

Wo kommt es her, wo geht es hin? Die Entwicklung und Ausweitung der Herkunftskennzeichnung im Lebensmittelrecht

Rechtsanwalt Dr. Tobias Teufer, LL.M. (UCL), Hamburg

Der 27. Deutsche Lebensmittelrechtstag in Wiesbaden hat sich unter anderem mit dem Thema „Vertrauen durch Transparenz“ beschäftigt. Zu diesem Thema skizziert der Autor, dessen Beitrag auf seinem Vortrag in Wiesbaden beruht, die Entwicklung verschiedener Formen von Herkunftskennzeichnung im Lebensmittelrecht. Dabei wird, insbesondere im Zusammenhang mit dem neuen europäischen Kennzeichnungsrecht, eine Tendenz zu verpflichtenden Herkunftsangaben deutlich, deren Berechtigung der Autor kritisch beleuchtet.

I. Einleitung

Die besondere Herkunft eines Lebensmittels wird vom Verbraucher oft als Qualitätsmerkmal verstanden, sie kann dadurch Vertrauen vermitteln.¹ Für die Herkunftswerbung als freiwillige Form der Herkunftskennzeichnung haben sich im Wettbewerbs- und Markenrecht Grundsätze herausgebildet, nach denen Herkunftsangaben als Unternehmensrechte vor Nachahmung geschützt werden. Zugleich werden im Lebensmittelrecht falsche oder täuschende Herkunftsangaben von jeher durch das lebensmittelrechtliche Irreführungsverbot erfasst. Das wurde bis vor kurzem fortgeführt im nationalen Recht durch § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 des Lebensmittel-, Futtermittel und Bedarfsgegenstände Gesetzbuchs (LFGB)² und nun – seit dem 13.12.2014 – durch Art. 7 Abs. 1 der Lebensmittelinformations-Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (LMIV)³.

Neben den Vorschriften zum Nachahmungs- und Täuschungsschutz stehen auf EU-Ebene seit vielen Jahren spezielle Regelungen zur qualitätsbezogenen Förderung des Absatzes von Lebensmitteln. Dazu hat der EU-Gesetzgeber ein System geschützter Herkunftsangaben entwickelt, das aus geographischen Angaben („Lübecker Marzi-

1 Vgl. Loschelder/Loschelder, Geographische Angaben und Ursprungsbezeichnungen, 2. Aufl. 2002, S. 1f.

2 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1975) geändert worden ist.

3 Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18), zuletzt geändert durch delegierte Verordnung (EU) Nr. 78/2014 der Kommission vom 22. November 2013 (ABl. L 27 vom 30.1.2014, S. 7).

pan“) und Ursprungsbezeichnungen („Allgäuer Bergkäse“) besteht.⁴ Die Angaben werden zusammen mit den garantiert traditionellen Spezialitäten inzwischen über die Verordnung (EU) Nr. 1151/2012⁵ geregelt.⁶

Damit liegen die Ziele bei der gesetzlichen Regelung freiwilliger Herkunftskennzeichnungen für Lebensmittel einerseits im Schutz bestimmter Herkunftsangaben für die werbliche Verwendung durch Lebensmittelunternehmen und andererseits im Schutz der Verbraucher vor Täuschung. Erst in jüngerer Zeit ist die Transparenz als weiteres Ziel hinzugetreten. In diesem Zusammenhang hat der EU-Gesetzgeber für bestimmte Lebensmittel in unterschiedlicher Form verpflichtende Herkunftsangaben eingeführt, dazu zählt z.B. Rindfleisch.⁷ Art. 26 LMIV sieht darüber hinaus ein abgestuftes System für die verpflichtende Kennzeichnung von Ursprungsland oder Herkunftsort bei Lebensmitteln vor, das in den kommenden Jahren durch Rechtsakte der Kommission näher ausgestaltet werden soll.⁸

Die verschiedenen Regelungen zur Herkunftskennzeichnung im Lebensmittelrecht werfen zwangsläufig Abstimmungs- und Abgrenzungsprobleme auf. Das liegt gerade auch an ihren unterschiedlichen Zielsetzungen. Bei dem speziellen Irreführungsverbot und der verpflichtenden Herkunftskennzeichnung nach Art. 26 LMIV kommen schwierige Auslegungsfragen hinzu. Der Unionsgesetzgeber verwendet dort zahlreiche Rechtsbegriffe, deren Konturen unklar sind; teilweise müssen sie auch erst in Form von Durchführungsrechtsakten der EU-Kommission ausgefüllt werden. Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung sind nicht nur für die betroffenen Unternehmen zu befürchten. Spannend ist auch die Reaktion der Überwachungsbehörden, die zukünftig die Einhaltung von Herkunftskennzeichnungen in größerem Umfang kontrollieren müssen.

Vor diesem Hintergrund kommt der Folgenabschätzung einer weiteren Ausdehnung der verpflichtenden Herkunftskennzeichnung auf EU-Ebene besondere Bedeutung zu.⁹ Zu einer Folgenabschätzung, die eine Form der Verhältnismäßigkeitsprüfung verpflichtender Herkunftsangaben ist, gehört auch die Gewichtung von Transparenz als gesetzgeberischem Ziel neben Absatzförderung und Täuschungsschutz.

II. Herkunftskennzeichnung: Begriffsbestimmungen

Der Begriff „Herkunftskennzeichnung“ lässt sich mit Hilfe der Regelungen der LMIV näher bestimmen, geht aber in seiner Bedeutung darüber hinaus.

⁴ Siehe etwa *Leible* in: Streinz (Hrsg.), *Lebensmittelrechts-Handbuch*, 31. EL 2010, III. F. 7., Rdnr. 519 ff.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 1).

⁶ Einführend zu der Verordnung *Ortgies*, ZLR 2012, 3 und *Ortgies*, ZLR 2013, 285.

⁷ Vgl. Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 1760/2000.

⁸ Vgl. nur *Hagenmeyer*, Kommentar LMIV, 2. Aufl. 2015, Art. 26, Rdnr. 1; *Loosen*, ZLR 2011, 443, 459 ff.

⁹ So schon *Loosen*, ZLR 2011, 443, 459 ff. Zu den einzelnen Berichten mit Folgeabschätzungen *Voit/Grube*, Kommentar LMIV, 1. Aufl. 2013, Art. 26 Rdnr. 158 ff., *Hagenmeyer*, LMIV Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 26, Rdnr. 8 ff.

1. LMIV: Unterscheidung Ursprungsland/Herkunftsort

Nach Art. 2 Abs. 2 Buchst. j) LMIV ist Kennzeichnung „jede Angabe, die sich auf ein Lebensmittel bezieht“. Der Begriff Herkunftsort steht gem. Art. 2 Abs. 2 Buchst. g) LMIV für „den Ort, aus dem ein Lebensmittel laut Angabe kommt und der nicht sein ‚Ursprungsland‘ im Sinne der Art. 23 bis 26 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 ist“.

Die LMIV sieht im Rahmen der Herkunftskennzeichnung also in einem Alternativverhältnis Angaben zum „Ursprungsland“ oder zum „Herkunftsort“ vor. Beide Begriffe beschreiben gemäß Art. 2 Abs. 2 Buchst. g) LMIV „den Ort, aus dem ein Lebensmittel laut Angabe kommt“. Die Negativabgrenzung des Herkunftsorts vom Ursprungsland bedeutet darüber hinaus, dass Bezugnahmen auf die Herkunft eines Lebensmittels den „Herkunftsort“ beschreiben, solange sie nicht in den Anwendungsbereich der Begriffsbestimmung für „Ursprungsland“ fallen. Nach den Regelungen der Art. 23 bis 26 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92, die das Zollrecht betreffen, beschreibt das „Ursprungsland“ vor allem den Staat, in dem ein Lebensmittel erzeugt worden ist oder – bei verarbeiteten Lebensmitteln – in dem der letzte wesentliche Verarbeitungsschritt stattgefunden hat.¹⁰

Daraus lässt sich einerseits schließen, dass eine auf die Herkunft eines Lebensmittels bezogene Angabe rechtlich betrachtet den „Herkunftsort“ beschreibt, wenn nicht ein Staat angegeben wird, sondern eine kleinere Organisationseinheit – z. B. ein Bundesland oder eine Region oder ein Ort. Der „Herkunftsort“ ist also im Vergleich zum „Ursprungsland“ die kleinere Organisationseinheit.¹¹ Andererseits ist aber auch jede geographische Bezugnahme eine Angabe zum „Herkunftsort“, die sich von vornherein nicht auf den Ursprung des Lebensmittels im Sinne des Zollrechts bezieht. Solche Angaben können z. B. den Ort wesentlicher Verarbeitungsschritte betreffen, die nicht letzte Verarbeitungsschritte im Sinne der gesetzlichen Begriffsbestimmung für „Ursprungsland“ sind. Dasselbe gilt für die Auslobung des Erzeugungsortes einer pflanzlichen Zutat, die später in einem anderen Land wesentlich verarbeitet worden ist. In solchen Konstellationen fallen unter den Begriff „Herkunftsort“ auch Angaben zu Staaten. Ein Beispiel ist die Angabe des Erzeugerstaats bei in Deutschland geröstetem und gemahlenem Kaffee.

Die LMIV führt damit eine hinsichtlich ihrer rechtlichen Unterscheidungskraft kaum nachvollziehbare begriffliche Trennung zwischen „Ursprungsland“ und „Herkunftsort“ ein.¹² Die Unterscheidung ist auch deshalb überflüssig, weil in den relevanten Detailregelungen, vor allem in Art. 26 Abs. 2 und 3 LMIV, die Begriffe „Herkunftsort“ und „Ursprungsland“ stets parallel verwendet werden. Für das übergreifende Verständnis der Bedeutung geographischer Angaben im Lebensmittelrecht spielt die Unterscheidung ohnehin keine Rolle. Insbesondere wird in der Verordnung (EU)

¹⁰ Näher zu der Regelung des Zollkodex *Voit/Grube*, Kommentar LMIV, 1. Aufl. 2013, Art. 26 Rdnr. 13 ff., *Grube/Schmölzer*, ZLR 2014, 364, 365 f.

¹¹ So auch *Voit/Grube*, Kommentar LMIV, 1. Aufl. 2013, Art. 26 Rdnr. 18.

¹² Kritisch auch *Grube/Schmölzer*, ZLR 2014, 364 ff.

Nr. 1151/2012 „Ursprung“ als Synonym für die Herkunft eines Lebensmittels verwendet, ohne dass dort dieselbe Verweisung auf die Begriffsbestimmung für „Ursprungsland“ im EU-Zollrecht erfolgt. Vor diesem Hintergrund werden die Begriffe „Herkunftskennzeichnung“ und „Herkunftsangabe“ im weiteren Verlauf dieses Beitrags auch übergreifend für alle geographischen Angaben zu Lebensmitteln verwendet.

2. Unterscheidung einfache/qualifizierte Herkunftsangaben

Inhaltlich können im Rahmen der Herkunftskennzeichnung einfache Herkunftsangaben und qualifizierte Herkunftsangaben unterschieden werden.¹³ Einfache Herkunftsangaben erschöpfen sich in mittelbaren oder unmittelbaren Hinweisen auf den Ort, aus dem ein Lebensmittel stammt oder an dem es wesentlich bearbeitet worden ist.¹⁴ Sie werden in erster Linie durch das lebensmittelrechtliche Irreführungsverbot in Art. 7 Abs. 1 LMIV erfasst. Bei qualifizierten Herkunftsangaben tritt neben den schlichten geographischen Hinweis ein Zusammenhang zwischen der Herkunft des Lebensmittels und seiner besonderen Qualität.¹⁵ Qualifizierte Herkunftsangaben sind insbesondere Gegenstand detaillierter Anforderungen und Schutzvorschriften in der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 über geschützte geographische Angaben (g.g.A.) und geschützte Ursprungsangaben (g.U.), dem sogenannten EU-Qualitätspaket.¹⁶

3. Unterscheidung freiwillige/verpflichtende Herkunftsangaben

Schließlich kann bei der Herkunftskennzeichnung rechtlich unterschieden werden zwischen freiwilligen Angaben, wie denen der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 oder anderen Werbeangaben, und verpflichtenden Angaben, die z.B. Art. 26 LMIV für bestimmte Lebensmittel oder für bestimmte Konstellationen zwingend vorschreibt.

III. Entwicklung der Herkunftskennzeichnung

Die Entwicklung der Herkunftskennzeichnung im Lebensmittelrecht ist für freiwillige und verpflichtende Herkunftsangaben ganz unterschiedlich verlaufen.

1. Individualschutz von Herkunftsangaben im Unternehmensinteresse

Der Schutz von Herkunftsangaben für Lebensmittel hat erst aus dem Warenbezeichnungs- (heute: Marken-) und dem Wettbewerbsrecht in Form des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) Eingang in das Lebensmittelrecht gefunden.¹⁷ So ent-

¹³ Vgl. v. Jagow in: Leible (Hrsg.), Lebensmittel zwischen Illusion und Wirklichkeit, 2014, S. 195, 196.

¹⁴ Vgl. v. Jagow in: Leible (Hrsg.), Lebensmittel zwischen Illusion und Wirklichkeit, 2014, S. 195, 196.

¹⁵ Vgl. v. Jagow in: Leible (Hrsg.), Lebensmittel zwischen Illusion und Wirklichkeit, 2014, S. 195, 196.

¹⁶ Dazu Ortgies, ZLR 2013, 285

¹⁷ Vgl. Loschelder/Loschelder, Geographische Angaben und Ursprungsbezeichnungen, 2. Aufl. 2002, S. 3.

hielt § 10 des Nahrungsmittelgesetzes von 1879 zwar ein Verbot, verfälschte Lebensmittel in den Verkehr zu bringen. Nicht angelegt in dem Gesetz war hingegen ein Schutz vor täuschenden Herkunftsangaben, die zu diesem Zeitpunkt in Deutschland insbesondere in Bezug auf Wein, der aus anderen Gemarkungen stammte als angegeben, häufig verwendet wurden.¹⁸

Schon die Regelungen zur Ausgestaltung des deutschen Zollvereins von 1838 enthielten zwar Schutzvorschriften in Bezug auf den Wohn- bzw. Fabrikort bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln; in diesem Zusammenhang gab es jedoch keinen Schutz vor Irreführung.¹⁹ Erst § 16 des Warenbezeichnungsgesetzes von 1894 sah erstmalig den Schutz geographischer Herkunftsangaben vor einer irreführenden Verwendung vor. Die Regelung schützte dabei das Unternehmensinteresse, war also nicht als Verbraucherschutzvorschrift ausgestaltet.²⁰ Es ging darum, den durch die Qualität vermittelten guten Ruf von Lebensmitteln einer bestimmten geographischen Herkunft vor Nachahmung zu schützen.²¹ Dadurch sollte es sich lohnen, qualitativ hochwertige Lebensmittel herzustellen und einen entsprechend geographisch verankerten Ruf im Markt aufzubauen.

Diese markenrechtlichen Ursprünge wurden vom Gesetzgeber später wettbewerbsrechtlich aufgegriffen und in das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) von 1909 übernommen.²² Das UWG enthielt eine Generalklausel zum Schutz der „guten Sitten“. Dabei war es weiterhin auf Unternehmensinteressen ausgerichtet – so sollte die Einhaltung der „Spielregeln“ im Markt gewährleistet werden. In den Folgejahren und auf der Grundlage vergleichbarer Regelungen in Gesetzesnovellierungen wurde die Generalklausel des UWG durch zahlreiche gerichtliche Entscheidungen im Wege des „Fallrechts“ ausgestaltet.²³ Später wurden solche Konstellationen überwiegend von einem speziellen lauterkeitsrechtlichen Irreführungsverbot erfasst.²⁴ Es entstand eine tendenziell strenge Rechtsprechung zu geographischen Angaben bei Lebensmitteln, insbesondere sahen die Gerichte hohe Hürden für entlokalisierende Zusätze vor, mit denen Unternehmen versuchten, Irreführungsgefahren auszuräumen.²⁵ Ein Beispiel ist das Urteil des BGH zu einem als „Liberté“ bezeichneten Sekt, der klarstellend mit der Angabe „deutscher Sekt“ gekennzeichnet war. Der BGH hielt den Klarstellungsversuch anhand des Maßstabs eines flüchtigen Betrachters für unzureichend.²⁶

18 Vgl. *Schenker*, Gegen Täuschungen und Gesundheitsgefährdungen durch schlechte Nahrung, 2013, S. 115, 119f.

19 Vgl. *Kickler*, Die Geschichte des Schutzes geographischer Herkunftsangaben in Deutschland, S. 19 ff.

20 Vgl. *Kickler*, Die Geschichte des Schutzes geographischer Herkunftsangaben in Deutschland, S. 90, 91.

21 Zum Verhältnis zu dem damals geplanten Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) näher *Kickler*, Die Geschichte des Schutzes geographischer Herkunftsangaben in Deutschland, S. 91 ff.

22 *Loschelder/Loschelder*, Geographische Angaben und Ursprungsbezeichnungen, 2. Aufl. 2002, S. 3.

23 Vgl. *Köhler/Bornkamm*, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 33. Aufl. 2015, Einl UWG, Rdnr. 2.4.

24 Zur Entwicklung des lauterkeitsrechtlichen Irreführungsverbots vgl. *Reese* in: Münch Komm UWG, 1. Aufl. 2006, § 5, Rdnr. 1 ff.

25 *Sosnitza* in: Ohly/Sosnitza, UWG-Kommentar, 6. Aufl. 2014, § 5 UWG, Rdnr. 358 f.

26 BGH, NJW 1970, 2105, Rdnr. 31.

Die Gerichte haben auf der Grundlage des Irreführungsverbots im Wettbewerbsrecht und später anhand der das UWG überlagernden Regelungen im Markengesetz²⁷ über die Jahre konkrete Vorgaben für die Werbung mit Herkunftsangaben entwickelt.²⁸ Maßstab ist dabei jeweils die für den jeweiligen Einzelfall zu ermittelnde Verkehrsauffassung, also insbesondere die durch die gesamte Bewerbung eines Lebensmittels geprägte objektivierte Erwartung des Verbrauchers.²⁹ Lediglich der normative Maßstab des flüchtigen Verbrauchers wurde später aufgrund der Vorgaben des EuGH durch den Maßstab des durchschnittlich aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers abgelöst.³⁰

2. Lebensmittelrechtliches Irreführungsverbot

Nach denselben rechtlichen Bewertungsmaßstäben entwickelte sich parallel zu den Irreführungsvorschriften des Wettbewerbsrechts auch ein lebensmittelrechtliches Irreführungsverbot, das ausdrücklich Bezug nahm auf die Herkunft und den Ursprung von Lebensmitteln. Entsprechende Regelungen finden sich z.B. in Art. 2 Abs. 1 Buchst. a) i) der Etikettierungs-Richtlinie 2000/13/EG, zunächst in Deutschland umgesetzt durch § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. b) LMBG und später durch § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LFGB. Auch der seit dem 13.12.2014 geltende Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) LMIV erwähnt ausdrücklich die Herkunft und den Ursprung von Lebensmitteln als Schutzobjekt des speziellen dort geregelten Irreführungsverbots.

3. Qualitätsbezogener Schutz geographischer Angaben auf EU-Ebene

Erst deutlich später wurde auf der Ebene des EU-Rechts ein eigenständiger qualitätsbezogener Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel eingeführt. Grundlage dafür waren insbesondere Rechtstraditionen in südeuropäischen Ländern.³¹ Die erste europäische Regelung wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/1992 getroffen. Darin angelegt waren bereits die heute noch in diesem Zusammenhang bestehenden Instrumente der geschützten geographischen Angabe (g. g. A.) und der geschützten Ursprungsangabe (g. U.). Es handelt sich um Regelungen zur Agrarförderung, deren Schutzvorschriften in erster Linie den qualitätsbezogenen Ruf einer formal eingetragenen Herkunft vor Nachahmern sichern sollen.³² Die Verordnung wurde später ersetzt durch die Verordnungen (EG) Nr. 509/2006 und (EG) Nr. 510/2006, die wiederum von der aktuell geltenden Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 abgelöst worden sind.³³

27 Vgl. §§ 126-129 MarkenG.

28 Mit einem detaillierten Überblick *Sosnitza* in: Ohly/Sosnitza, UWG-Kommentar, 6. Aufl. 2014, § 5 UWG, Rdnr. 334 ff.

29 Vgl. *Sosnitza* in: Ohly/Sosnitza, UWG-Kommentar, 6. Aufl. 2014, § 5 UWG, Rdnr. 112 ff., 127.

30 Vgl. nur EuGH, Slg. 1998, I-4657, Rdnr. 30 – „Gut Springenheide“.

31 Vgl. *Loschelder/Loschelder*, Geographische Angaben und Ursprungsbezeichnungen, 2. Aufl. 2002, S. 3.

32 Siehe nur Erwägungsgründe 1 u. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012.

33 Einführend *Rathke* in: Zipfel/Rathke, 158. EL 2014, C 134, Rdnr. 1.

Bei den geschützten geographischen Angaben muss mindestens ein Produktionsschritt in dem bezeichneten Gebiet stattgefunden haben.³⁴ Das bezieht sich auf Erzeugung, Verarbeitung oder Zubereitung des Lebensmittels. Die Anforderungen an eine geschützte Ursprungsangabe gehen weiter: Dort müssen alle Produktionsschritte in dem bezeichneten Gebiet stattfinden.³⁵ Grundlage des gesetzlichen Schutzes ist in beiden Fällen ein Antrag auf Zulassung der jeweiligen Angabe, der in der Regel von einer Vereinigung gestellt wird. Herzstück des Antrags ist eine Spezifikation mit Anforderungen an die Erzeugung oder sonstige Herstellung des betroffenen Lebensmittels.³⁶ Nach Zulassung der Angabe wird die Einhaltung der Spezifikation mit Hilfe eines speziellen Kontrollsystems überprüft.³⁷ Gegen die unzulässige, also insbesondere nicht spezifikationsgemäße Verwendung der Herkunftsangabe können sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche (wettbewerbsrechtliche) Mittel ergriffen werden.³⁸

4. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis zur Entwicklung der Herkunftskennzeichnung im Lebensmittelrecht kann festgehalten werden, dass rechtliche Regelungen zur Herkunftskennzeichnung zunächst von freiwilligen Angaben ausgegangen sind – also insbesondere die Werbung mit Herkunftsangaben betrafen. Im Mittelpunkt standen der Schutz von Unternehmensinteressen und der Schutz der Verbraucher vor Irreführung. Ziele der Regelungen zur Herkunftskennzeichnung waren die Absatzförderung und der Täuschungsschutz.

5. Verpflichtende Herkunftskennzeichnung

Erst in den vergangenen Jahren ist auf EU-Ebene eine neue Entwicklung hinzugetreten, deren Zielsetzung Transparenz über die Herkunft von Lebensmitteln bzw. Lebensmittelzutaten ist. Dabei geht es nicht mehr um freiwillige Herkunftsangaben in Form von Werbung, sondern um eine verpflichtende Herkunftskennzeichnung. Sie bezog sich zunächst nur auf einzelne Produkte. So muss nach aktuellem Stand das Herkunftsland in der Kennzeichnung angegeben werden bei Rindfleisch³⁹, dem meisten frischen Obst und Gemüse⁴⁰, Eiern⁴¹ und nativem Olivenöl⁴². Ein weiterer Regelungsansatz sieht eine von Bedingungen abhängige Erleichterung dahingehend vor, dass lediglich die Herkunft aus der EU oder aus Drittländern angegeben werden

34 Vgl. Art. 5 Abs. 2 Buchst. c) Verordnung (EU) Nr. 1151/2012.

35 Art. 5 Abs. 1 Buchst. c) Verordnung (EU) Nr. 1151/2012.

36 Vgl. Art. 8 Abs. 1 Buchst. b) i. V.m. Art. 7 Verordnung (EU) Nr. 1151/2012.

37 Zur Kontrolle vgl. Art. 36 und 37 Verordnung (EU) Nr. 1151/2012, hinzu treten nationale Durchführungsregelungen.

38 Vgl. *Leible* in: Streinz (Hrsg.), Lebensmittelrechts-Handbuch, 31. EL 2010, III. F. 7., Rdnr. 536f.

39 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1760/2000.

40 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 543/2011.

41 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 589/2008.

42 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 29/2012.

muss („EU-/Nicht-EU“). Das bezieht sich derzeit z. B. auf Bio-Lebensmittel nach der Verordnung (EG) Nr. 834/2007⁴³ und auf Honig nach der Honig-Richtlinie 2001/110/EG^{44, 45}.

IV. (Neue) Ziele der Herkunftskennzeichnung

Die Entwicklung des Rechts der Herkunftskennzeichnung für Lebensmittel wurde demnach durch verschiedene Ziele des Gesetzgebers geprägt.

1. Traditionelle Ziele: Individualschutz und Täuschungsschutz

Die traditionellen Ziele der rechtlichen Regelungen zur Herkunftskennzeichnung bei Lebensmitteln betrafen den Schutz individueller Unternehmensrechte an Herkunftsangabe vor Missbrauch und Rufausbeutung sowie die Absatzförderung bestimmter Agrarerzeugnisse und Lebensmittel. Hinzu trat als zentrales Ziel des Lebensmittelrechts der Schutz der Verbraucher vor Irreführung.

2. Neues Ziel: Transparenz

Mit den in den vergangenen Jahren stärker in den Vordergrund tretenden Regelungen zu einer verpflichtenden Herkunftskennzeichnung verfolgt der Gesetzgeber hingegen insbesondere das Ziel der größeren Transparenz über die Herkunft von Lebensmitteln und Zutaten.⁴⁶ Dieser Zielsetzung können durchaus unterschiedliche Motive zugrunde liegen. Bei Bio-Lebensmitteln und beim Honig deuten die Erwägungsgründe der jeweiligen europäischen Vorschriften auf eine Verbindung zwischen Herkunft und Qualität der Lebensmittel hin.⁴⁷ Bei anderen Regelungen konnte der EU-Gesetzgeber kaum maskieren, dass es letztlich um eine Diskriminierung bestimmter Länder durch Transparenz geht. Die Regelungen zur Herkunftskennzeichnung bei Rindfleisch wurden z. B. unmittelbar nach der sogenannten BSE-Krise eingeführt, so dass etwa die Herkunft England bei der Vermarktung von Rindfleisch in der EU transparent gemacht werden musste. Damit knüpft der Gesetzgeber ganz offensichtlich an Tendenzen der Verbrauchererwartung in Bezug auf Herkunftsangaben an. Sie stützt sich auf ebenso regelmäßige wie undifferenzierte Berichte darüber, dass z. B.

43 Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (ABl. L 189 v. 20.7.2007, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 517/2013 des Rates vom 13. Mai 2013 (ABl. L 158 v. 10.6.2013, S. 1).

44 Richtlinie 2001/110/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über Honig (ABl. L 10 v. 12.1.2002, S. 47), zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/63/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 (ABl. L 164 v. 3.6.2014, S. 1).

45 Ein Sonderfall ist die Kennzeichnungspflicht von Fanggebieten bei Fisch, vgl. Verordnung (EG) Nr. 404/2011.

46 Vgl. nur *Sosnitza*, ZLR 2014, 121 f.

47 Siehe Erwägungsgrund 27 der Verordnung (EU) Nr. 834/2007 und insbesondere Erwägungsgrund 5 der Richtlinie 2000/110/EG.

Lebensmittel aus China besonders häufig von deutschen Behörden beanstandet werden.⁴⁸

3. Umsetzung der Ziele: Status Quo

Die aktuellen Regelungen zur Herkunftskennzeichnung im Lebensmittelrecht führen einerseits die traditionellen Ziele fort. Der Schutz vor Irreführung des Verbrauchers ist inzwischen verankert in Art. 7 Abs. 1 und teilweise in Art. 26 LMIV. Der Schutz individueller Unternehmensinteressen und die Agrarförderung haben Eingang gefunden in die Verordnung (EU) Nr. 1151/2012. Eine Ausweitung der Herkunftskennzeichnung hat in den letzten Jahren hingegen in erster Linie im Zusammenhang mit der Zielsetzung einer verstärkten Transparenz über die Herkunft von Lebensmitteln stattgefunden. Das betrifft die verpflichtende Herkunftskennzeichnung des Art. 26 LMIV und vertikale Regelungen wie die bereits angesprochenen Kennzeichnungspflichten für bestimmte Lebensmittel wie frisches Obst und Gemüse, Rindfleisch und Honig.

4. Nationale Initiativen: Beispiel Regionalfenster

Hinzu kommen verschiedene, meist nationale Initiativen zu einer freiwilligen Förderung von Transparenz über die Herkunft von Lebensmitteln. Dabei ist in Deutschland etwa die Initiative des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zu einem „Regionalfenster“ zu nennen.⁴⁹ Zielsetzung des Regionalfensters ist es, „auf einen Blick [zu] erkennen, welche Lebensmittel tatsächlich aus der auf der Verpackung angegebenen Region kommen“.⁵⁰ Um eine solche Kennzeichnung zu ermöglichen, vergibt ein Trägerverein mit Mitgliedern aus der gesamten Lebensmittelkette Lizenzen an interessierte Unternehmen. Die Kennzeichnung des Regionalfensters wird abgesichert durch ein Kontrollsystem mit privaten Kontrollstellen. Speziell gekennzeichnet werden darf eine bestimmte Region nur dann, wenn die Hauptzutat des betroffenen Lebensmittels aus dieser Region stammt.⁵¹ Durch dieses freiwillige Instrument der Herkunftskennzeichnung werden letztlich die Ziele der Transparenz und der Absatzförderung miteinander verknüpft. Das Bundesministerium verbindet seine Initiative für das Regionalfenster mit der Hoffnung, „Vorreiter für eine EU-weite Regelung“ zu sein.⁵² Politisch soll die Initiative also offenbar ein Motor für die in den nächsten Jahren nach den Rahmenregelungen in Art. 26 LMIV anstehenden Verhandlungen über weitere verpflichtende Herkunftsangaben für bestimmte Lebensmittel auf EU-Ebene sein.

48 Siehe etwa den Artikel eines „Investigativteams“ unter dem vielsagenden Titel „Deutschen wird Essen aus China untergejubelt“, der in Welt-Online am 18.3.2014 veröffentlicht wurde (www.welt.de/wirtschaft/article125912110/Deutschen-wird-Essen-aus-China-untergejubelt.html).

49 Informationen enthält die Website des Regionalfenster e.V. unter www.regionalfenster.de; vgl. dazu auch *Märtlbauer/Meyer*, ZLR 2014, 245 f.

50 Vgl. www.regionalfenster.de.

51 Vgl. www.regionalfenster.de/Kriterien.html.

52 Pressemitteilung des BMELV (jetzt: BMEL) Nr. 257 v. 11.9.2013.

V. Ausweitung der Herkunftskennzeichnung durch die LMIV

Die Regelungen der Herkunftskennzeichnung im Lebensmittelrecht wurden durch die seit dem 13.12.2014 geltende LMIV neu gestaltet und erheblich ausgeweitet. Die Verordnung enthält Regelungen zur Herkunftskennzeichnung für Lebensmittel in Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) und in Art. 26 LMIV.

1. Herkunftsbezogene Irreführungsverbote

Die Regelung in Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) LMIV betrifft das allgemeine lebensmittelrechtliche Irreführungsverbot, das bisher in Deutschland auf der Grundlage von Art. 2 Etikettierungs- Richtlinie 2000/13/EG in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LFGB geregelt war. Seit dem 13.12.2014 werden diese nationalen Vorschriften von Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) LMIV verdrängt. Darauf hat der deutsche Gesetzgeber inzwischen mit der weitgehenden Aufhebung von § 11 Abs. 1 LFGB reagiert.⁵³ Die europäische Vorschrift enthält ein Verbot irreführender Informationen über Lebensmittel, „insbesondere in Bezug auf ... Ursprungsland oder Herkunftsort“. Dieses Irreführungsverbot wird in Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) LMIV in etwas anderen Worten überflüssigerweise wiederholt. Danach soll die Angabe eines Ursprungslandes oder Herkunftsorts verpflichtend sein, wenn anderenfalls eine Irreführung der Verbraucher möglich wäre, und zwar „insbesondere wenn die dem Lebensmittel beigefügten Informationen oder das Etikett insgesamt sonst den Eindruck erwecken würden, dass Lebensmittel, aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort“ stammen. Dem liegt der Gedanke eines entlokalisierenden Hinweises zugrunde, der in der Rechtsprechung zum allgemeinen lebensmittelrechtlichen Irreführungsverbot und im Wettbewerbsrecht schon lange etabliert ist.⁵⁴

Art. 26 Abs. 3 LMIV enthält hingegen ein spezielles Transparenzgebot nicht nur zur Vermeidung von Irreführungen, das über Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) und Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) LMIV hinausgeht. Die Vorschrift setzt an bei der freiwilligen Angabe eines Ursprungslandes oder Herkunftsortes und schreibt die verpflichtende Kennzeichnung der Herkunft der primären Zutat des so beworbenen Lebensmittels vor, wenn sie mit der angegebenen Herkunft nicht identisch sind. Alternativ kann das betroffene Lebensmittelunternehmen auch lediglich angeben, dass die primäre Zutat aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort stammt.

⁵³ Vgl. Art. 2 Gesetz vom 5.12.2014 (BGBl. I S. 1975). § 11 Abs. 1 LFGB verweist nun im Wesentlichen auf Art. 7 LMIV. Noch nicht abzusehen sind dabei die praktischen Auswirkungen der inhaltlichen Einschränkungen, die mit der Änderung von § 11 Abs. 1 LFGB einhergehen. So ist Art. 7 LMIV ausschließlich auf die Kommunikation gegenüber Endverbrauchern anwendbar. Zudem hat der deutsche Gesetzgeber den Verweis in § 11 Abs. 1 LFGB beschränkt auf Lebensmittelunternehmer oder Importeure, die nach Art. 8 Abs. 1 LMIV für das betroffene Lebensmittel verantwortlich sind.

⁵⁴ Mit einem Überblick *Ohly/Sosnitza*, UWG-Kommentar, 6. Aufl. 2014, § 5 UWG, Rdnr. 357 ff.

2. Verpflichtende Herkunftskennzeichnung

In Art. 26 Abs. 2 Buchst. b) und in Art. 26 Abs. 5 sowie Abs. 6 LMIV hat der europäische Gesetzgeber verpflichtende Rahmenregelungen zur Herkunftskennzeichnung bestimmter Lebensmittel vorgesehen. Sie betreffen unter anderem bestimmte Fleischarten, Milch, unverarbeitete Lebensmittel und Erzeugnisse aus einer Zutat sowie der Herkunftskennzeichnung für Fleisch, das als Zutat verwendet wird.

3. Geltungsbeginn der LMIV-Regelungen und Folgenabschätzung

Das Irreführungsverbot des Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) LMIV gilt seit dem 13.12.2014, es ergänzt also von Beginn an die grundlegende Vorschrift in Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) LMIV. Für das spezielle Transparenzgebot des Art. 26 Abs. 3 LMIV (primäre Zutat) und die Kennzeichnungspflicht des Art. 26 Abs. 2 Buchst. b) LMIV (bestimmte Fleischarten) hat der europäische Gesetzgeber vorgesehen, dass der Geltungsbeginn von einer Durchführungsverordnung der EU-Kommission abhängen soll. Mit der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013⁵⁵ hat die EU-Kommission den Geltungsbeginn der Kennzeichnungsvorgaben in Art. 26 Abs. 2 Buchst. b) LMIV auf den 1.4.2015 festgelegt. Eine Durchführungsverordnung für Art. 26 Abs. 3 LMIV gibt es bislang nicht.⁵⁶ Die weiteren Vorschriften zur verpflichtenden Herkunftskennzeichnung anderer Lebensmittel in Art. 26 Abs. 5 und 6 LMIV sollen erst auf der Grundlage einer Folgenabschätzung durch die EU-Kommission eingeführt (oder abgelehnt) werden. Kriterien für die Folgenabschätzung enthält Art. 26 Abs. 7 LMIV. Danach ist zu berücksichtigen:

- die Notwendigkeit der Information der Verbraucher,
- die Frage, ob die verpflichtende Angabe von Ursprungsland und Herkunftsort praktikabel ist,
- eine Kosten-/Nutzenanalyse einschließlich der rechtlichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt und der Auswirkungen auf den internationalen Handel.

Letztlich handelt es sich hierbei – als Konkretisierung des Prinzips in Art. 5 Abs. 4 EU-Vertrag – um eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen, für die der Gesetzgeber der Kommission spezifische Kriterien vorgegeben hat.⁵⁷

Damit gilt das Irreführungsverbot in Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) LMIV ebenso wie das allgemeine Irreführungsverbot in Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) LMIV seit dem 13.12.2014, die Vorschriften zur verpflichtenden Herkunftskennzeichnung für bestimmte

55 Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch (ABl. L 335 v. 14.12.2013, S. 19).

56 Vorgelegt worden ist lediglich ein als vorläufiger Entwurf („preliminary draft“) bezeichnetes Arbeitsdokument der Kommission auf der Grundlage des Treffens der zuständigen Arbeitsgruppe vom 30.9.2013.

57 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird in Erwägungsgrund 31 der LMIV auch ausdrücklich erwähnt.

Fleischarten in Art. 26 Abs. 2 Buchst. b) LMIV gelten ab dem 1.4.2015. Der Geltungsbeginn der weiteren Vorschriften in Art. 26 LMIV steht derzeit nicht fest. Allerdings sollte die Kommission nach Art. 26 Abs. 8 LMIV bis zum 13.12.2013 auch einen Durchführungsrechtsakt für die Herkunftskennzeichnung nach Art. 26 Abs. 3 LMIV („primäre Zutat“) erlassen. Das ist nicht geschehen. Auch der nach Art. 26 Abs. 5 LMIV für die in diesem Absatz aufgezählten Produktgruppen bis zum 13.12.2014 vorgesehene Bericht der Kommission steht aus. Anhörungen und Gespräche dazu finden aber seit einiger Zeit statt.

4. Einzelprobleme der Anwendung von Art. 26 LMIV

Die zentralen Anwendungsprobleme von Art. 26 LMIV liegen in dem Verhältnis der Regelungen zu anderen lebensmittelrechtlichen Vorschriften, in den zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen des Artikels und in den Folgenabschätzungen, die der europäische Gesetzgeber der EU-Kommission abverlangt, bevor insbesondere die Regelungen zu verpflichtenden Herkunftsangaben für bestimmte Lebensmittelgruppen Geltung erlangen können.

a) Art. 26 Abs. 1 LMIV: Verhältnis zu anderen herkunftsbezogenen Normen

Art. 26 Abs. 1 LMIV regelt das Verhältnis zwischen den weiteren in Art. 26 vorgesehenen Kennzeichnungsvorschriften zur Herkunft von Lebensmitteln und anderen speziellen herkunftsbezogenen Normen, insbesondere zu geschützten geographischen Angaben (g. g. A.) und geschützten Ursprungsangaben (g. U.). In Art. 26 Abs. 1 LMIV genannt werden dabei noch die Verordnungen (EG) Nr. 509/2006 und 510/2006, die jedoch inzwischen durch die Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 abgelöst worden sind. Nach Art. 26 Abs. 1 LMIV lässt die Anwendung des Artikels die Kennzeichnungsvorschriften der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 „unberührt“. Das gilt auch für andere „Kennzeichnungsvorschriften bestimmter Rechtsvorschriften der Union“, da die Regelungen zu geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen sowie garantiert traditionellen Spezialitäten lediglich in Form einer „Insbesondere“-Aufzählung genannt werden. Gemeint sein können trotz der unklaren Formulierung selbstverständlich nur herkunftsbezogene Kennzeichnungsvorschriften, also z. B. solche für bestimmte Lebensmittel wie Honig und natives Olivenöl oder die herkunftsbezogenen Kennzeichnungsvorschriften für Bio-Lebensmittel.⁵⁸

Die Tatsache, dass diese Kennzeichnungsvorschriften „unberührt“ bleiben durch Art. 26 LMIV bedeutet: Art. 26 LMIV gilt in diesen Bereichen nicht; die Kennzeichnungsvorschriften dort sind speziell und abschließend.⁵⁹ Konkret heißt das in Bezug auf die Verordnung (EU) Nr. 1151/2012, dass Herkunftsangaben nach dem EU-Quali-

⁵⁸ Dazu oben III. 5.

⁵⁹ So auch *Hagemeyer*, LMIV Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 26 LMIV, Rdnr. 2; *Voit/Grube*, Kommentar LMIV, 2013, Art. 26, Rdnr. 110 ff.; *v. Jagow*, in: *Leible* (Hrsg.), *Lebensmittel zwischen Illusion und Wirklichkeit*, 2014, S. 195, 207 f.

tätspaket ausschließlich auf der Grundlage der jeweiligen Spezifikationen für geschützte geographische Angaben und geschützte Ursprungsangaben verwendet werden können. Werden die Anforderungen der Spezifikationen erfüllt, lassen sich herkunftsbezogene Angaben für Lebensmittel nicht mehr durch die Vorschriften in Art. 26 LMIV verbieten.⁶⁰ Um ein in diesem Zusammenhang häufig diskutiertes Beispiel aufzugreifen: Nach der Spezifikation für die geschützte geographische Angabe „Schwarzwälder Schinken“ darf als „Schwarzwälder Schinken“ ein spezifikationsgemäß hergestelltes Produkt bezeichnet werden, bei dem das Schweinefleisch für den Schinken nicht aus dem Schwarzwald stammt. Diese Regelung in der Spezifikation für „Schwarzwälder Schinken“ ist abschließend. Aus Art. 26 LMIV können sich also keine Anforderungen dahingehend ergeben, dass z. B. für die primäre Zutat Schweinefleisch eine spezielle Herkunftsangabe vorgesehen werden muss, soweit das Fleisch nicht aus dem Schwarzwald stammt.

Da sich Art. 26 Abs. 1 LMIV ausschließlich auf die weiteren Absätze des Artikels bezieht, gilt das hier beschriebene Verhältnis zu den sonstigen herkunftsbezogenen Kennzeichnungsvorschriften nicht in Bezug auf Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) LMIV. Das allgemeine lebensmittelrechtliche Irreführungsverbot ist also auch in Bezug auf spezielle Herkunftskennzeichnungen anwendbar. Dabei muss jedoch jeweils die durch die spezielle Kennzeichnungsvorschrift getroffene Wertung beachtet werden. Bei der Anwendung von Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) LMIV kann also ebenfalls keine Pflicht dazu entstehen, darauf hinzuweisen, dass bei einem „Schwarzwälder Schinken“, der spezifikationsgemäß nach der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 hergestellt worden ist, das Fleisch von Schweinen stammt, die mit dem Schwarzwald nichts zu tun haben. Etwas anderes gilt aber dann, wenn im Rahmen der speziellen Herkunftsangabe über die Spezifikation hinaus z. B. damit geworben wird, dass ein Lebensmittel die gesamte Wertschöpfung in der angegebenen Region hat oder andere geographische Bezüge zu der Region aufweist. Sind solche zusätzlichen Angaben nicht zutreffend, werden sie von dem allgemeinen lebensmittelrechtlichen Irreführungsverbot in Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) LMIV erfasst.

b) Art. 26 Abs. 3 LMIV: Spezielles Transparenzgebot für primäre Zutaten

Art. 26 Abs. 3 LMIV enthält ein spezielles Transparenzgebot in Bezug auf die primäre Zutat eines Lebensmittels, das über Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) und Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) LMIV hinausgeht. Geltung erlangt Art. 26 Abs. 3 LMIV erst nach Veröffentlichung eines Durchführungsrechtsakts der EU-Kommission. Dazu liegt bisher nur der Entwurf einer Durchführungsverordnung vor⁶¹, der, soweit ersichtlich, von der EU-Kommission nicht weiterverfolgt worden ist. Derzeit ist deshalb nicht absehbar, wann es zu einem Geltungsbeginn von Art. 26 Abs. 3 LMIV kommt.

⁶⁰ So auch *Hagenmeyer*, LMIV Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 26 LMIV, Rdnr. 2.

⁶¹ Arbeitsdokument der Kommission auf der Grundlage des Treffens der zuständigen Arbeitsgruppe vom 30.9.2013.

Die Vorschrift setzt zunächst voraus, dass für ein Lebensmittel ein Ursprungsland oder Herkunftsort angegeben worden ist. Das spezielle Transparenzgebot greift also nicht per se, sondern nur dann, wenn ein Lebensmittelunternehmer freiwillig in Bezug auf das Gesamterzeugnis eine Herkunftskennzeichnung verwendet.⁶² In einem solchen Fall muss auf der Grundlage von Art. 26 Abs. 3 LMIV weiter geprüft werden, was primäre Zutat des so beworbenen Lebensmittels ist und ob diese primäre Zutat ein anderes Ursprungsland oder einen anderen Herkunftsort hat als das herkunftsbezogen beworbene Lebensmittel. Fallen Ursprungsland oder Herkunftsort von Lebensmittel und primärer Zutat auseinander, muss nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers das abweichende Ursprungsland oder der abweichende Herkunftsort der primären Zutat angegeben werden (Alternative a) oder – in Form einer Kennzeichnungserleichterung – ein Hinweis verwendet werden, dass die primäre Zutat aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort stammt als das Lebensmittel (Alternative b).⁶³

Der Begriff „primäre Zutat“ wird in Art. 2 Abs. 2 Buchst. q) LMIV näher bestimmt. Die Begriffsbestimmung sieht zwei Alternativen vor:

- als „primäre Zutat“ gelten eine oder mehrere Zutaten eines Lebensmittels, „die über 50 % dieses Lebensmittels ausmachen“ oder
- „die Verbraucher üblicherweise mit der Bezeichnung des Lebensmittels assoziieren“.

Damit hat der europäische Gesetzgeber eine quantitative und eine qualitative Bestimmung der „primären Zutat“ vorgenommen. Zutaten, die – rezepturbezogen – mehr als 50 % eines Lebensmittels ausmachen, wird man im Einzelfall leicht ermitteln können. Schwieriger ist die qualitative Bestimmung einer „primären Zutat“, bei der Art. 2 Abs. 2 Buchst. q) LMIV an die Erwartung des Verbrauchers anknüpft. Durch die Begriffe „Verbraucher“ und „üblicherweise“ wird deutlich, dass es um die Erwartung eines Durchschnittsverbrauchers im Sinne der Rechtsprechung des EuGH geht⁶⁴ – abweichende spezielle Erwartungen einzelner Verbraucher bzw. Verbrauchergruppen sind also nicht zu beachten. Die Erwartung des Durchschnittsverbrauchers muss sich auf die nach der Bezeichnung eines Lebensmittels enthaltenen Zutaten beziehen. Beispiele sind: Kirschen in der Schwarzwälder Kirschtorte und Gemüse in einer Minestrone.⁶⁵ Nach dieser Alternative der Begriffsbestimmung kann es im Einzelfall auch zwei oder noch mehr primäre Zutaten eines Lebensmittels geben, z. B. verschiedene Früchte in dem norddeutschen Dessert Rote Grütze. Der Begriff „primär“ ist in solchen Konstellationen unglücklich.

Beide Alternativen der Begriffsbestimmung in Art. 2 Abs. 2 Buchst. q) LMIV sind beschränkt auf Zutaten, „für die in den meisten Fällen eine mengenmäßige Angabe vorgeschrieben ist“. Auch wenn es sprachlich unklar bleibt, muss die Einschränkung

⁶² Vgl. v. Jagow, in: Leible (Hrsg.), Lebensmittel zwischen Illusion und Wirklichkeit, 2014, S. 195, 197.

⁶³ So auch Hagenmeyer, LMIV Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 26 LMIV, Rdnr. 6, 7 f. (dort mit Beispielen).

⁶⁴ Zum Verbraucherleitbild vgl. etwa EuGH, Slg. 1998, I-4657, Rdnr. 30 – „Gut Springenheide“.

⁶⁵ Hagenmeyer, LMIV Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 2 LMIV, Rdnr. 93.

am Ende der Begriffsbestimmung in Art. 2 Abs. 2 Buchst. q) LMIV auf beide Alternativen bezogen werden, weil es auch Zutaten gibt, die mehr als 50 % eines Lebensmittels ausmachen, bei denen der maßgebliche Durchschnittsverbraucher auf eine eigene Herkunftskennzeichnung im Sinne von Art. 26 Abs. 3 LMIV aber keinen Wert legt.⁶⁶ Das gilt z. B. für die Zutat Wasser bei Suppen und Getränken.⁶⁷ Mit der Beschränkung auf Fälle, bei denen eine mengenmäßige Angabe für Zutaten vorgeschrieben ist, knüpft der europäische Gesetzgeber an die Kennzeichnungsverpflichtung nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. d) und Art. 22 i. V. m. Anhang VIII LMIV an. Wasser in einer Suppe erfordert danach keine mengenmäßige Angabe. Auch Knoblauch im Knoblauchbaguette muss nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. d) und Art. 22 i. V. m. Anhang VIII LMIV nicht mengenmäßig im Zutatenverzeichnis oder in der Bezeichnung des Lebensmittels angegeben werden, weil es in geringen Mengen zur Geschmacksgebung verwendet wird. Die Beschränkung in Art. 26 Abs. 3 LMIV auf Zutaten, „für die *in den meisten Fällen* eine mengenmäßige Angabe vorgeschrieben ist“, könnte bei diesem Beispiel jedoch dafür sprechen, dass es sich bei Knoblauch um eine primäre Zutat des Knoblauchbaguettes handelt.⁶⁸

Mit der Regelung in Art. 26 Abs. 3 LMIV hat der europäische Gesetzgeber eine komplizierte Vorschrift mit auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffen wie „Ursprungsland“, „Herkunftsort“ und „primäre Zutat“ geschaffen. Betrachtet man den ersten Entwurf für eine Durchführungsverordnung zu Art. 26 Abs. 3 LMIV, wird deutlich, dass die Rechtsanwender insoweit von der EU-Kommission weiterhin allein gelassen werden. Mit dem in Erwägungsgrund 9 LMIV angesprochenen legislatorischen Ziel der Vereinfachung des Kennzeichnungs- und Informationsrechts in der EU lässt sich die Vorschrift folglich gewiss nicht verbinden. Das gilt umso mehr, als die praxisrelevanten Konstellationen bereits ausreichend von dem allgemeinen lebensmittelrechtlichen Irreführungsverbot in Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) LMIV und auch von Art. 26 Abs. 1 Buchst. a) LMIV erfasst werden. Wenn es nach der Erwartung des Durchschnittsverbrauchers relevant ist, über das Auseinanderfallen der angegebenen Herkunft eines Lebensmittels und seiner primären Zutat(en) aufgeklärt zu werden, ist die Herkunftskennzeichnung für das Gesamtlebensmittel im Regelfall ohne einen aufklärenden Hinweis zur Herkunft der primären Zutat(en) ohnehin irreführend.⁶⁹ Durch die weitgehende Begrenzung der Begriffsbestimmung einer „primären Zutat“ in Art. 2 Abs. 2 Buchst. q) LMIV hinsichtlich der Bezugnahme auf die QUID-Vorgaben kann die Bedeutung von Art. 26 Abs. 3 LMIV über diesen bereits durch Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) und Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) LMIV abgedeckten Regelungsgehalt nicht hinausgehen.

⁶⁶ Vgl. *Hagenmeyer*, LMIV Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 2, Rdnr. 93.

⁶⁷ Es dürfte sich insoweit um einen Anwendungsfall von Anhang XIII Nr. 1 a) i) v) zu Art. 22 LMIV handeln.

⁶⁸ So auch *Hagenmeyer*, LMIV Kommentar, 2. Aufl. 2015, Art. 2, Rdnr. 93.

⁶⁹ Relevant wird das vor allem bei mittelbaren Herkunftsangaben. Wird z. B. für ein Fleischerzeugnis mit eindeutigen Bezugnahmen auf ein bestimmtes Land geworben, erfordert das lebensmittelrechtliche Irreführungsverbot bei der tatsächlichen Verwendung von Fleisch aus einem anderen Land eine Klarstellung, z. B. „mit Schweinefleisch aus XY“. Andererseits ist die Annahme einer relevanten Irreführung bei einer „Ostfriesen-Teemischung“ mit Tee aus Sri Lanka abwegig.

c) Art. 26 Abs. 2 Buchst. b) LMIV: Herkunftskennzeichnung für Fleischarten

Nach Art. 26 Abs. 2 Buchst. b) LMIV soll es – unabhängig von der freiwilligen Verwendung einer Herkunftskennzeichnung – verpflichtend sein, bei bestimmten Fleischarten eine Angabe von Ursprungsland oder Herkunftsort in der Kennzeichnung vorzusehen. Betroffen ist frisches, gekühltes oder gefrorenes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch. Auch der Geltungsbeginn von Art. 26 Abs. 2 Buchst. b) LMIV setzt voraus, dass die EU-Kommission vorher Durchführungsbestimmungen im Sinne von Art. 26 Abs. 8 LMIV schafft. Das ist bereits erfolgt. Die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 sieht als Geltungsbeginn den 1. 4. 2015 vor,⁷⁰ davon hängt wiederum auch der Geltungsbeginn von Art. 26 Abs. 2 Buchst. b) LMIV ab.

Inhaltlich regelt die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 neben einem aus der Rindfleischkennzeichnung bereits bekannten System der Rückverfolgbarkeit, das auf Art. 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 aufbaut, spezielle herkunftsbezogene Kennzeichnungsanforderungen.⁷¹ Nach Art. 5 der Durchführungsverordnung muss Fleisch der betroffenen Tierarten hinsichtlich seiner Herkunft zumindest gekennzeichnet werden mit den Angaben:

- „Aufgezogen in: ...“ und
- „Geschlachtet in: ...“, jeweils mit dem ausgeschriebenen Namen eines Landes.

Für die Angabe des Landes, in dem die Aufzucht stattgefunden hat, enthält Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a) Verordnung (EU) Nr. 1337/2013 weitere Kriterien. So sollen Verbraucher ausweislich Erwägungsgrund 3 der Verordnung auch über die Herkunft von Tieren in Kenntnis gesetzt werden, „die in verschiedenen Ländern geboren, aufgezogen und geschlachtet wurden“. Die Aufzuchtsländer bestimmen sich nach dem Alter des Schweins zum Zeitpunkt der Schlachtung und nach seinem Schlachtgewicht. So entsteht ein durchaus kompliziertes und hinsichtlich der erforderlichen Dokumentation bürokratisches Kennzeichnungssystem. Vergleichbare Regelungen enthält Art. 5 Verordnung (EU) Nr. 1337/2013 auch für das Fleisch von Schafen, Ziegen und Geflügel.

Bei Tieren, die den nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a) der Verordnung erforderlichen Aufzichtsabschnitt nicht in einem einzigen Land erreichen, bei Fleisch aus Drittländern und bei Hackfleisch (Faschiertem) sowie Fleischabschnitten sehen die Artikel 5 Abs. 1 Satz 2, 6 und 7 Kennzeichnungserleichterungen vor. Danach kann zusammenfassend informiert werden mit den Angaben „Aufgezogen in mehreren Mitgliedstaaten der EU“ bzw. „Aufgezogen in mehreren Nicht-EU-Ländern“ bzw. „Aufgezogen in mehreren EU- und Nicht-EU-Ländern“, mit der Angabe „Aufgezogen außerhalb der EU“ (Art. 6) sowie mit den Angaben „Ursprung: EU“, „Aufgezogen und geschlachtet in der EU“, „Aufgezogen und geschlachtet außerhalb der EU“, „Aufgezogen außer-

⁷⁰ Vgl. Art. 9 Abs. 2 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013.

⁷¹ Vgl. Hagenmeyer, LMIV Kommentar, 2. Aufl. 2015, Kommentierung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 im Anschluss an Art. 26 LMIV.

halb der EU und geschlachtet in der EU“ sowie „Aufgezogen und geschlachtet in und außerhalb der EU“ (Art. 7). Bei Art. 6 Verordnung (EU) Nr. 1337/2013 ist dafür Voraussetzung, dass Informationen über die nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a) der Verordnung geforderten Aufzuchtzeiten bzw. Schlachtgewichte nicht verfügbar sind. Bei Art. 7 der Verordnung beruht die Regelung darauf, dass in der Praxis häufig Fleisch unterschiedlicher Herkunft gemeinsam zu Hackfleisch verarbeitet wird.⁷²

Der Gesetzgeber hat in Art. 26 Abs. 2 Buchst. b) LMIV die Grundlage für eine nach Aufzuchtzeiten und Schlachtgewichten bürokratisch aufwändig differenzierte Kennzeichnungsregelung in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 geschaffen. Offenbar sah es die Kommission als Urheberin der Durchführungsverordnung mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit und die praktische Handhabbarkeit der Regelungen zugleich als notwendig an, Kennzeichnungserleichterungen einzuführen. Sie betreffen die wenig aussagekräftigen Hinweise auf eine Herkunft bzw. den Ursprung „EU/Nicht-EU“.

d) Art. 26 Abs. 5 u. 6 LMIV: Herkunftskennzeichnung für weitere Lebensmittel

Nach Art. 26 Abs. 5 und 6 LMIV muss die EU-Kommission für die in der Verordnung angelegte verpflichtende Herkunftskennzeichnung bei weiteren Lebensmittelkategorien zunächst Folgenabschätzungen vornehmen. Die Schaffung solcher weiteren verpflichtenden Herkunftsangaben steht also unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit.⁷³ Betroffen sind folgende Produktgruppen:

- andere Arten von Fleisch
- Milch (auch als Zutat in Milcherzeugnissen)
- unverarbeitete Lebensmittel
- Erzeugnisse aus einer Zutat
- Zutaten, die mehr als 50 % eines Lebensmittels ausmachen
- Fleisch, das als Zutat verwendet wird.

Bereits vorgelegt hat die EU-Kommission eine Folgenabschätzung für die verpflichtende Herkunftskennzeichnung bei Fleisch, das als Zutat verwendet wird.⁷⁴ Darin stellt die Kommission fest, dass die Herkunftskennzeichnung für die Verbraucher in der EU zwar eine nicht unerhebliche Rolle spielt. Zugleich sind die Verbraucher aber nicht bereit, höhere Preise wegen des bürokratischen Aufwands zu zahlen, der mit der Einführung von verpflichtenden Herkunftsangaben für weitere Produktarten verbunden ist. Den betroffenen Lebensmittelunternehmen wird es also kaum möglich

⁷² Vgl. *Hagenmeyer*, LMIV Kommentar, 2. Aufl. 2015, Kommentierung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 im Anschluss an Art. 26 LMIV, Rdnr. 27.

⁷³ Siehe oben V. 3.

⁷⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 17.12.2013, COM (2013) 755 final.

sein, Mehrkosten über die Verkaufspreise umzulegen. Dadurch drohen den Unternehmen durch Einführung weiterer verpflichtender Herkunftsangaben erhebliche wirtschaftliche Schäden. Die EU-Kommission schlägt in diesem Zusammenhang in ihrer Folgenabschätzung für Fleisch, das als Zutat verwendet wird, erneut eine vermittelnde Lösung vor. Danach könnte sich die verpflichtende Herkunftskennzeichnung auch hier weitgehend beschränken auf die Unterscheidung „EU“ oder „Nicht-EU“.⁷⁵

e) Herkunftskennzeichnung „EU/Nicht-EU“ als Kompromiss?

Die Herkunftskennzeichnung mit den Angaben „EU“ oder „Nicht-EU“ oder „EU/Nicht-EU“ mag sich auf den ersten Blick als vermittelnde Lösung mit Blick auf die Interessen von Verbrauchern und Unternehmen anbieten. Verbraucher erhalten eine zusätzliche Information zur Herkunft von Lebensmitteln, Unternehmen können dabei zugleich unterschiedliche Warenströme zusammenfassen und müssen sich nicht auf Lieferanten bzw. die Herkunft von Lebensmitteln aus einem bestimmten Land festlegen. Die Angabe ist auch erprobt, insbesondere bei Bio-Lebensmitteln und bei Honig.

Bei näherem Hinsehen handelt es sich jedoch wohl eher um den Weg des geringsten Widerstandes. Denn den Verbrauchern bringt eine Angabe „EU/Nicht-EU“ allenfalls einen geringen Erkenntnisgewinn. In dem konkreten Anwendungsfall der Folgenabschätzung zu Fleisch als Zutat ist Transparenz über die tatsächliche Herkunft des Fleisches damit nicht verbunden. Wenn Verbraucherbefragungen ein Interesse an Informationen zur Herkunft von Lebensmitteln ergeben, dürfte damit die Erwartungshaltung verbunden sein, Angaben zumindest zum Herkunftsland zu erhalten. Diese Erwartung wird enttäuscht. Zugleich entstehen bei den betroffenen Unternehmen erhebliche Kosten, weil auch eine wenig konkrete Kennzeichnung „EU/Nicht-EU“ deutlichen Mehraufwand bei der Organisation der Warenströme und der Dokumentation innerhalb der Lieferkette erfordert. Ein prägnantes Beispiel für die weiterhin komplizierte Form der „EU-/Nicht-EU“-Angaben sind die auf der Grundlage der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 bestehenden Kombinationsmöglichkeiten und -pflichten bei bestimmten Fleischsorten.⁷⁶ Dieser Aufwand wiederum kann zu Preiserhöhungen für die Produkte führen, womit ausgerechnet das nach den Umfragen primäre Interesse der Verbraucher negativ betroffen ist. Damit wird eine solche Kennzeichnung keinem der für die Folgenabschätzung relevanten Interessen gerecht.⁷⁷

⁷⁵ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 17.12.2013, COM (2013) 755 final, S. 14. Allerdings lässt die Kommission eine Entscheidung zu den drei Szenarien, die sie erwähnt, ausdrücklich offen.

⁷⁶ Sie oben V. 4. c).

⁷⁷ Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Blick auf die gesetzlichen Begründungen für eine „EU/Nicht-EU“-Kennzeichnung in anderen Rechtsbereichen. Beispielhaft verweist Erwägungsgrund 5 der Richtlinie 2001/110/EG für Honig auf einen „engen Zusammenhang zwischen der Qualität des Honigs und seiner Herkunft“. Deshalb soll „eine vollständige Transparenz in dieser Hinsicht sichergestellt“ werden, indem „das Ursprungsland, in dem der Honig erzeugt wurde, auf dem Etikett angegeben wird“. Tat-

Betrachtet man dies vor dem Hintergrund der in Art. 26 Abs. 7 LMIV vom europäischen Gesetzgeber aufgestellten Kriterien für die Folgenabschätzung, die zugleich eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Sinne von Art. 5 Abs. 4 EU-Vertrag begründen,⁷⁸ wird deutlich, dass nach den Feststellungen der EU-Kommission in dem Bericht über Fleisch als Zutat eigentlich nur ein Verzicht auf die verpflichtende Herkunftskennzeichnung für andere Warengruppen in Frage kommt.

Die Folgenabschätzungen für die weiteren in Art. 26 Abs. 5 und 6 LMIV genannten Produkte stehen aus. Derzeit werden sie durch von der EU-Kommission eingeschaltete Dienstleistungsunternehmen unter anderem in Form von Befragungen der Verbraucher und der betroffenen Unternehmen sowie ihrer Verbände vorbereitet.⁷⁹ Es ist mit Blick auf die Kriterien in Art. 26 Abs. 7 LMIV aber nicht davon auszugehen, dass die EU-Kommission zu Ergebnissen kommt, die wesentlich von den Ergebnissen der Folgenabschätzung für Fleisch als Zutat abweichen. Deshalb muss man befürchten, dass die EU-Kommission aus politischen Gründen weiter in Richtung der in der ersten Folgenabschätzung bereits angedeuteten Lösung „EU/Nicht-EU“ steuern wird. Rechtlich konsequent wäre bei einem ähnlichen Ergebnis der Folgenabschätzung wie bei Fleisch als Zutat jedoch auch hier der Verzicht auf eine verpflichtende Herkunftskennzeichnung.

VI. Rechtliche Bewertung der Ausweitung der Herkunftskennzeichnung

Bei der rechtlichen Bewertung der Ausdehnung der Herkunftskennzeichnung insbesondere durch Art. 26 LMIV ist zunächst dem europäischen Gesetzgeber insoweit zuzustimmen, dass Basis jeder weiteren Maßnahme eine konkrete Folgenabschätzung sein muss. Denn anders als die grundlegenden Ziele des EU-Lebensmittelrechts, Täuschungsschutz, Lebensmittelsicherheit und Absatzförderung im Binnenmarkt, ist das der Ausdehnung der Herkunftskennzeichnung durch die LMIV zugrundeliegende

sächlich darf nach Art. 2 Nr. 4 Buchst. a) der Richtlinie bei einem Ursprung des Honigs aus mehr als einem Mitgliedstaat oder Drittland angegeben werden: „Mischung von Honig aus EU-Ländern, Nicht-EU Ländern bzw. EU- und Nicht-EU-Ländern“. Damit werden die Ziele des Gesetzgebers vollständig verfehlt. Nicht nur mangelt es den Angaben an echter Transparenz. Darüber hinaus muss man auch bezweifeln, dass Informationen über einen Ursprung von Honig aus einem bzw. mehreren EU-Staaten und einem bzw. mehreren Drittländern etwas über die behauptete Verbindung zwischen Herkunft und Qualität des Honigs aussagen können. Die Herkunft von Honig hat als solches keinen bekannten Einfluss auf die Produktqualität, Rapshonig aus Dänemark unterscheidet sich insoweit nicht maßgeblich von Rapshonig aus Schleswig-Holstein oder aus Österreich. Damit sind alle Formen einer herkunftsbezogenen Kennzeichnungspflicht bei einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Art. 5 Abs. 4 EU-Vertrag als nicht geeignet anzusehen, um qualitätsbezogene Transparenz zu schaffen, und folglich unabhängig von Belastungen der betroffenen Unternehmen unverhältnismäßig.

78 Siehe bereits oben V. 3. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird in Erwägungsgrund 31 LMIV in Bezug auf die Herkunftskennzeichnung für Fleischsorten auch ausdrücklich erwähnt.

79 Informationen zu der Beauftragung Dritter mit entsprechenden Studien enthält die Website der EU-Kommission (http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/proposed_legislation_en.htm).

Ziel der Transparenz kein zentrales Ziel des EU-Lebensmittelrechts, das auch ohne Folgenabschätzung umzusetzen wäre.⁸⁰

Die Folgenabschätzung ist dabei eine Form der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die konkreten Maßnahmen bei der Ausdehnung der Herkunftskennzeichnung auf der Grundlage von Art. 26 LMIV müssen also über die spezifischen, nicht abschließenden Kriterien des Art. 26 Abs. 7 LMIV hinaus⁸¹ im Sinne von Art. 5 Abs. 4 EU-Vertrag einem legitimen Zweck dienen, sie müssen geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Gewiss ist die Art. 26 LMIV zugrundeliegende Verstärkung der Transparenz über die Herkunft von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten ein legitimer Zweck. Zweifelhafte ist jedoch schon, ob zusätzliche Kennzeichnungselemente dazu geeignet sind, Transparenz zu schaffen. Denn die Überfrachtung von Lebensmitteletiketten mit zusätzlichen Kennzeichnungselementen dient nicht ihrer Übersichtlichkeit. Je unübersichtlicher Lebensmitteletiketten sind, desto größer wird die Gefahr, dass Verbraucher sich mit den einzelnen Kennzeichnungselementen überhaupt nicht mehr auseinandersetzen, weil die Elemente nicht ausreichend wahrgenommen werden. Hinzu kommt, dass die von der EU-Kommission möglicherweise angestrebte Kompromisslösung einer Kennzeichnung „EU/Nicht-EU“ von vornherein ungeeignet ist, Transparenz über die Herkunft eines Lebensmittels zu schaffen. Sie ist ungenau und läuft Gefahr, vor allem zu einer Diskriminierung von Lebensmitteln zu führen, die nicht aus der EU stammen.⁸²

Dasselbe gilt im Übrigen für die Ausweitung des herkunftsbezogenen Irreführungsverbots durch die spezielle Transparenzregelung zu „primären Zutaten“ in Art. 26 Abs. 3 LMIV. Dadurch kann allenfalls eine Scheintransparenz entstehen. Denn über alle weiteren Zutaten eines zusammengesetzten Lebensmittels ist mit der verpflichtenden Information über eine Zutat (oder wenige Zutaten) nichts ausgesagt.

Ebenso zweifelhaft erscheint es, dass die Ausdehnung der verpflichtenden Herkunftskennzeichnung erforderlich ist. Täuschende Herkunftsangaben sind von jeher Gegenstand des allgemeinen lebensmittelrechtlichen Irreführungsverbots, das in Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) LMIV zusätzlich spezialgesetzlich ausgeformt worden ist. Daneben gibt es inzwischen zahlreiche normative Instrumente, mit denen freiwillige Herkunftsangaben gefördert und geschützt werden. Im Täuschungsschutz herrscht also bereits ein Zwang zur Transparenz, wenn nur so eine Irreführung des Verbrauchers vermieden werden kann. Zudem sind ausreichende Anreize für Lebensmittelunternehmen vorhanden, freiwillige Herkunftsangaben zur Absatzförderung zu verwenden⁸³ – auch damit wird im Rahmen des allgemeinen Marktmechanismus Transparenz für die Verbraucher geschaffen.

⁸⁰ Zu den Diskussionen im Gesetzgebungsverfahren um ausreichende Folgenabschätzungen schon *Loosen*, ZLR 2010, 647, 670 f.

⁸¹ Siehe oben V. 3.

⁸² Zu diesem Problem schon oben IV. 2.

⁸³ Siehe oben III. 3. und IV. 4.

Zweifel an der Erforderlichkeit der Regelung gibt es auch in Bezug auf das spezielle Transparenzgebot bei „primären Zutaten“. Im Kern geht es bei Art. 26 Abs. 3 LMIV darum, dass sich die Herkunft einer im Einzelfall besonders wertgebenden Zutat nicht in unvertretbarem Ausmaß von der beworbenen Herkunft des Lebensmittels unterscheiden soll. Solche Fehlvorstellungen der Verbraucher können aber einzelfallbezogen mit Hilfe des allgemeinen Irreführungsverbot vermieden werden.⁸⁴ Damit ist auch die spezielle Regelung in Art. 26 Abs. 3 LMIV nicht erforderlich.

Die Ergebnisse der bisherigen Folgenabschätzung⁸⁵ haben schließlich deutlich gezeigt, dass eine Ausdehnung der Herkunftskennzeichnung über die bestehenden Instrumente hinaus am Maßstab des Art. 5 Abs. 4 EU-Vertrag kaum als angemessen bewertet werden kann. Zwar gibt es nach den Befragungen der damit beauftragten Institute ein generelles Interesse vieler Verbraucher in der EU an Herkunftsangaben für Lebensmittel. Zugleich ist die Mehrzahl der Verbraucher aber nicht bereit, den mit der Ausdehnung der Herkunftskennzeichnung verbundenen Aufwand durch höhere Preise aufzufangen. Wenn Lebensmittelunternehmen aufgrund der Ausdehnung der verpflichtenden Herkunftskennzeichnung auf immer mehr Lebensmittel also keine realistische Möglichkeit haben, Mehraufwand durch höhere Preise umzulegen, droht eine einseitige Belastung der Unternehmen. Hinzu kommt, dass die Einhaltung der Vorschriften kaum zu überwachen sein dürfte. Die zuständigen nationalen Behörden können nach dem Stand der Technik regelmäßig nur durch eine Dokumentenprüfung kontrollieren, ob alle gesetzlichen Vorgaben einhalten wurden. Das ist mit erheblichem Aufwand verbunden, der bei einer risikobasierten Überwachung dazu führen wird, dass die Kontrolldichte gering ist.

VII. Ergebnis

Daraus ergibt sich: Die in Art. 26 LMIV angelegte Ausdehnung der verpflichtenden Herkunftskennzeichnung ist nach aktuellem Stand unverhältnismäßig, sie sollte vermieden werden. Dadurch entsteht keine rechtliche Lücke. Vielmehr kann es zu einer Rückbesinnung auf die effektive Anwendung des lange eingeführten allgemeinen Irreführungsverbot in Art. 7 und Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) LMIV kommen. Mehr Transparenz kann zudem durch die weitere Förderung und Ausdehnung von Möglichkeiten für freiwillige Herkunftsangaben erzielt werden. Normative Vorgaben dafür, die mit weniger bürokratischem Aufwand verbunden sind, gibt es. Dabei ist jedoch im Blick zu behalten, dass ein Mehr an Informationen auf dem Etikett nicht automatisch ein Mehr an Transparenz für den Verbraucher bedeutet. Insbesondere auf der Ebene der freiwilligen Herkunftskennzeichnung sollte deshalb an klaren, einheitlichen graphischen Lösungen gearbeitet werden, die es dem Verbraucher erlauben, zutreffende Informationen zur Herkunft eines Lebensmittels leicht wahrzunehmen.

⁸⁴ Siehe oben V. 4. b).

⁸⁵ Siehe oben V. 4. d).

men. Auch elektronische Instrumente werden in diesem Zusammenhang zukünftig eine größere Rolle spielen.⁸⁶

Mit Blick auf das Thema des 27. Deutschen Lebensmittelrechtstages⁸⁷ gilt also: Nur klare, verständliche und zutreffende Herkunftsangaben für Lebensmittel können tatsächlich „Vertrauen durch Transparenz“ schaffen. In diesem Zusammenhang ist eine Rückbesinnung auf die Ursprünge und die Entwicklungsgeschichte der Herkunftskennzeichnung im Lebensmittelrecht hilfreich. Denn am Anfang stand der aus dem Markenrecht stammende Schutz der Herkunft bzw. freiwilliger Angaben zur Herkunft eines Lebensmittels. Es ist die Kernfunktion solcher markenähnlicher Angaben, Vertrauen beim Verbraucher zu schaffen und Auswahlmöglichkeiten zu erleichtern. Deshalb sollten die Anreize für die Verwendung freiwilliger Herkunftsangaben und der Schutz freiwilliger Herkunftsangaben ausgebaut werden. Erzwungene Transparenz durch verpflichtende Herkunftsangaben ist hingegen ein Ausdruck von Misstrauen. Das gilt für die mehr oder weniger bewusste Diskriminierung bestimmter Ursprünge (außerhalb der EU) ebenso wie für immer detailliertere zutatenbezogene Hinweispflichten, die tatsächlich in Bezug auf das zusammengesetzte Lebensmittel lediglich Scheintransparenz schaffen können. In diesem Zusammenhang sollte der EU-Gesetzgeber also die anstehenden Folgenabschätzungen ernst nehmen und bei einem entsprechenden Ergebnis konsequent auf die Ausdehnung der verpflichtenden Herkunftskennzeichnung im Rahmen von Art. 26 Abs. 3, 5 und 6 LMIV verzichten.

Summary

Voluntary indications about the country of origin and the place of provenance of foodstuffs have long been popular marketing tools. They address topics such as the protection of business interests and the prevention of consumer deception. However, the EU- and national legislators have recently shown increased interest in mandatory indications about origin and provenance of foodstuffs in order to enhance transparency. Against this background the author summarizes the legal history of such indications in German and EU food law and analyses whether mandatory indications about origin and provenance of foodstuffs are appropriate measures to achieve the intended legislative goals. The focus of the analysis is on Food-Information-Regulation (EU) No. 1169/2011 with mandatory labeling provisions in Art. 26 FIR.

⁸⁶ Vgl. Nöhle, ZLR 2011, 263, 271 f.

⁸⁷ Vgl. Sosnitza, ZLR 2014, 121.