



Die Macht der NGOs

– Der Ersatz der rechtsstaatlichen Lebensmittelkontrolle durch die öffentliche Prangerwirkung –

DR. C. P. OELRICHS

Abstract

Die Überwachung von Lebensmitteln und deren Inverkehrbringern befindet sich derzeit im Umbruch. Die rechtsstaatliche Kontrolle ist auf dem Rückmarsch und weicht zunehmend einer politisch motivierten und mittlerweile auch staatlich unterstützten Zurschaustellung von Unternehmen und ihren Produkten in der Öffentlichkeit.

Die Macht der NGOs

Das Herstellen und Bewerben von Lebensmittel ist in den vergangenen Jahrzehnten komplizierter geworden. Vor allem hat sich die Zahl der lebensmittelrechtlichen Gesetze vervielfacht. Wer Lebensmittel herstellt, vertreibt oder bewirbt, stößt auf einen nahezu unübersichtlichen Fundus gesetzlicher Vorgaben. Verantwortlich dafür, dass die vielfältigen Anforderungen des Lebensmittelrechts in den Lebensmittelunternehmen erfüllt werden, sind die Lebensmittelunternehmer, also die natürlichen und juristischen Personen sowie die Gesamtheitsgemeinschaften, die eine mit der Produktion, der Verarbeitung und dem Vertrieb von Lebensmitteln zusammenhängende Tätigkeit ausführen (siehe Art. 3 Nr. 2 und 3 der sog. BasisVO 178/2002)¹.

Halten die unternehmenstragenden Gesellschaften und ihre verantwortlichen Vertreter die Vorgaben nicht ein, kann dies nachhaltige Konsequenzen haben.

¹ VO (EG) 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom 28. Januar 2002, ABI. Nr. L /31/1.



Die amtliche Lebensmittelüberwachung kann Verwaltungsmaßnahmen (z. B. Vertriebsverbote, öffentliche Warnungen etc., vgl. insb. §§ 39 ff. LFGB) ergreifen, um Gesetzesverstöße abzuwenden oder ihnen vorzubeugen. Staatsanwaltschaft und Lebensmittelüberwachung können repressive Maßnahmen gegen die lebensmittelrechtlich Verantwortlichen einleiten, d. h. insbesondere Straf- und Bußgeldverfahren betreiben (vgl. insb. §§ 59 ff. LFGB). Schließlich können auch die Konkurrenten, Verbände zur Förderung gewerblicher Interessen, qualifizierte Einrichtungen zum Schutz von Verbraucherinteressen sowie Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern mit dem Instrumentarium des Wettbewerbsrechts dafür sorgen, dass die Vorgaben des Lebensmittelrechts eingehalten werden (vgl. § 8 Abs. 3 UWG). Dabei sind die Durchsetzungsmittel und ihre Konsequenzen in Deutschland besonders scharf. Lebensmittelrechtsverstöße sind im Regelfall als Vorschriften, die das Marktverhalten regeln, wettbewerbsrelevant (§ 4 Nr. 11 UWG) und werden in Deutschland zumeist im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes verfolgt. Daher drohen selbst bei kleineren und verschuldensunabhängigen Rechtsverstößen häufig nachhaltige wirtschaftliche Einbußen, weil z. B. kurzfristig über eine einstweilige Verfügung ein sofortiges Vertriebs- oder Werbeverbot erwirkt werden kann. Zudem sind beinahe alle lebensmittelrechtlichen Vorgaben in Deutschland straf- bzw. bußgeldbewehrt, sodass auch den lebensmittelrechtlich Verantwortlichen in den Unternehmen (die Geschäftsführung bzw. ihren Delegierten) bei Verstößen empfindliche persönliche Konsequenzen drohen.

Wer die Szene kennt, weiß, dass dieses „Nebeneinander von Gesetzeswächtern und Sanktionssystemen“ (amtliche Lebensmittelüberwachung, Strafverfolgungsorgane und der Wettbewerb) in Deutschland seit Langem recht gut funktioniert. Ein Blick über die Grenzen macht deutlich, dass gerade die Konsequenzen bei Rechtsverstößen für Unternehmen in Deutschland und ihre Verantwortlichen sehr unangenehm sind und diese im Regelfall auch sehr pflichtbewusst mit dem kaum überschaubaren Katalog an Rechtsvorgaben umgehen. Dies bedeutet natürlich nicht, dass es nicht auch „Schwarze Schafe“ gibt. Dies wird jedoch unabhängig von der Vielzahl der Rechtsvorgaben und der Schärfe der Sanktionen wohl immer der Fall sein, weil es in jedem Lebensbereich stets Rechtsunterworfenen gibt, die sich nicht an die Vorgaben halten.

Einen Beitrag dazu, dass die Rechtmäßigkeit der Zusammensetzung, der Aufmachung und Bewerbung von Lebensmitteln häufig im Fokus steht, leistet aber auch die Lebensmittelgesetzgebung selbst. Sie ist in den vergangenen Jahren



nicht nur dadurch gekennzeichnet, dass sie immer umfassendere Vorgaben für die Lebensmittelunternehmer macht. Dies verdeutlicht schon ein schlichter Vergleich der Pflichtangaben auf neueren und früheren Lebensmitteletiketten. Nicht selten findet man heute jedoch auch Widersprüche zwischen gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Regelungen (z. B. die nährwert- und gesundheitsbezogenen Vorgaben in § 6 NKV und in der sog. Health-ClaimsVO²). Vor allem aber sind viele Neuregelungen systemwidrig und unklar gefasst, sodass auch rechts-treue Lebensmittelunternehmer häufig große Probleme haben, die gesetzlichen Anforderungen und ihre Grenzen zu erkennen.

Neben diesen bekannten Problemen entstehen in letzter Zeit für die Lebensmittelunternehmer noch neue. Die Aufmachung und Bewerbung von Lebensmitteln ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit getreten. Waren Lebensmittel und ihre Hersteller in früheren Jahren vor allem in den Schlagzeilen, wenn es um sog. Lebensmittelskandale, d. h. um kriminelles Unrecht ging, nehmen heute auch Herstellerinformationen und potenzielle Irreführungsfälle mit Blick auf den Verbraucher einen großen Raum in der öffentlichen Berichterstattung ein. Diese Entwicklung ist insbesondere angeschoben worden von sog. NGOs (Non-Governmental-Organisations) wie z. B. Foodwatch, die in den vergangenen Jahren mit entsprechenden Themen (z. B. Ampelkennzeichnung) regelmäßig eine große Medienpräsenz erzielt haben. Dabei hat sich gezeigt, dass Verbraucherschutzthemen – gerade wenn sie plakativ und mit wenig sachlichem Tiefgang präsentiert werden – offenbar hohe Zuschauerbeachtung finden können. Dieser Umstand hat ganz offensichtlich auch die Politik in besonderem Maße mobilisiert, die festgestellt hat, dass sich in der Rolle des Verbraucherschützers beim Wähler gut punkten lässt. Dies geht offenbar besonders gut, wenn in Schwarz-Weiß-Manier vor vermeintlichen Sündenböcken gewarnt werden kann. Dabei scheint es, dass auch gern besonders plakative Fälle mit eigentlich wenig Praxisrelevanz (z. B. Analogkäse) in den Vordergrund gerückt werden.

Der eingangs skizzierte Bereich rechtlicher Anforderungen spielt dabei – so scheint es – in der öffentlichen Diskussion allenfalls noch eine untergeordnete

² VO (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel vom 20. Dezember 2006, ABI. Nr. L 404/9.



Rolle. Zumeist stehen nicht mehr rechtliche Bewertungen im Vordergrund, d. h. das, was der Verbraucher aufgrund gesetzlicher Bestimmungen vom Lebensmittelunternehmer vernünftigerweise verlangen darf, sondern die subjektivierte Erwartungshaltung selbsterklärter Verbraucherschützer. Exemplarisch dafür ist, dass mittlerweile oft gar nicht mehr von einer tatsächlichen, sondern einer „gefühlten Irreführung“ gesprochen wird. Dabei wird jedoch nicht getrennt zwischen Rechtslage und politischer Forderung. Die Kritik richtet sich zumeist gar nicht gegen die Politik und ihre „Gesetzgebungsleistung“, sondern unmittelbar gegen die Lebensmittelunternehmer, die offenbar präventiv bestimmte Verbraucherschutzanliegen beachten sollen. Orientierungspunkt der Bewertung von Produkten und ihrer Hersteller in der öffentlichen Diskussion ist damit nicht mehr das europäische Leitbild des durchschnittlich aufmerksamen und interessierten Verbrauchers, sondern, was selbsternannte Verbraucherschützer für politisch angemessen halten. Dieser Trend scheint jedoch kein allgemeiner zu sein, sondern vorrangig in Deutschland eine Rolle zu spielen. Viele Themen (wie z. B. GVO) finden ganz offensichtlich bei den europäischen Nachbarn weit weniger Beachtung. Dafür hat dieser Trend der öffentlichen Diskussion in Deutschland eine besondere Intensität erlangt.

Auch staatliche Steuermittel fließen zunehmend in diese Richtung. So hat man bei der Tätigkeit der Verbraucherzentralen zunehmend den Eindruck, dass es gar nicht mehr vorrangig um wettbewerbsrechtliche Regulierung geht, sondern um eine öffentlichkeitswirksame „Zurschaustellung“ unliebsamer Produkte und damit auch deren Hersteller. Diese Vorgehensweise ist für den, der kritisiert, auch bequemer. Letztendlich hat der Kritisierende nämlich nicht für seine Kritik einzustehen. Unabhängig von der Richtigkeit der Beurteilung können die Betroffenen sich gegen diese Art der Beanstandung i. d. R. gar nicht ernsthaft zur Wehr setzen, da diese „Zurschaustellung“ z. B. in Internetforen zumeist den Charakter von Meinungsäußerungen und nicht von objektiven Tatsachenbehauptungen haben, und damit gar nicht justizabel sind. Hinzu kommt, dass verständlicherweise die betroffenen Lebensmittelunternehmer die öffentliche Diskussion scheuen, weil sie auch bei guten Argumenten in einer Rechtfertigungsdebatte naturgemäß mit einem negativen Eindruck in der Öffentlichkeit verbleiben. Ein aktuelles Beispiel für diese Entwicklung ist das neu eingerichtete Internetportal „Klarheit und Wahrheit“, das die Verbraucherzentrale Hessen in Kooperation mit



dem BMELV eingerichtet hat³. Produktaufmachungen, die nicht den Segen der beurteilenden Verbraucherschützer finden, haben praktisch keine Möglichkeit zur Rehabilitation. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn die Bewertungen der Verbraucherschützer offensichtlich unberechtigt sind, weil die Öffentlichkeit bereits aufgrund der formalen Stellung der Verbraucherschützer (schon dieser Begriff legt mir als Verbraucher nahe, dass er meine Interessen fördert) die Richtigkeit der Einschätzung vertraut, eine sachliche und unabhängige Kontrolle durch die Gerichte jedoch kaum erfolgen kann⁴.

Diese staatlich geförderte Entwicklung ist besorgniserregend. Sie droht die Lebensmittelunternehmer und ihre Produkte zu einem willkürlichen Spielball des selbsternannten Verbraucherschutzes zu machen und die rechtsstaatlichen Regeln der lebensmittelrechtlichen Kontrolle zu entwerten. Ob damit tatsächlich das immer wieder postulierte Ziel erreicht werden kann, den Verbraucher zutreffend und im erforderlichen Maß zu informieren, um ihm eine sachgerechte Kaufentscheidung zu ermöglichen, erscheint dabei häufig zweifelhaft.

Autor



DR. CARSTEN P. OELRICHS

Rechtsanwalt, Partner der Sozietät-ZENK Rechtsanwälte, Hamburg, Tätigkeitsschwerpunkte: Lebensmittel-, Wettbewerbs- und Markenrecht; Lehrbeauftragter am Institut für Lebensmittelwissenschaft in Hannover, Mitglied im Rechtsausschuss des BLL und im Arbeitskreis Nahrungsergänzungsmittel, Autor verschiedener Publikationen.

³ siehe www.lebensmittelklarheit.de; siehe ferner http://www.bmelv.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/Lebensmittelklarheit/lebensmittelklarheit_node.html

⁴ siehe auch A. H. Meyer, in: LZ Nr. 30 v. 29.7.2011, S. 20