzugleichen und dadurch den freien Verkehr mit Lebensmitteln in der Gemeinschaft zu ermöglichen und zu fördern.

Liest man Art. 1 InfoVO-E aufmerksam durch, dann stellt man fest, dass das Ziel der Angleichung der Kennzeichnungsvorschriften der Mitgliedsstaaten und damit die des freien Verkehrs im Binnenmarkt als Regelungsziel nicht mehr im Vordergrund steht. Durch die Wahl der Verordnung wird dies umso deutlicher, als mit der Verordnung, die unmittelbare Geltung besitzt, die Rechtsetzungsbefugnis der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Lebensmittelkennzeichnung dauerhaft ersetzt wird durch die ausschließliche Rechtsetzungsbefugnis der Europäischen Union auf dem umfassenden Gebiet des Lebensmittelinformationsrechtes. Von Rechtsangleichung im eigentlichen Sinne kann man eigentlich nicht mehr sprechen.

Zwar wird in Erwägungsgrund 2 InfoVO-E das Ziel des freien Warenverkehrs noch erwähnt. Dieser Erwägungsgrund findet sich jedoch in Art. 1 Abs. 1 InfoVO-E nur am Rande wieder und wird erst in Art. 3 Abs. 2 betont. Dieses Ziel sollte schon in Art. 1 InfoVO-E stärker herausgestellt werden.

Nach Art. 1 Abs. 1 InfoVO-E soll die Verordnung die Grundlage für die Sicherung eines hohen Verbraucherschutzes bilden, wobei im Hinblick auf die Information über Lebensmittel unterschiedliche Erwartungshaltungen der Verbraucher und ihre Informationsbedürfnisse zu berücksichtigen sind. Damit wird deutlich, dass die Ziele des Lebensmittelinformationsrechts über die rein ernährungsbezogene Information des Verbrauchers hinausgehen und andere, aber nicht mit der Ernährung zusammenhängende Informationen zum Gegenstand des Lebensmittelinformationsrechts gemacht werden können und sollen. Spezialgesetzlich gibt es solche Informationen schon, etwa Informationen über Produktionsmethoden in der Verordnung über die ökologische/biologische Produktion (VO(EG) 834/2007), in der Verordnung über neuartige Lebensmittel (VO(EG) 258/97) und in der Verordnung über gentechnisch veränderte Lebensmittel (VO(EG) 1829/2003). Art. 1 Abs. 1 InfoVO-E geht über eine spezialgesetzlich durchaus berechnete ergänzende Information hinaus und stellt ein nicht näher definiertes Informationsbedürfnis und ebenso wenig definierte Erwartungshaltungen der Ver-

braucher als Regelungsziele des Lebensmittelinformationsrechtes allgemein verbindlich fest.

Erwartungshaltungen und Informationsbedürfnisse von Verbrauchern können schwerlich Gegenstand naturwissenschaftlicher Untersuchungen und Feststellungen sein. Vielmehr ist davon auszugehen, dass diese Maßstäbe politisch, d.h. also unwissenschaftlich festgestellt werden und damit der Beliebigkeit politischen Willens unterliegen. Ein derart gestaltetes Lebensmittelinformationsrecht wird kaum zur Transparenz der Information über Lebensmittel beitragen können. Hier sollte sich der Verordnungsgeber einer größeren Präzision befleißigen und die Ziele des Lebensmittelinformationsrechts näher bestimmen.

Nach Art. 1 Abs. 3 InfoVO-E gilt die Verordnung für alle Stufen der Lebensmittelkette, sofern die Tätigkeiten der Lebensmittelunternehmen die Information der Verbraucher über Lebensmittel betreffen. Was mit dieser Formulierung gemeint sein soll, erschließt sich aus der deutschen Fassung des Vorschlages nicht ohne weiteres. Hilfreich ist dafür jedoch die englische Fassung:

„... where the activities of food businesses concern the provision of food information to consumers“.

Das Wort „provision“ lässt sich gut mit „Bereitstellung“ übersetzen. Dann würde der Sinn dieser Bestimmung dahingehen, dass die Verordnung alle Tätigkeiten der Lebensmittelunternehmen betrifft, mit denen diese Informationen über Lebensmittel dem Verbraucher bereitstellen.

Damit ist aber keineswegs klar, ob die Bereitstellung der Information eine solche aus eigener Leistung oder nur die Weitergabe der Informationen von dritter Seite betreffen soll. Ein Handelsunternehmen, das vorverpackte und durch den Hersteller gekennzeichnete Lebensmittel lediglich verkauft, stellt im Grunde genommen Informationen über Lebensmittel nicht bereit, sondern gib sie so, wie sie sind, an den Endverbraucher weiter. Wird diese Weitergabe von der Bestimmung erfasst, dann ist nicht auszuschließen, dass der Handel für die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der vom Hersteller erstellten Informationen vollumfänglich mitverantwortlich ist. (in diesem Sinne EuGH - „Lidl Italia“).¹ Dies allerdings nur, soweit der Handel zur inhaltlichen Kontrolle der Richtigkeit der Angaben auf dem Etikett der Produkte in der Lage ist.² Eine entsprechende Klarstellung der Verantwortlichkeit der einzelnen Glieder der Lebensmittelkette und gegebenenfalls

¹ EuGH Urteil vom 23. November 2006, Rs. C - 315/05 Rn. 60 - Lidl Italia.

² Generalanwältin Stix-Hackl, Schlussanträge vom 12.9.2006, Rs. C - 315/05 Egr. 61 – Lidl Italia.

eine Bezugnahme auf die EuGH – Rechtsprechung in den Erwägungsgründen erscheint gleichwohl sinnvoll.

D. Begriffsbestimmungen (Art. 2 InfoVO-E)

In Art. 2 Abs. 2 lit. b InfoVO-E sollte der Begriff „Recht im Bereich der Lebensmittelinformation“ in der deutschen Sprachfassung umformuliert werden in „Lebensmittelinformationsrecht“ und damit der Gleichklang zu den anderen Sprachfassungen hergestellt werden. Diese Formulierung wird auch durchgehend in den Erwägungsgründen der deutschen Sprachfassung verwendet.

In Art. 2 Abs. 2 lit. d InfoVO-E („Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung „) werden für die Einrichtungen jeder Art auch „Fahrzeuge“ beispielhaft erwähnt. Hier sollte klargestellt werden, dass dazu auch Flugzeuge und Schiffe (Bordverpflegung) gehören.

In Art. 2 Abs. 2 lit. f InfoVO-E sollten die Lebensmittelaromen ergänzend mit aufgeführt werden.

Art. 2 Abs. 2 lit. i und lit. j InfoVO-E enthalten eine nahezu identische Regelung. Im deutschen Kennzeichnungsrecht wird zwischen Etikettierung und Kennzeichnung nicht unterschieden. Die beiden Regelungen sollten zu einer zusammengezogen werden.

In Art. 2 Abs. 2 lit. o – lit. q InfoVO-E sollten die Zutatenbegriffe besser gegeneinander abgegrenzt werden. Dies betrifft vor allem die Definition „charakteristische Zutat“. Hier erscheint das zusätzliche Tatbestandsmerkmal „für die in den meisten Fällen eine quantitative Angabe vorgeschrieben ist“ entbehrlich. Durch diesen Zusatz entscheiden die Anforderungen an die quantitative Angabe nach Anhang VII darüber, ob eine charakteristische Zutat vorliegt, die dann auch als primäre Zutat zu bezeichnen wäre, oder nicht. Das kann für die Anwendung von § 2 Abs. 3 Nr. 1 LFGB von Bedeutung werden. Wenn QUID für eine Zutat nicht erforderlich ist, ist sie möglicherweise nicht charakteristisch und damit den Zusatzstoffen gleichgestellt. Insofern sollte es bei der bisherigen Definition der charakteristischen Zutat bleiben. Klargestellt werden sollte, was mit „üblicherweise“ gemeint ist, ob also schon die Erwähnung einer Zutat in der Verkehrsbezeichnung diese zu einer „charakteristischen“ macht, wie die Entscheidung des BVerwG „OPC“³ nahe legt, oder nicht.

³ BVerwG, ZLR 2007, 757, 770, Rn. 44 - OPC.

E. Allgemeine Ziele (Art. 3 InfoVO-E)

In Art. 3 Abs. 1 InfoVO-E sollte entsprechend dem Vorschlag des Entwurfs des Berichts des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments⁴ der letzte Halbsatz gestrichen werden. Wirtschaftliche, soziale und ethische Gesichtspunkte sind für die sichere Verwendung von Lebensmitteln nicht von Bedeutung. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass die Einbeziehung der zu streichenden Aspekte zur Ausuferung der Lebensmittelkennzeichnung führen könnte, die beim Verbraucher Verwirrung auslöst und so dem Ziel der Verordnung entgegenläuft.

F. Grundsätze für die Pflicht zur Information über Lebensmittel (Art. 4 InfoVO-E)

In der deutschen Fassung bedarf der erste Satz der Überarbeitung. Es ist nicht ganz klar, worauf sich der Satzteil „derartige Informationen“ beziehen soll, ob damit Pflichtinformationen gemeint sind, wie sich aus dem Titel des Art. 4 InfoVO-E entnehmen ließe, oder ob sich dieser Satzteil auf Art. 3 Abs. 1 InfoVO-E, nämlich auf Informationen zum umfassenden Schutz der Gesundheit und der Interessen der Verbraucher bezieht. Unklar und klärungsbedürftig ist auch, was für die Informationen gelten soll, die unter die nachstehend genannten Kategorien fallen. Möglicherweise liegt ein Übersetzungsfehler vor. Nach der englischen Fassung müsste es - besser übersetzt - heißen: „Wenn das Lebensmittelinformationsrecht Pflichtinformationen erfordert, so gilt dies für die nachstehend genannten Kategorien...“. Mit dieser Übersetzung ist die Regel durchaus sinnvoll, was bei dem vorliegenden deutschen Text nicht der Fall ist.

Art. 4 Abs. 2 InfoVO-E bedarf der Einschränkung. Pflichtinformationen, die in der Etikettierung oder in der Werbung erscheinen müssen, sollten nicht so weit gehen, dass jede beliebige Information, denen irgendwelche Verbraucher erhebliche Bedeutung beimessen oder die nach beliebiger allgemeiner Auffassung ihn zu einer bewussten Kaufentscheidung befähigen sollen, verbindlich vorgeschrieben werden können. Pflichtinformationen sollten sich auf notwendige Mindestinformationen beschränken, die für eine gesunde Ernährung erforderlich sind. Eine entsprechende Modifizierung des Abs. 2 sollte vorgenommen werden.

4

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, Berichterstatter: Renate Sommer, ENTWURF EINES BERICHTS über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (KOM(2008)0040 – C6-0052/2008 – 2008/0028(COD))

G. Obligatorische Nährwertkennzeichnung

Der Verordnungsentwurf sieht eine verpflichtende Nährwertkennzeichnung vor, die sechs Elemente enthält: Den Energiewert, die Mengen an Fett, gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten unter spezieller Nennung von Zucker und Salz. Im Grundsatz ist die Mengendeclaration auf 100 g bzw. 100 ml zu beziehen und auf der Hauptschauseite der Verpackung anzugeben. Zusätzlich ist die Nährwertdeklaration als Prozentsatz der in Anhang XI Teil B festgelegten Referenzmengen auszudrücken. Von der bisherigen Regelung, die eine optional obligatorische Nährwertkennzeichnung entweder in Form der Big 4 oder Big 8 vorsah, unterscheidet sich die beabsichtigte Regelung also dadurch, dass sie verpflichtend ist, sich auf (mindestens) sechs Kennzeichnungselemente bezieht, die auf der Schauseite und zusätzlich als Prozentsatz der im Anhang aufgeführten Referenzmengen anzugeben sind.

Was die Art der Darstellung der Nährwertdeklaration betrifft, sieht der Verordnungsentwurf in Art. 33 und 34 nur Rahmenbedingungen vor. Er überlässt es in Art. 33 Abs. 2 bzw. Art. 34 Abs. 5, jeweils i. V. m. Art. 44 InfoVO-E ausdrücklich den Mitgliedstaaten, nationale, ausschließlich aus unverbindlichen Bestimmungen bestehende Regelungen, wie etwa Empfehlungen, Leitlinien, Standards oder sonstige unverbindliche Regelungen zu erlassen, zu empfehlen oder auf andere Weise zu unterstützen, die sich mit zusätzlichen grafischen Formen der Angabe der Nährwertdeklaration sowie auf die besondere Darstellung der Nährwertdeklaration, also hinsichtlich Reihenfolge, Tabellenform etc. beziehen.

Damit wird lediglich eine partielle Vereinheitlichung erreicht. Auch wenn die Mitgliedstaaten bei dieser „Konstruktion“ keine verbindlichen Regelungen erlassen dürfen, ist damit nicht nur erkennbar, sondern offenbar auch beabsichtigt, dass in einen Wettbewerb über die besten Darstellungssysteme der Nährwertdeklaration eingetreten werden soll, um erst später eine EU-weite Vereinheitlichung im Sinne des „besten“ Systems zu erzielen.⁵

Animiert durch den Entwurf hat der Bundesrat in seinem Beschluss vom 23.5.2008⁶ auf Vorschlag des Saarlandes die Bundesregierung aufgefordert, von der Möglichkeit des Art. 44 InfoVO-E Gebrauch zu machen und ein einfaches Kennzeichnungssystem mit Symbolen auszuarbeiten. Die Verbraucherschutzminister-Konferenz hat, darüber hinausgehend, die Bundesregierung im September 2008 aufgefordert, sich auf europäischer Ebene für eine weitergehende verpflichtende Nährwertkennzeichnung im Rahmen der Lebensmittelinformationsverord-

⁵ Vgl. *Schminge*, ZLR 2008, 31, 46 f.

⁶ BRats-Drs 111/08, S.8.

nung einzusetzen, die auch eine farbliche Unterlegung der Nährwertdeklaration (Ampel) vorsieht.

In rechtlicher Hinsicht ist dieser Teil des Verordnungsvorschlages in mehrfacher Hinsicht auf den Prüfstand zu stellen bzw. zu kritisieren:

- Ein Harmonisierungsbedarf könnte sich daraus ergeben, dass es – allerdings vielfach im Vorgriff auf die erwartete verpflichtende Regelung – „freiwillige“ Nährwertinformationen auf Lebensmittelverpackungen gibt, die über die in der Nährwertkennzeichnungs-Richtlinie 90/496 vorgesehenen hinausgehen. Das ist vor allem das sogenannte GDA-Labeling/Sign-Posting. Eine Vereinheitlichung der Art und Weise der Nährwertkennzeichnung und damit eine Harmonisierung würde den Verkehr und den innergemeinschaftlichen Handel mit Lebensmitteln erleichtern. Regelungen, die die Lesbarkeit von Lebensmittelinformationen verbessern und deren Verständnis verbessern, sind im Rahmen einer Harmonisierung unter Berücksichtigung von Art. 95 und 153 EG sinnvoll und nachvollziehbar. Daraus lässt sich aber noch nicht die Notwendigkeit einer verpflichtenden Nährwertkennzeichnung ableiten, von deren Nutzen in Egr. 32 ausgegangen wird.

Zunächst ist der Nutzen einer verpflichtenden Nährwertkennzeichnung nicht dargetan. Nach Art. 95 Abs. 3 EG hat die Kommission bei ihren Vorschlägen für Harmonisierungsmaßnahmen in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen zu berücksichtigen. Über die möglichen Wirkungen eines obligatorischen Nährwertkennzeichnungssystems läuft derzeit noch ein von der EU Kommission finanziertes Forschungsprojekt – das FLABEL Projekt⁷ –, dessen Endergebnisse erst 2011 vorliegen werden. Bereits vor diesem Hintergrund mutet es befremdlich an, dass die Kommission schon jetzt einen konkreten Vorschlag für ein obligatorisches System präsentiert.

Bereits existierende Forschungsergebnisse lassen Zweifel daran aufkommen, dass auch eine gut verständliche Nährwertkennzeichnung zu einem bewussteren Ernährungsverhalten gerade derjenigen Verbrauchergruppen führen würde, denen bislang eine gesunde Ernährung gleichgültig war. Eine verständliche Nährwertkennzeichnung erhöht nach bislang vorliegenden Erkenntnissen jedenfalls nicht die Motivation, diese zu lesen oder gar das Ernährungsverhalten daran zu orientieren.⁸

⁷ Näheres unter www.flabel.org.

⁸ Vgl. dazu näher *Grunert*, ZLR 2009, 4ff.

Dem steht auf Seiten der Hersteller ein erheblicher Mehraufwand gegenüber. Dies erkennt auch der Ordnungsgeber, und er sieht daher eine Reihe von Ausnahmen vor, um damit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genüge zu tun. Abgesehen davon, dass fraglich ist, ob diese Ausnahmen diesbezüglich ausreichend sind,⁹ stellt bereits dieser Umstand die Sinnhaftigkeit des Ansatzes in Frage.¹⁰ Denn aus Verbrauchersicht wäre es angesichts der vielen Ausnahmen gerade nicht möglich, seine tägliche Nährstoffzufuhr exakt nach den Informationen auf den Verpackungen der von ihm verzehrten Lebensmittel zu berechnen.

Dass weiterhin die Auswahl der Nährstoffe, die zwingend auf der Schauseite angegeben werden müssten, nicht allen plausibel erscheint,¹¹ dürfte allerdings kaum von rechtlicher Relevanz sein. Angesichts der mit der verpflichtenden Nährwertkennzeichnung auf der Schauseite verbundenen Mehrbelastung wäre eine über den Entwurf hinausgehende Kennzeichnungsverpflichtung rechtlich jedenfalls nicht geboten.

Ein anderer Gesichtspunkt in diesem Zusammenhang ist allerdings das mit der weiterhin gegebenen Möglichkeit, über andere Nährstoffgehalte zu informieren, verbundene Problem, dass an verschiedenen Orten der Etikettierung Nährwertinformationen enthalten sind. Dies führt zu einer Überfrachtung nicht nur des Etiketts, sondern auch des Verbrauchers mit Informationen, die er in der Komplexität kaum noch verarbeiten kann.

Aber selbst wenn man einmal grundsätzlich eine Nährwertdeklaration auf jedem (verpackten) Lebensmittel als sinnvoll und zur Information des interessierten Verbrauchers geboten ansehen würde, ist der zusätzliche Nutzen von Referenzwerten für die Nährstoff- und Kalorienzufuhr fragwürdig. Bei einer Information über den Nährstoffgehalt in der beabsichtigten Form ist eine daran orientierte gesündere Lebensweise nicht wahrscheinlich, da der Verbraucher über den Tag verteilt alle Informationen „speichern“ müsste, um eine daran orientierte Diät mit Hilfe dieser Informationen einhalten zu können. Aus ernährungswissenschaftlicher Sicht ist weiterhin anzumerken, dass Referenzwerte bzw. Verhaltensrichtlinien, die für die Ernährung insgesamt konzipiert werden, nicht auf einzelne Lebensmittel heruntergebrochen und somit nicht als Grundlage für die Definition von „Bezugsgrößen“ herangezogen werden können.¹²

⁹ Dazu näher unten 4.

¹⁰ Vgl. *Hagenmeyer*, EFL 2008, 165, 169.

¹¹ Vgl. Berichtsentwurf des Unterausschusses des Europäischen Parlaments, 2008/0028 (Cod), Änderungsantrag 97.

¹² Vgl. DGE- Stellungnahme zur erweiterten Nährwertinformation auf der Basis des „1 plus 4“- Modells, September 2008: „Eine Wertung einzelner Lebensmittel für die Ernährung des Menschen auf der Basis von Referenzwerten ohne Berücksichtigung von weiteren Kriterien (z. B. Ergebnisse aus Interventionsstudien) ist somit

- Angesichts der Zweifel an der Wirksamkeit einer verpflichtenden Nährwertkennzeichnung stellt sich auch die Frage, ob die Belastungen, die mit einer zwingenden Positionierung der Angaben auf der Hauptschauseite verbunden sind, eine Verletzung von Grundrechten des Grundgesetzes, von Gemeinschaftsgrundrechten und den in der Europäischen Grundrechtecharta niedergelegten Grundrechten zur Folge haben. Eine zwingend vorgeschriebene Platzierung der Nährwertangaben auf der Frontseite stellt einen empfindlichen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit, die Meinungsfreiheit und insbesondere in die erworbenen Besitzstände der Hersteller dar, zumal die Hauptschauseiten von Lebensmittelverpackungen in vielen Fällen markenrechtlich und geschmacksmusterrechtlich geschützt sind. Betroffen sind die Grundrechte der Hersteller aus Art. 5 GG (Meinungsäußerungsfreiheit), Art. 12 GG (Berufsfreiheit) und Art. 14 GG (Eigentumsgarantie). Aufgrund der fehlenden Nachweise für eine Wirksamkeit der Nährwertkennzeichnung ist äußerst fraglich, ob ein derartig einschneidender Eingriff unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zu rechtfertigen ist.
- Eine einheitliche Regelung der Nährwertkennzeichnung und auch eine Verpflichtung zur Nährwertkennzeichnung erscheinen allerdings unter Subsidiaritätsgesichtspunkten im Grundsatz möglich. Zweifel sind aber im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Regelung geboten. Der erhebliche Aufwand, der mit der Ermittlung korrekter Nährwertangaben verbunden ist, erfordert eine Differenzierung hinsichtlich des Adressatenkreises. Kleinere und mittlere Unternehmen müssten erhebliche zusätzliche Anstrengungen unternehmen, um diesen Verpflichtungen nachzukommen. Da der zusätzliche Nutzen für den Verbraucher eher als gering anzusehen ist, könnte die bisherige Regelung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.¹³ Die bereits im Entwurf vorgesehenen Ausnahmen (Anhang IV) erscheinen dazu jedenfalls nicht ausreichend. Wenn aber die Regelung einer verpflichtenden Nährwertkennzeichnung in der geplanten Form unverhältnismäßig ist, sollte von ihr gänzlich abgesehen werden.
- Mit der Verordnung, wie sie im Entwurf von der Kommission vorgelegt wurde, würde die Art und Weise der verpflichtenden Nährwertkennzeichnung nur partiell harmonisiert werden. Es würde gerade nicht erreicht werden, dass in der EU die Nährwertkennzeichnung einheitlich erfolgt, da die Art und Weise der Angabe, nämlich evtl. weitere, z.B. grafischen Formen im Sinne des Art. 33

methodisch nicht zulässig, weil das einzelne, bewertete Produkt als Teil dieser Gesamternährung möglicherweise anders (besser oder schlechter) einzustufen ist, als es die „isolierte Betrachtung“ darstellt“.

¹³ Daher plädiert der Bundesrat auch dafür, dass die Bundesregierung sich für eine Einschränkung des Gebots hinsichtlich KMU einsetzen soll, vgl. Fn. 4.

Abs. 2 InfoVO-E, sowie eine besondere Art der Darstellung der Nährwertdeklaration („Ampel“) gemäß Art. 34 Abs. 5 InfoVO-E in gewissem Rahmen nicht nur zulässig wäre, sondern durch die Mitgliedstaaten im Sinne von „unverbindlichen“ Regelungen auch noch forciert werden könnte.

Da derartige „unverbindliche“ Regelungen faktisch einen Zwang zur Befolgung auslösen, de facto also ein Zwang zur Einhaltung dieser Sonderregelungen bestehen würde, sind Handelshemmnisse vorprogrammiert. Die Regelung wäre damit letztlich nicht binnenmarktkonform. Der Fall liegt anders als nach der bereits in der Nährwertkennzeichnungsrichtlinie 90/496 vorgesehenen Möglichkeit, eine zusätzliche grafische Gestaltung zuzulassen. Die Mitgliedstaaten werden nämlich geradezu animiert, eigene und damit naturgemäß voneinander abweichende Regelungen vorzusehen. Dies ist, wie eingangs ausgeführt, von der Kommission offenbar auch beabsichtigt; sie will auf diese Weise einen „Wettbewerb“ um das beste Nährwertkennzeichnungssystem eröffnen. Wenn aber zunächst einmal eine - in diesem Umfang sachlich gar nicht gebotene - Verpflichtung zur Nährwertkennzeichnung geschaffen wird, die Art und Weise aber nicht abschließend geregelt wird, wird das jeder Rechtsvereinheitlichung verbundene Ziel, Handelshemmnisse zu beseitigen oder gar nicht erst aufkommen zu lassen, konterkariert. Das nach Auffassung des Verordnungsgebers mit der Harmonisierung verbundene Ziel¹⁴ würde in sein Gegenteil verkehrt.

Es nimmt daher nicht wunder, wenn auch der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments die Regelung in Art. 44 InfoVO-E für unsinnig hält und ihre Streichung befürwortet.¹⁵

Es sprechen also bereits erhebliche Gründe gegen eine verpflichtende Nährwertkennzeichnung. Wenn man sie gleichwohl politisch will, sollte man sie auf ein Mindestmaß reduzieren (Big 4?) und dementsprechend auch die Ausnahmen. Von der Möglichkeit nationaler Regelungen über die Art und Weise der Nährwertkennzeichnung sollte vollständig abgesehen werden.

¹⁴ „Eine Nichtharmonisierung würde zu einer enormen Zunahme der nationalen Regelungen führen; damit wären wiederum zusätzliche Belastungen für die Industrie und mehr Unklarheit für die Verbraucher verbunden“ KOM(2008) 40 endgültig, Begr. 4.

¹⁵ Vgl. oben Fn.9, Änderungsantrag Nr. 123.

H. Lesbarkeit/Schriftgröße (Art. 14 InfoVO-E)

Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission vom 30. Januar 2008 sah eine Mindestschriftgröße von 3 mm für alle Pflichtangaben auf Lebensmittelverpackungen vor. Dieser Vorschlag krankte bereits daran, dass der Begriff „Schriftgröße“ nicht näher definiert war, so dass die Unwägbarkeiten bei den Anforderungen an die Lesbarkeit von Pflichtangaben eher noch erhöht worden wären. Dementsprechend wurde dieser Vorschlag im weiteren Konsultationsprozess von der großen Mehrheit der Delegationen abgelehnt. Die vorgeschlagene Mindestschriftgröße von 3 mm wurde insbesondere – unabhängig von der Problematik der genauen Bestimmung des Begriffs „Schriftgröße“ – als bei weitem zu groß für Pflichtangaben angesehen.

Auf Ratsebene ist inzwischen ein neuer Vorschlag für eine Schriftgröße von 1,2 mm entwickelt worden, wobei als Maß für die Schriftgröße die x-Höhe vorausgesetzt wird. Kombiniert wird dieser Vorschlag mit einer Ausnahmeregelung für Produktverpackungen, bei denen die Pflichtangaben eine Fläche von 50 % oder mehr der größten Fläche der Verpackung einnehmen würden, wenn die Mindestschriftgröße zur Anwendung käme. Zusätzlich verweist eine weiche Soll-Vorschrift auf einen Annex, der Empfehlungen für die drucktechnische Darstellung des Textes enthält.

Bemerkenswert ist insbesondere, dass im Zusammenhang mit der Mindestschriftgröße ein ergänzender Satz angebracht werden soll. Hinzugefügt wurde ein Zusatz, wonach die Pflichtangaben so dargestellt werden müssen, dass sie leicht sichtbar und klar lesbar sind. Dies stellt im Grunde genommen eine Rückkehr zu der bereits jetzt geltenden Regelung in Art. 13 Abs. 2 Richtlinie 2000/13/EG dar. Dort wird verlangt, dass die Pflichtangaben leicht verständlich sein und an gut sichtbarer Stelle deutlich lesbar und unverwischbar angebracht werden müssen. Wenn nun die neue Verordnung einerseits eine Mindestschriftgröße einführt und diese dann doch mit unbestimmten Rechtsbegriffen kombiniert, wie sie bereits heute geltendes Recht sind, sodann aber Ausnahmen bestimmt, für die wieder neue Kriterien gelten sollen, die in einem Anhang aufgestellt werden, dann ist nicht recht erkennbar, worin der Fortschritt zur gegenwärtigen Regelung liegen soll. Die nunmehr zur Diskussion stehende komplexe Regelung einer Mindestschriftgröße zusammen mit weiteren Anforderungen in unbestimmten Rechtsbegriffen (leicht sichtbar, klar lesbar) und modifiziert durch Ausnahmeregelungen, für die wieder neue Kriterien mit typografischen Details, betreffend den Kontrast, die Oberfläche, die Druckmethode, das Layout, etc., gelten, erweist sich angesichts der relativ schlichten Aufgabe, den Rechtsunterworfenen die Lesbarkeit von bestimmten Texten vorzuschreiben, als bei weitem zu

komplex und völlig überreguliert. Die ursprüngliche Motivation, den Gerichten klarere Anhaltspunkte für die Entscheidung über die leichte Lesbarkeit der Pflichtangaben an die Hand zu geben, wird auf diesem Wege fehlschlagen. Die Erfahrung in der deutschen Rechtsprechung hat gezeigt, dass die Gerichte sehr wohl in der Lage sind, anhand des unbestimmten Rechtsbegriffs „deutlich lesbar“ im konkreten Fall zu entscheiden, ob den Anforderungen des Gesetzes genüge getan wird. Zu verweisen ist hier auf die Entscheidungen des deutschen Bundesgerichtshofs zur Lesbarkeit von Pflichtangaben im Heilmittelwerberecht¹⁶ sowie auf die überzeugend begründete Entscheidung des Landgerichts München I vom 16. Januar 2008.¹⁷ Die wenigen gerichtlichen Entscheidungen beweisen, dass es ein ernsthaftes Problem bei der Auslegung des Begriffes „deutlich lesbar“ eigentlich nicht gegeben hat und ein über die bisherige Vorschrift des Art. 13 Abs. 2 RL 2000/13/EG hinausgehendes Regelungsbedürfnis nicht besteht.

EG-Verordnungen sollten selbstverständlich darum bemüht sein, den Verbraucherschutz auf einem hohen Niveau zu verwirklichen (Art. 153 EG). Zugleich darf aber nicht aus den Augen verloren werden, dass EG-Verordnungen in erster Linie der Gewährleistung der Warenverkehrsfreiheit im Binnenmarkt dienen müssen. Dementsprechend soll die vorgeschlagene Verordnung durch die Kompetenznorm des Art. 95 EG legitimiert werden. In diesem Zusammenhang ist auf die Bedeutung von mehrsprachigen Produktverpackungen zu verweisen. Überzogene Anforderungen an Schriftgrößen führen dazu, dass mehrsprachige Produktverpackungen, die also in verschiedenen Mitgliedsstaaten gleichermaßen und ohne Änderung der Verpackung vermarktet werden können, tendenziell zurückgedrängt werden. Die Hersteller werden dann wieder gezwungen, für jedes Land eine separate Packung zu drucken, was mit dem Binnenmarkt-Gedanken nicht zu vereinbaren ist. Auch aus diesem Grund sollte von einer konkret bezifferten Mindestschriftgröße im Vorschlag für die neue Verordnung Abstand genommen werden. Andernfalls droht die nunmehr auf Ratsebene ins Gespräch gebrachte Ausnahmebestimmung für einen Großteil der Lebensmittel zur Regel zu werden. Wenn nämlich die Pflichtangaben 50 % oder mehr der größten Fläche der Produktverpackung einnehmen, könnte sich der Hersteller auf die Ausnahmeregel berufen und die Mindestschriftgröße unterschreiten. Insbesondere bei Verwendung von Pflichtangaben in drei, fünf oder mehr Sprachen wird diese Situation oft eintreten. Es wäre kaum vorstellbar, dann einen Hersteller im Binnenmarkt dazu zu zwingen, lediglich die Pflichtangaben in einer Sprache aufzudrucken. Denn dies käme einem Verbot von mehrsprachigen Verpackungen gleich, was ein flag-

¹⁶ BGH NJW 1988, 766 – *6-Punkt-Schrift*; 767 – *Lesbarkeit I*, 768 – *Lesbarkeit II*.

¹⁷ LG München, Az.: I HK O 11928/07, DLR 2008, 47; MD 2008, 434 – *Inhaltsangaben*.

ranter Verstoß gegen die gemeinschaftsrechtliche Grundfreiheit des freien Warenverkehrs wäre. Somit wäre zu erwarten, dass die nunmehr auf Ratsebene diskutierte Ausnahmeregelung zum Standard würde. Die angestrebte Regelung zur Mindestschriftgröße würde nur greifen für in relativ großen Einheiten verpackte Monoprodukte wie Zucker, Mehl, Milch, bei denen ohnehin schon heute jeder Hersteller die diskutierte Mindestschriftgröße deutlich überschreitet. Die Regelung würde damit letztlich leerlaufen und hätte nur zur Folge, dass die derzeit geltende, für den Verbraucher klar verständliche und für die Gerichte leicht anwendbare Regelung durch eine komplizierte und technisch überfrachtete Regelungsstruktur ersetzt wird, die niemand benötigt.

Die konkrete Bezifferung einer Mindestschriftgröße sollte ersatzlos gestrichen werden. Art. 14 Abs. 6 InfoVO-E in seiner derzeitigen Form ist ausreichend. Soweit in einzelnen Mitgliedsstaaten das Bedürfnis verspürt wird, den Gerichten Hilfestellung bei der Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe zu geben, könnte in unverbindlicher Form auf die inzwischen verabschiedete Leitlinie der CIAA zur Lesbarkeit von Etikettierungen verwiesen werden. Natürlich steht es auch der Kommission frei, zusammen mit den Mitgliedstaaten entsprechende Leitlinien zu erarbeiten.

I. Mindesthaltbarkeits- und Verbrauchsdatum (Art. 25 InfoVO-E)

Die Angabe eines Mindesthaltbarkeits- oder Verbrauchsdatums bleibt Teil der Pflichtkennzeichnung (vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. f, Art. 25 InfoVO-E). Einzelheiten zu dem Mindesthaltbarkeits- und Verbrauchsdatum regelt der Anhang IX des Verordnungsvorschlages.

Das Mindesthaltbarkeitsdatum eines Lebensmittels ist definiert als „das Datum, bis zu dem dieses Lebensmittel seine spezifischen Eigenschaften unter angemessenen Aufbewahrungsbedingungen behält“ (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. s des Verordnungsvorschlags). Der Begriff des „Verbrauchsdatums“ ist nicht definiert. Nach Art. 25 Abs. 1 des Verordnungsentwurfes wird das Mindesthaltbarkeitsdatum durch ein Verbrauchsdatum ersetzt, wenn Lebensmittel zu kennzeichnen sind, die in mikrobiologischer Hinsicht sehr leicht verderblich sind und die folglich nach kurzer Zeit eine unmittelbare Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellen könnten. Es empfiehlt sich, nach Art. 2 Abs. 2 lit. s InfoVO-E eine Definition des Begriffs „Verbrauchsdatum“ aufzunehmen, die sich an Art. 25 Abs. 1 Satz 1 InfoVO-E orientiert.

J. Deklaration Ursprungsland beziehungsweise Herkunftsort eines Lebensmittels (Art. 9 Abs. 1 lit. i InfoVO-E / 38 Abs. 2 InfoVO-E)

Nach Art. 9 Abs. 1 lit. i InfoVO-E ist Element der Pflichtkennzeichnung die Angabe des Ursprungslandes oder des Herkunftsortes, „falls ohne diese Angabe ein nicht unerheblicher Irrtum des Verbrauchers über das eigentliche Ursprungsland oder den eigentlichen Herkunftsort des Lebensmittels möglich wäre, insbesondere wenn die Informationen zum Lebensmittel oder die Etikettierung insgesamt sonst den Eindruck erwecken würden, das Lebensmittel komme aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort“. Die Formulierung „ein nicht unerheblicher Irrtum des Verbrauchers“ in Art. 9 Abs. 1 lit. i InfoVO-E sollte durch die Worte „Irrtum, der das wirtschaftliche Verhalten des Durchschnittsverbrauchers wesentlich beeinflusst oder dazu geeignet ist, es wesentlich zu beeinflussen“ ersetzt werden, um einen Gleichklang mit Art. 5 Abs. 2 lit. b der Richtlinie 2005/29/EG zu erreichen. Was unter „wesentlicher Beeinflussung des wirtschaftlichen Verhaltens“ zu verstehen ist, wird in Art. 2 lit. e Richtlinie 2005/29/EG definiert (Spürbarkeitskriterium).

In derartigen Irreführungsfällen sind gem. Art. 9 Abs. 1 lit. i InfoVO-E „die Angaben gem. Art. 35 Absätze 3 und 4 sowie den Bestimmungen zu machen, die gem. Art. 35 Absatz 5 festgelegt werden“. Damit wird im Rahmen der vorgeschriebenen Angabe über das Ursprungsland auf solche Anforderungen verwiesen, die im Folgekapitel zu freiwilligen Informationen über Lebensmittel niedergelegt sind. Die in Bezug genommenen Anforderungen nach Art. 35 sind die Angabe des Ursprungslandes oder des Herkunftsortes der primären Zutaten, sofern sich deren Herkunftsort nicht mit dem Herkunftsort des Lebensmittels deckt. Darüber hinaus ist bei anderem Fleisch als Rind- und Kalbfleisch nur ein einziger Ort als Ursprungsland oder Herkunftsort anzugeben, wenn die Tiere in demselben Ort geboren, gehalten und geschlachtet werden. Anderenfalls ist jeder dieser Geburts-, Haltungs- und Schlachtorte anzugeben.

Nach Art. 38 Abs. 1 InfoVO-E dürfen die Mitgliedstaaten über die Pflichtkennzeichnung hinausreichende Angaben verlangen, wenn diese zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, aus Gründen des Verbraucherschutzes oder der Betrugsbekämpfung oder zum Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb gerechtfertigt sind. Die Vorschrift greift damit Elemente der Cassis-Rechtsprechung sowie des Art. 30 EGV auf. Allerdings sieht Art. 38 Abs. 2 InfoVO-E vor, dass Mitgliedstaaten nur dann Maßnahmen hinsichtlich der zwingenden Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von Lebensmitteln treffen dürfen, wenn nachweislich eine Verbindung zwischen

den Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht. Bei einer entsprechenden Meldung solcher Maßnahmen an die Kommission müssen die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die meisten Verbraucher der Angabe des Herkunftsortes wesentliche Bedeutung beimessen. Die Beschränkung auf Fälle, in denen „nachweislich eine Verbindung zwischen den Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft“ besteht, ist bedenklich, da nach der EuGH-Rechtsprechung Art. 30 EGV nicht nur Herkunftsangaben für Produkte erfasst, die ihrem Herkunftsgebiet besondere geschmackliche Eigenschaften verdanken oder gemäß besonderer behördlicher Qualitäts- und Fabrikationsnormen hergestellt werden (Ursprungsbezeichnungen), sondern alle Angaben, die unmittelbar auf eine bestimmte geographische Herkunft einer Ware hinweisen,¹⁸ und der EuGH zudem entschieden hat, dass die Verordnung zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel nicht der Anwendung einer nationalen Regelung entgegen steht, die die möglicherweise irreführende Verwendung einer geographischen Herkunftsangabe verbietet, bei der kein Zusammenhang zwischen den Eigenschaften des Produktes und seiner geographischen Herkunft besteht.¹⁹ Art. 38 Abs. 2 begründet jedoch die Gefahr, dass ein derartiger Schutz sog. einfacher Herkunftsangaben durch das Verlangen entlokalisierender Zusätze (Angabe des tatsächlichen Ursprungs bzw. der tatsächlichen Herkunft) fortan nicht mehr möglich ist.

K. Angaben im Zusammenhang mit der Verkehrsbezeichnung (Art. 18 InfoVO-E)

Gem. Art. 9 Abs. 1 lit. a, Art. 18 i. V. m. Anhang V InfoVO-E muss die Verkehrsbezeichnung eines Lebensmittels durch bestimmte Angaben ergänzt werden. So ist die Bezeichnung des Lebensmittels durch Angaben zum physikalischen Zustand des Lebensmittels oder zur besonderen Behandlung, die es erfahren hat, zu ergänzen. Als Beispielfälle werden hier in Anhang V Teil B Ziff. 1 die Zustände beziehungsweise Behandlungsformen „pulverisiert, gefriergetrocknet, tiefgekühlt, tiefgefroren, konzentriert, geräuchert“ nicht abschließend genannt. Die Ergänzung der Verkehrsbezeichnung ist allerdings nur dann zwingend erforderlich, sofern die Unterlassung einer solchen Angabe geeignet wäre, den Verkäufer zu täuschen.

¹⁸ EuGH, Urteil vom 10. November 1992, Rs. C-3/91, Slg. 1992, I-5529, 5565 Rn. 28 - Exportur.

¹⁹ EuGH, Urteil vom 7. November 2000, Rs. C-312/98, Slg. 2000, I-9187 - Warsteiner Brauerei.

Diese Regelung bedurfte keiner besonderen Umsetzung in das deutsche Recht, da der Tatbestand schon vom § 11 Abs. 1 LFGB, früher von § 17 Abs. 1 LMBG ausreichend erfasst war.²⁰ Der Umstand, dass sich hieraus in der Praxis keine Probleme ergaben, sollte Anlass genug sein, darüber nachzudenken, ob das Regelungsziel sich nicht auch durch eine schlichte Anwendung des Art. 7 Abs. 1 lit. a InfoVO-E erreichen lässt.

L. Kennzeichnung loser Ware (Art. 13 Abs. 4 i. V. m. Art. 41 InfoVO-E)

Gemäß Art. 13 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 41 InfoVO-E sind die in Art. 9 Abs. 1 InfoVO-E aufgeführten Kennzeichnungselemente grundsätzlich auch für unverpackte, lose Lebensmittel anzugeben.

Allerdings wird diese nach Art. 13 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 41 InfoVO-E grundsätzlich bestehende Kennzeichnungsverpflichtung für unverpackte Lebensmittel durch Art. 41 Abs. 2 InfoVO-E relativiert, indem die Mitgliedstaaten abweichende Regelungen treffen dürfen und insofern die Kennzeichnungsverpflichtungen des Art. 9 Abs. 1 des Verordnungsentwurfs für unverpackte Lebensmittel auf ein Minimum - mit Ausnahme der Angabe gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. c InfoVO-E (Allergenkennzeichnung) - reduziert werden können. Treffen die Mitgliedstaaten solche Ausnahmeregelungen zu den Kennzeichnungsverpflichtungen bei unverpackten Lebensmitteln jedoch nicht, bleibt es bei einer Verpflichtung der Kennzeichnung auch unverpackter Ware mit allen Kennzeichnungselementen des Art. 9 Abs. 1 InfoVO-E.

Bislang enthält das europäische Kennzeichnungsrecht keine grundsätzliche Verpflichtung zur Kennzeichnung unverpackter, loser Lebensmittel. Trotz der Schaffung einer solchen Verpflichtung verzichtet der Verordnungsentwurf auf eine Definition des nicht fertig verpackten Lebensmittels in Art. 2 InfoVO-E. Dort wird allerdings das „fertig abgepackte“ Lebensmittel (Art. 2 Abs. 2 lit. e InfoVO-E) definiert, dessen Umschreibung dem vorverpackten Lebensmittel der Etikettierungsrichtlinie entspricht. Art. 41 Abs. 1 InfoVO-E kann man zwar Anhaltspunkte für eine Definition des nicht verpackten Lebensmittels entnehmen, systematisch einleuchtender wäre allerdings - wenn man denn eine Definition in der Verordnung für sinnvoll hält - eine Einreihung in die Definitionen des Art. 2 InfoVO-E.

²⁰ Erst jüngst erfolgte eine teilweise Umsetzung in der LMKV, allerdings nur mit Blick auf den so genannten „Auftauhinweis“.

Teilweise inhaltlich unscharf erscheint die Regelung des Art. 41 Abs. 2 InfoVO-E. Er spricht von der Möglichkeit des Nicht-Vorschreibens „einiger“ der in Art. 9 Absatz 1 genannten Angaben, solange der Verbraucher noch hinreichend informiert wird, so dass man annehmen muss, die Mitgliedstaaten seien - über das Abweichungsverbot von Art. 9 Abs. 1 lit. c hinaus - nicht frei in der Reduzierung der Kennzeichnungsverpflichtungen des Art. 9 InfoVO-E. Verbindlich wird in dem Verordnungsentwurf aber letztlich nur ein Abweichungsverbot von der Verpflichtung des Art. 9 Abs. 1 lit. c InfoVO-E ausgesprochen. Der Wortlaut „einige“ dürfte sich insofern zunächst auf die in anderen Vorschriften enthaltenen Kennzeichnungsverpflichtungen hinsichtlich Elemente des Art. 9 Abs. 1 InfoVO-E für bestimmte unverpackte Lebensmittel beziehen. Im Übrigen bleibt jedem Mitgliedstaat die Entscheidung überlassen, wann ein Verbraucher „hinreichend“ informiert wird.

Ferner bestehen Bedenken an der Verhältnismäßigkeit der Kennzeichnungsverpflichtungen des Art. 9 Abs. 1 InfoVO für lose Ware, da diese insbesondere das größtenteils klein- und mittelständisch geprägte Lebensmittelhandwerk treffen. Handwerklich hergestellte Lebensmittel weisen - im Gegensatz zur standardisierten Produktion - nämlich naturgemäß Abweichungen in Zusammensetzung und Verkaufsgewicht auf. Wird der Verkauf derartiger Produkte reguliert, ist dies der Sache nach als Regelung der örtlichen Verkaufsmodalitäten zu betrachten und sollte deshalb auch weiterhin in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben. Die im InfoVO-E vorgesehene Regelung kehrt diesen bisher geltenden Grundsatz aber gerade um.

M. Fazit

Ogleich die Zielsetzungen des Entwurfs begrüßenswert sind, besteht doch erheblicher Nachbesserungsbedarf. Der bisherige Entwurf leidet unter inhaltlichen Unschärfen, die beseitigt werden sollten. Der Wunsch, das Kennzeichnungsrecht zu vereinheitlichen, hat außerdem nicht zu seiner Vereinfachung geführt. Der Umfang der Kennzeichnungsregelungen hat sich nicht verringert, sondern vergrößert. Der den Unternehmern durch Kennzeichnungsvorschriften entstehende Aufwand muss noch sorgfältiger mit dem Informationsbedürfnis des Verbrauchers abgewogen werden. Auch sollte das in der InfoVO-E bislang nur sehr vage umrissene Informationsbedürfnis schärfer konturiert werden.

Einer sehr grundsätzlichen Diskussion bedarf das Konzept des Art. 44 InfoVO-E, der den Mitgliedstaaten große Spielräume bei der Entwicklung von Darstellungssystemen im Rahmen der Nährwertdeklaration einräumt. Eine derartige Regelung ist der Rechtsvereinheitlichung eher abträglich und kann ein Hindernis für

den innergemeinschaftlichen Handel darstellen. Kritikwürdig sind weiterhin die Regelungen der Art. 38 und 41 InfoVO-E.

Dr. Kunz-Hallstein
Präsident

Dr. Loschelder
Generalsekretär