



POSITIONSPAPIER

Mainz, Oktober 2026 · Version 1.3

Honigbetrug und amtliche Lebensmittelüberwachung

Unionsrecht gilt. Vollzug ist Pflicht.

Rechtliche Stellungnahme zur Anwendung der Verordnung (EU) 2017/625 (Official Controls Regulation – OCR) auf die Verfälschung von Honig und zur Verantwortung der Kontrollbehörden in Bund, Ländern und Kommunen

Imkerverband Rheinland-Pfalz e.V. · VR 40851, AG Ludwigshafen am Rhein · Thomas Hock, 1. Vorsitzender

Adressaten: Imkerverbände und Imkervereine · Bieneninstitute · Landtage und Bundestag · Landesministerien · Kreis- und Stadtverwaltungen (Lebensmittelüberwachung) · Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) · BVL · MRI/NRZ-Authent · Handel und Verbraucherorganisationen

Inhalt

Zusammenfassung	3
Kernaussage	4
A. Ausgangslage und Handlungsdruck	4
I. Der Befund: Ein amtsbekannter, systematischer Betrug	4
II. Der Schaden: Existenzfrage der Imkerei, Täuschung der Verbraucher, Risiko für die Bestäubung	5
III. Der Vollzugsbefund: Schweden handelt, Deutschland verweist	5
IV. Chronologie	7
B. Rechtsrahmen: Die Normenkette	9
I. Anwendungsvorrang des Unionsrechts	9
II. Die tragenden Vorschriften der Verordnung (EU) 2017/625	10
III. Materielles Honigrecht und Täuschungsschutz	16
IV. Die neuen Rechtsakte 2022 bis 2024	16
V. Verbindliche Auslegungsquellen der Kommission	17
VI. Nationales Recht	18
C. Rechtliche Prüfung: Subsumtion des Sachverhalts unter die OCR	19
Prüfblock 1: Wer ist „zuständige Behörde“ und damit Adressat der Vollzugspflichten?	19
Prüfblock 2: Besteht eine Pflicht zu risikobasierten Kontrollen auf Honigverfälschung?	20
Prüfblock 3: Liegt ein Verdacht im Sinne des Art. 137 Abs. 2 OCR vor?	21
Prüfblock 4: Existieren Unionsmethoden für die Honigauthentizität (Art. 34 Abs. 1 OCR)?	22
Prüfblock 5: Ist die Listung in der Amtlichen Sammlung nach § 64 LFGB Voraussetzung amtlicher Kontrollen?	22
Prüfblock 6: Welche Methoden sind nach Art. 34 Abs. 2 und 3 OCR heute zulässig?	24
Prüfblock 7: Auf welchen Wegen kommen die Behörden zu einem geeigneten Laboratorium (Art. 37 OCR)?	26
Prüfblock 8: Genügt das Analyseergebnis zur Feststellung eines Verstoßes – oder bedarf es „zusätzlicher Hinweise“?	27
Prüfblock 9: Besteht Ermessen beim „Ob“ des Einschreitens (Art. 138 OCR)?	28



Prüfblock 10: Die Eigenkontroll-Falle – Art. 14 Buchst. a OCR i.V.m. DVO (EU) 2022/36	28
Prüfblock 11: Akkreditierung, Validierung und Nachweisstärke	29
Prüfblock 12: Verletzt die Behörde bereits ihre Verfahrenspflicht aus Art. 12 OCR?	29
Prüfblock 13: Rechtfertigen fehlende Mittel, Personal oder Laborkapazität die Untätigkeit?	31
Prüfblock 14: Liegt eine „schwere Störung im Kontrollsystem“ im Sinne des Art. 141 OCR vor?	31
Gesamtergebnis der Prüfung	34
D. Das Verantwortlichkeitsgeschiebe: Anatomie eines Systemversagens	35
I. Der Zirkel	35
II. Das BVL: Verbindungsstelle, sonst nichts	37
III. Das NRZ-Authent: Referenzzentrum ohne Referenzlaboratorium	38
IV. Der Bund: Aufsicht ohne Struktur	39
V. Die Länder und Kommunen: Adressaten der Pflicht	39
VI. Konklusion	40
E. Zuständigkeit und Vollzugsorganisation in Rheinland-Pfalz	40
I. Die Ebenen und ihre unionsrechtlichen Pflichten	42
II. Warum die örtliche Behörde der richtige Adressat ist	43
III. Rheinland-Pfalz kann es bereits: der Weinsektor und die IKER	44
F. Was Malmö tut und Deutschland nicht: Der Vergleich	45
G. Rechtsfolgen fortgesetzter Untätigkeit	46
I. Verwaltungsrechtliche Instrumente	46
II. Unionsrechtliche Instrumente	47
III. Staatshaftung	47
IV. Wettbewerbsrecht	48
V. Strafrecht	48
VI. Öffentlichkeit	48
H. Handlungsempfehlungen	49
I. Kreis- und Stadtverwaltungen (Vollzugsbehörden)	49
II. Land Rheinland-Pfalz (MLWUF, LUA)	49
III. Bund (BMLEH, BVL, MRI/NRZ-Authent)	50
IV. Europäische Union	51
V. Imkerschaft, Vereine, Verbände und Bieneninstitute	51
I. Schlussbemerkung	51
Anlagen- und Quellenverzeichnis	52

Zusammenfassung

Der Honigmarkt der Europäischen Union ist in erheblichem Umfang verfälscht. Die Gemeinsame Forschungsstelle der EU-Kommission (JRC) hat in der Koordinierungsaktion „From the Hives“ bei 46 % von 320 an den Außengrenzen entnommenen Importproben einen Verfälschungsverdacht festgestellt, in einzelnen Mitgliedstaaten bis zu 100 %.¹ Für den deutschen Markt bestätigen die schwedischen Vollzugsentscheidungen des Jahres 2026 diese Größenordnung produktbezogen: Elf von 17 Proben der Malmöer Kampagne waren verfälscht, und Erzeugnisse des betroffenen Abfüllers Meli werden auch im deutschen Handel geführt. Stichproben des Deutschen Berufs- und Erwerbsimkerbundes (25 von 30 Supermarktpuben beanstandet) bestätigen dies ebenso. Die Folge ist ein Preisverfall auf bis zu 1,99 € je 500-g-Glas bei Gestehungskosten von 5 bis 15 €, der die wirtschaftliche Existenz von rund 150.000 ehrlichen Imkerinnen und Imkern in Deutschland gefährdet, Millionen Verbraucher täuscht und mittelbar die Bestäubungsleistung der Honigbiene bedroht.

Die Rechtslage ist demgegenüber eindeutig. Die Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen (OCR) gilt seit dem 14. Dezember 2019 unmittelbar in jedem Mitgliedstaat und in jeder Kreisverwaltung (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Sie verpflichtet die zuständigen Behörden, regelmäßig und risikobasiert Kontrollen zur Aufdeckung betrügerischer Praktiken durchzuführen (Art. 9 Abs. 2), Verdachtsmomenten nachzugehen (Art. 137 Abs. 2) und bei festgestellten Verstößen Maßnahmen bis hin zum Verkaufsverbot zu ergreifen (Art. 138). Für die Analytik enthält Art. 34 eine zwingende Methodenkaskade, die in Ermangelung von Unionsmethoden – für Honig unstrittig der Fall – ohne Wartezeit auf international anerkannte, EURL-empfohlene, national validierte oder laborintern nach anerkannten Protokollen validierte Methoden verweist. Art. 37 eröffnet vier Wege zu einem geeigneten Laboratorium: die Benennung auch privater Speziallaboratorien (Abs. 1), die Benennung eines in einem anderen Mitgliedstaat bereits benannten Laboratoriums (Abs. 2), den Unterauftrag und – als Ausnahme – die vertragliche Beauftragung ohne förmliche Benennung (Abs. 6). Art. 12 in Verbindung mit Anhang II Kapitel II Nr. 10 verpflichtet jede Behörde zudem, die Eignung ihrer Analysemethoden in einem dokumentierten Verfahren zu überprüfen; Art. 5 Abs. 1 Buchst. d verlangt angemessene Laborkapazitäten. Die EU-Kommission hat diese Auslegung in ihrer Durchführungsbekanntmachung C/2024/6481 vom 8. November 2024 und in zwei an den Imkerverband Rheinland-Pfalz gerichteten Schreiben der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 17. Dezember 2025 und 5. März 2026 ausdrücklich bestätigt.

Die Stadt Malmö hat auf genau dieser Rechtsgrundlage zwei Verkaufsverbote gegen verfälschten Honig erlassen (Az. MN-2026-1882 vom 4. März 2026; Az. MN-2026-4090 vom 13. Mai 2026) und in einer Kontrollkampagne mit vier weiteren Kommunen 11 von 17 Proben (64 %) beanstandet. Der praktische Funktionsnachweis des Unionsrechts ist damit erbracht. In Deutschland ist demgegenüber – Stand September 2026 – keine einzige vergleichbare Vollzugsmaßnahme gegen einen systematisch verfälschten Honig bekannt.

Die gutachterliche Prüfung dieses Papiers (Teil C) ergibt: Die Vollzugspflicht trifft die Lebensmittelüberwachungsbehörden der Länder – in Rheinland-Pfalz die Kreisverwaltungen und Stadtverwaltungen der kreisfreien Städte unter der Fachaufsicht des Landesuntersuchungsamtes und

¹JRC Technical Report „EU coordinated action to deter certain fraudulent practices in the honey sector“ (JRC130227), 2023; DG SANTE, Ergebnisbericht „From the Hives“, März 2023.

des Ministeriums –, nicht das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). Die Amtliche Sammlung von Untersuchungsverfahren nach § 64 LFGB ist keine Vollzugsvoraussetzung; ihr Fehlen hat keine Sperrwirkung. Die § 64-Arbeitsgruppen des BVL, die nicht öffentlich tagen und deren Sammlung nach der eigenen Erklärung des BVL vom 30. Juni 2026 die Länder nicht bindet, sind für die Frage, ob eine Landesbehörde heute nach Art. 34, 37 und 138 OCR handeln muss, rechtlich unbeachtlich. Wer auf eine § 64-Listung, auf den HarmHoney-Prozess oder auf Durchführungsrechtsakte der Kommission bis 2028/2029 verweist, verkennt den Anwendungsvorrang des Unionsrechts und verweigert den Vollzug.

Teil D dieses Papiers benennt das Verantwortlichkeitsgeschiebe zwischen Kreisverwaltungen, Landesministerien, Verbraucherschutzministerkonferenz, BVL, Nationalem Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) und EU-Kommission als das eigentliche Strukturproblem: Jede Ebene verweist auf die nächste, keine handelt. Teil E stellt die Vollzugsorganisation in Rheinland-Pfalz schematisch dar und ordnet jeder Ebene ihre unionsrechtliche Pflicht zu. Teil G legt die Rechtsfolgen fortgesetzter Untätigkeit dar – von der Untätigkeitsklage über die Beschwerde bei der EU-Kommission bis zur Staatshaftung nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG und nach den unionsrechtlichen Grundsätzen der Rechtssachen Francovich und Brasserie du Pêcheur. Teil H formuliert konkrete Handlungsempfehlungen für Kreis-, Landes-, Bundes- und EU-Ebene sowie für die Imkerschaft.

Dieses Papier ist als Arbeitsgrundlage für Imkerinnen und Imker, Vereine und Verbände, Bieneninstitute und politische Entscheidungsträger konzipiert. Es soll jede Imkerin und jeden Imker in die Lage versetzen, die örtlich zuständige Lebensmittelüberwachungsbehörde mit einem vollständigen, belegten und rechtlich geprüften Sachverhalt zum Handeln aufzufordern. Ein Musterschreiben wird gesondert zur Verfügung gestellt.

Kernaussage

Die Bekämpfung des Honigbetrugs ist keine Frage fehlender Methoden, fehlender Laborkapazitäten, fehlender Referenzlabore oder fehlender Rechtsgrundlagen. Sie ist eine Frage des Vollzugswillens. Die Verordnung (EU) 2017/625 verpflichtet jede Lebensmittelüberwachungsbehörde in Deutschland bereits heute, Honig risikobasiert auf Verfälschung zu kontrollieren, dafür das nach Art. 34 OCR zulässige Methodenbündel (¹H-NMR, LC-HRMS, IRMS, HPAEC-PAD, Proteomik; ergänzend DNA-Verfahren) im Verbund mit den Kontrolltechniken des Art. 14 (Dokumentenprüfung, Eigenkontrollaudit, Probenahme) einzusetzen, erforderlichenfalls Speziallaboratorien nach Art. 37 OCR zu benennen oder zu beauftragen und festgestellte Verstöße nach Art. 138 OCR mit Verkaufsverbot, Rückruf und Sanktion zu ahnden.

Die Amtliche Sammlung nach § 64 LFGB, die Arbeitsgruppen des BVL und der Harmonisierungsprozess der EU-Kommission bis 2028/2029 sind für diese Pflicht ohne rechtliche Bedeutung. Unionsrecht hat Anwendungsvorrang. Was in Malmö geht, geht in Mainz, Koblenz, Trier und in jeder Kreisverwaltung. Das fortgesetzte gegenseitige Verweisen der Behörden aufeinander ist kein Rechtfertigungsgrund, sondern selbst der Verstoß.



A. Ausgangslage und Handlungsdruck

I. Der Befund: Ein amtsbekannter, systematischer Betrug

Die Verfälschung von Honig durch Zusatz von Zuckersirupen aus Reis, Mais, Weizen, Rüben oder Zuckerrohr ist der Europäischen Kommission, dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und den deutschen Behörden seit mindestens einem Jahrzehnt bekannt. Bereits 2015/2016 dokumentierte eine erste EU-koordinierte Kontrollaktion in Verbindung mit einer JRC-Studie (JRC104749) erhebliche Beanstandungsquoten.² Die zweite Koordinierungsaktion „From the Hives“ (2021–2022, Bericht 2023) ergab bei 320 an den EU-Außengrenzen gezogenen Importproben einen Verdachtsanteil von 46 %; für einzelne Herkunfts- und Eingangsstaaten lagen die Quoten bei bis zu 100 %. Die Kommission zog daraus zwei Folgerungen, die für dieses Papier tragend sind: Erstens seien die etablierten amtlichen Analysemethoden „nicht sensitiv genug, um geringe und mittlere Verfälschungsgrade durch zugesetzte Zucker zu erkennen“; zweitens passten Betrüger „den Grad der Verfälschung an die derzeit verfügbaren analytischen Möglichkeiten an“.³ Der Diagnose-Schlüssel liege in der Kombination mehrerer Methoden.

Für Deutschland hat der Deutsche Berufs- und Erwerbsimkerbund (DBIB) Supermarktpuben mit DNA-Sequenzierung (Metagenomics) untersuchen lassen und hohe Beanstandungsquoten gemeldet. Für dieses ungezielte Verfahren hat die § 64-Arbeitsgruppe „NGS-Speziesidentifizierung“ inzwischen festgestellt, dass es einen Sirupzusatz nicht eindeutig nachweisen kann; auch das ausführende Labor räumt ein, dass hochgereinigte Sirupe so nicht erfassbar sind. Dieses Papier stützt sich auf diese Zahlen deshalb nicht als Beleg für Sirupzusatz. Davon zu unterscheiden sind gezielte DNA-Tests mit artspezifischen Markern (qPCR): Sie haben in einer begutachteten Studie unter Beteiligung der britischen Food Standards Agency Reis- und Maissirup ab einem Anteil von 1 % nachgewiesen und die Sirupart bestimmt; die Wissensplattform der EU-Kommission führt sie unter den Markern für Sirupzusatz. Rübensirup erfassen sie nicht, und ihre Schwellenwerte beruhen bisher auf britischen Imkerhonigen; sie sind deshalb eine Ergänzung im Methodenbündel, keine Grundlage. Belastbar sind heute vor allem die Befunde, die mit Isotopenanalytik, NMR und LC-HRMS gewonnen wurden.

Mit den schwedischen Vollzugsentscheidungen des Jahres 2026 (Teil A.III) liegen darüber hinaus produktbezogene, amtlich festgestellte Befunde für Marken vor, die auch im deutschen Handel geführt werden (Abfüller Meli; Marken Allos und Maribel).⁴

II. Der Schaden: Existenzfrage der Imkerei, Täuschung der Verbraucher, Risiko für die Bestäubung

Die Marktfolgen sind dokumentiert. Verfälschter Importhonig wird im deutschen Lebensmitteleinzelhandel zu Preisen von bis zu 1,99 € je 500-g-Glas angeboten. Die Gestehungskosten europäischer Imkereien liegen bei 5 bis 15 € je 500 g, ein kostendeckender Verkaufspreis bei 11 bis 12

²JRC, „Honey: Results of the first EU coordinated control plan“, JRC104749 (2016); OLAF-Bericht 2016.

³DG SANTE, „EU coordinated action ‚From the Hives‘ – Results and follow-up“, März 2023; deutsche Fassung der Fragen und Antworten „Sensible Information“ (2021).

⁴Stadt Malmö, Delegationsbeschlüsse MN-2026-1882 (04.03.2026) und MN-2026-4090 (13.05.2026); Pressemitteilung der Stadt Malmö vom 19.05.2026; Presseberichterstattung (Äkta vara, Testfakta, SVT) zur Kontrollkampagne Mai 2026. Für Allos und Maribel liegen dem Verband keine amtlichen Bescheide vor; die Angaben stützen sich auf Presseberichte.



€. Kein Imker kann zu Dumpingpreisen produzieren, die nur durch Sirupstreckung erreichbar sind. Der DBIB berichtet, dass in einzelnen Mitgliedstaaten drei Viertel der Berufsimker aufgegeben haben. In Deutschland stehen rund 150.000 Imkerinnen und Imker vor der Frage, ob sich ehrliche Honigerzeugung noch lohnt. Mit der Erwerbsimkerei steht die Bestäubungsleistung der Honigbiene auf dem Spiel, die nach Rind und Schwein als dritt wichtigstes Nutztier der Bundesrepublik gilt.

Der Schaden ist nicht auf die Erzeuger beschränkt. Millionen Verbraucher zahlen den Preis von Honig für Zuckersirup. Über die Täuschung hinaus bestehen Gesundheitsfragen: Sirupe verschieben das Zuckerspektrum und den glykämischen Index, brauner Reissirup kann Arsen enthalten, zugesetzte Fremdenzyme, Farbstoffe und HMF-Reduzierer sind in ihrer Wirkung unerforscht, und gentechnisch erzeugte nektarähnliche Substanzen werfen kennzeichnungsrechtliche Fragen auf.⁵ Der gesetzliche Doppelauftrag des Lebensmittelrechts – Schutz der Gesundheit und Schutz vor Täuschung (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LFGB; Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 VO (EG) Nr. 178/2002) – ist damit in beiden Dimensionen betroffen.

III. Der Vollzugsbefund: Schweden handelt, Deutschland verweist

Die Umweltverwaltung der Stadt Malmö hat innerhalb von zehn Wochen zwei Verkaufsverbote gegen verfälschten Honig erlassen und im Verbund mit den Kommunen Helsingborg, Södertälje, Solna und Kalmar eine risikobasierte Kontrollkampagne durchgeführt. Rechtsgrundlage waren die Art. 138 Abs. 1 und 2 OCR, Art. 1 und Anhang II der Richtlinie 2001/110/EG sowie Art. 7 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 – Vorschriften, die in Rheinland-Pfalz wortgleich gelten.

Fall	Datum / Az.	Unternehmer / Produkt	Analytik	Befund und Maßnahme
Hilltop Hot Honey	04.03.2026, MN-2026-1882	Normal Sweden AB, Malmö; 340 g, Charge JUN 2027 25102	Eurofins (Enzymanalyse, Proteomik); Food QS (Zuckeranalyse, LC-HRMS, NMR) – drei unabhängige Analysen	Fremde Enzyme und fremde Zucker; sehr niedriger Gehalt an Bienenenzymen. Verbot des Inverkehrbringens; Vernichtung oder Rücksendung nur mit Zustimmung der Behörde.
Eldorado Flytande honung	13.05.2026, MN-2026-4090	Hemköpskedjan AB (Axfood), Malmö; 350 g, Charge 260090, MHD 30.01.2028; Abfüller: Meli (Belgien)	Eurofins: NMR, LC-HRMS, Proteomik; gezielte, risikobasierte Kontrolle der Produktkategorie	Fremdenzym Alpha-Amylase (<i>Aspergillus oryzae</i>), niedriges Protein von <i>Apis mellifera</i> ; „kein Honig im Sinne des Rechts, sondern ein manipuliertes Erzeugnis“. Sofort vollziehbares Verkaufsverbot (§ 33 livsmedelslagen).

⁵Vgl. das Schreiben von DBIB und Imkerverband Rheinland-Pfalz an die Staatssekretäre der Länder vom 09.04.2025 mit Nachweisen (Meta-Studie 2020 zu gesundheitlichen Effekten verfälschten Honigs).



Fall	Datum / Az.	Unternehmer / Produkt	Analytik	Befund und Maßnahme
Fünf-Kommunen-Kampagne	April/Mai 2026; PM Stadt Malmö 19.05.2026	Malmö, Helsingborg, Södertälje, Solna, Kalmar; 17 Proben aus Supermarktketten, Einzelhandel und Großhandel, Fokus Drittlandsherkunft	Drei komplementäre Methoden (Proteomik, NMR, LC-HRMS)	11 von 17 Proben (64 %) nicht konform mit Honigrichtlinie und LIVSFS 2003:10; „besorgniserregend hohe Fehlerquote“ (Caroline Tandefelt); Verkaufsverbote angekündigt. Unter den Treffern laut Presse: Allos Akaciahonung, Maribel (Lidl).

Der Malmöer Bescheid im Fall Eldorado hält ausdrücklich fest, die Auswahl der Proben sei „durch eine gezielte, risikobasierte Kontrolle für die Produktkategorie“ erfolgt, die Methoden seien „akkreditiert“ und würden „international zur Aufdeckung von Lebensmittelbetrug eingesetzt“; durch ihre Kombination sei es möglich, „fremde Zuckerarten und exogene Enzyme ... mit hoher Sicherheit zu identifizieren“.⁶ Die Behörde hat die sofortige Vollziehbarkeit mit dem Vorrang des Verbraucherschutzes und des lauterer Wettbewerbs vor den wirtschaftlichen Interessen des Unternehmers begründet – eine Abwägung, die jede deutsche Behörde nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO ebenso treffen kann.

In Deutschland ist demgegenüber – Stand Redaktionsschluss – keine einzige Vollzugsmaßnahme nach Art. 138 OCR gegen einen systematisch mit Sirup gestreckten Honig bekannt, obwohl der Befund seit 2016 amtsbekannt ist, die Verbraucherschutzministerkonferenz am 23. Mai 2025 (TOP 36) den Handlungsbedarf einstimmig festgestellt hat und der Imkerverband Rheinland-Pfalz die Landesbehörde, das BVL und das MRI/NRZ-Authent im Mai 2026 förmlich und mit Fristsetzung zum Handeln aufgefordert hat. Das Antwortmuster ist stets dasselbe: Die Kreisverwaltung verweist auf das Landesuntersuchungsamt, dieses auf die fehlende § 64-Methode, das Land auf die VSMK und den Bund, der Bund auf das BVL, das BVL auf das NRZ-Authent und die EU-Honigplattform, diese auf Durchführungsrechtsakte bis 2028 und 2029. Dieses Verantwortlichkeitsgeschiebe ist Gegenstand von Teil D.

IV. Chronologie

Datum	Ereignis	Bedeutung
2015/2016	Erste EU-koordinierte Kontrollaktion Honig; JRC104749; OLAF-Bericht	Betrug amtsbekannt
15.03.2017 / 14.12.2019	Erlass der VO (EU) 2017/625; Geltungsbeginn	Art. 9, 14, 34, 37, 137, 138 unmittelbar anwendbar

⁶Stadt Malmö, Delegationsbeschluss MN-2026-4090 vom 13.05.2026, Abschnitt „Motivering“ (nichtamtliche Übersetzung, Anlage 2A zum Schreiben an das MLWUF vom 27.05.2026).



Datum	Ereignis	Bedeutung
21.06.–02.07.2021	Sondierungsstudie der GD SANTE in Deutschland zur Betrugsbekämpfung, DG(SANTE) 2021-7149; geprüfte Länder: Bayern und Rheinland-Pfalz	Kommission stellt fest: Kontrollen nach Art. 9 Abs. 2 in mehreren Bereichen nicht geplant, keine umfassende Schwachstellenanalyse, unzureichende Dokumentation (Ziff. 13, 29)
11.01.2022	DVO (EU) 2022/36: Muster HON mit Authentizitätsgarantie	Eigenkontrollpflicht der Importeure und Abfüller
17.02.2022	Hamburg benennt Eurofins Analytik GmbH nach Art. 37 Abs. 1 OCR (Az. G531—09.02/03, 012)	Selektiver Vollzug: Art. 34/37 werden in Deutschland angewendet – nur nicht bei Honig
2023	JRC131525 / EUR 31436 EN: Leitfaden der GD SANTE zur Durchführung des Art. 9 Abs. 2 OCR	Honig an erster Stelle der betrugsanfälligen Erzeugnisse (Anh. 6); NMR und EA/LC-IRMS als einschlägige Methoden benannt (Anh. 8); Kontrolle setzt den Betrugsnachweis nicht voraus (Abschn. 2.1)
März 2023	JRC-Bericht „From the Hives“: 46 % Verdachtsquote	Amtliche Methoden nachweislich unzureichend; Methodenbündel als Schlüssel
13.06.2024	RL (EU) 2024/1438 in Kraft: Herkunftsangaben mit Prozent, Streichung „gefilterter Honig“, Art. 4/4a	Zwischenkontrollen mit international anerkannten Methoden ausdrücklich vorgesehen
08.11.2024	Bekanntmachung der Kommission C/2024/6481 zur Durchführung der OCR	Methodenkaskade; laborintern validierte Methoden als gleichwertige Alternative; Audit der Eigenkontrollen; Benennung privater und ausländischer Laboratorien; Art. 37 Abs. 6 als Ausnahme
29.11.2024	DeVO (EU) 2023/2652: Leistungspflicht für Drittlandsbetriebe wird scharf	Rückverfolgbarkeit importierter Sendungen
16.03. / 09.04.2025	Schreiben IRP an StS Dr. Manz; Schreiben DBIB/IRP an die Staatssekretäre aller Länder	Grundlage des VSMK-Beschlusses
April 2025	DIN EN 17958:2025-02 (LC-IRMS, C4-Zucker in Honig) als BVL L 40.00-19 in die § 64-Sammlung aufgenommen	Erstes und bisher einziges Verfälschungsverfahren in der Sammlung; nach NRZ-Authent Art.-34-konform – kein Bescheid
23.05.2025	21. VSMK, TOP 36: Bund soll NRZ-Authent mit Methodenbewertung und -erarbeitung beauftragen	Politischer Auftrag; implizites Eingeständnis der Methodenlücke
Mai 2025	NGS-Stellungnahme NRZ-Authent / § 64-AG	Zirkuläre Ablehnung von DNA-Methoden „als alleinige Verfahren“



Datum	Ereignis	Bedeutung
10.09.2025	Erlass des BMLEH an das MRI (GZ 312-22101/0005#013): Beauftragung des NRZ-Authent nach VSMK Ziff. 3 und 4	Auftrag erteilt – ohne Zeitplan, Pflichtenheft und Ressourcen; BVL sieht für sich „keinen Handlungsauftrag“
September 2025	Eurofins-Whitepaper Proteomik (Witt/Kunert)	Fremdenzym-Nachweis gerichtsfest verfügbar
03.12.2025 / 17.12.2025	Anfrage IRP an Kommissar Várhelyi; Antwort DG SANTE (Ares(2025)10646267)	Methodenkaskade sofort anwendbar; Codex-Methoden; Kombination der Kontrollmethoden des Art. 14
25.01.2026 / 05.03.2026	Nachfrage IRP; Antwort DG SANTE (Ares(2026)852810)	Art. 37 Abs. 6 nach Prüfung anwendbar; Behörden dürfen sich auf Laborbefunde stützen; Art. 138 Handlungspflicht
04.03.2026	Malmö: Verkaufsverbot Hilltop Hot Honey (MN-2026-1882)	Erster europäischer Vollzugspräzedenzfall mit Proteomik
März 2026	Mahnschreiben IRP an Lebensmittelüberwachungsbehörden; Pressemitteilung zur Schadensersatzankündigung	Verjährungsrelevante Kenntnis der Behörden
13.05.2026	Malmö: sofort vollziehbares Verkaufsverbot Eldorado (MN-2026-4090)	Produktbezug zum deutschen Markt (Meli)
19.05.2026	PM Stadt Malmö: 11 von 17 Proben beanstandet	Systematische Kontrollkampagne erfolgreich
01.06.2026	Fragenkataloge IRP an BVL (69 Fragen) und MRI/NRZ-Authent (45 Fragen), nachrichtlich BMLEH	Fristsetzung vier Wochen; Eskalationsstufen angekündigt
27.05.2026	Aufforderungsschreiben IRP an MLWUF Rheinland-Pfalz (Frau Dr. Beck)	Förmliche Aufforderung zum Vollzug nach Malmöer Vorbild; Frist vier Wochen
14.06.2026	Neue Honigkennzeichnung gilt (Herkunftsländer mit Prozentangaben)	Neuer Kontrollansatz für die Überwachung
30.06.2026	Bescheid des BVL (Gz. 14400.0.40.07.01) auf den Fragenkatalog	Sammelformel „Zuständigkeit bei den Ländern“ für 21 Fragen; Sammlung bindet die Länder nicht; kein Entschließungsermessen (OVG Lüneburg); keine Tatsachengrundlage für fehlende Kapazität; keine Koordinierungspflicht; kein Amtshilfeersuchen an Schweden



Datum	Ereignis	Bedeutung
01.07.2026	Bescheid des MRI/NRZ-Authent auf den Fragenkatalog	NRZ-Authent ist kein NRL nach Art. 100/101; VSMK-Auftrag per Erlass vom 10.09.2025 erteilt, ohne Frist und Pflichtenheft; vier Speziallabore benannt; „nicht behauptet, dass es an Analysekapazität fehle“; keine Ringversuche, kein Referenzmaterial
15.08.2026	Informationsschreiben Nr. 5 des IRP an Vorstände, Obleute und Vereinsvorsitzende	Mitgliederinformation zum Sachstand

B. Rechtsrahmen: Die Normenkette

Die nachstehende Darstellung folgt der Hierarchie der Rechtsquellen. Sie beginnt beim Anwendungsvorrang des Unionsrechts, stellt sodann die tragenden Vorschriften der OCR im Wortlaut dar, ordnet das materielle Honigrecht, die neuen Rechtsakte der Jahre 2022 bis 2024 und die verbindlichen Auslegungsquellen der Kommission ein und schließt mit dem nationalen Recht, dessen Bedeutung sich – wie zu zeigen ist – auf die Zuständigkeitszuweisung beschränkt.

I. Anwendungsvorrang des Unionsrechts

Die Verordnung (EU) 2017/625 ist eine Verordnung im Sinne des Art. 288 Abs. 2 AEUV: Sie „hat allgemeine Geltung“, ist „in allen ihren Teilen verbindlich“ und „gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“. Sie bedarf keiner nationalen Umsetzung und darf durch nationales Recht weder wiederholt noch relativiert werden. Im Konflikt mit nationalem Recht – gleich welchen Ranges – setzt sich das Unionsrecht durch (EuGH, Rs. 6/64, Costa/E.N.E.L.; Rs. 106/77, Simmenthal II). Jede nationale Behörde, auch die Kreisverwaltung, ist verpflichtet, unmittelbar anwendbares Unionsrecht von Amts wegen anzuwenden und entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen (EuGH, Rs. 103/88, Fratelli Costanzo). Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) verpflichtet die Mitgliedstaaten darüber hinaus, „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen“ aus dem Unionsrecht zu ergreifen und dessen praktische Wirksamkeit (effet utile) sicherzustellen.

Verfassungsrechtlich ist die Bundesrepublik über Art. 23 Abs. 1 GG an diese Bindung gebunden. Die Ausführung des Lebensmittelrechts obliegt nach Art. 83 GG den Ländern als eigene Angelegenheit; der Bund verfügt insoweit über keine Vollzugskompetenz. Für den Vollzug der OCR bedeutet das: Adressat der unionsrechtlichen Handlungspflichten ist die Landesbehörde, in Rheinland-Pfalz die Kreis- bzw. Stadtverwaltung als Vollzugsbehörde. Eine Bundesoberbehörde wie das BVL kann diese Pflicht weder übernehmen noch suspendieren.



II. Die tragenden Vorschriften der Verordnung (EU) 2017/625

1. Schutzzweck, zuständige Behörde und Ausstattungspflicht (Art. 1, 3, 4, 5 OCR)

Die Verordnung gilt nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. a OCR für die amtlichen Kontrollen im Bereich „Lebensmittel und Lebensmittelsicherheit, **Lauterkeit** und gesundheitliche Unbedenklichkeit auf allen Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Lebensmitteln, darunter Vorschriften zur Gewährleistung **fairer Handelspraktiken** und über den Schutz der Interessen und der Information der Verbraucher“. Der Schutz der Lauterkeit des Handels ist damit kein Nebenzweck der Gesundheitsüberwachung, sondern ein eigenständiger, gleichrangiger Gegenstand der Verordnung. Er schützt neben den Verbrauchern auch diejenigen, die im Wettbewerb mit verfälschter Ware stehen – die redlichen Erzeuger.

„Zuständige Behörden“ sind nach Art. 3 Nr. 3 OCR „die zentralen Behörden eines Mitgliedstaats, die für die Durchführung amtlicher Kontrollen und anderer amtlicher Tätigkeiten nach dieser Verordnung und den Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 verantwortlich sind“, sowie „alle anderen Behörden, denen diese Verantwortung übertragen wurde“. Die Verordnung spricht von Durchführung und Verantwortung, nicht von bloßer Organisation oder Zuständigkeit: Die Behörde, der die Verantwortung übertragen ist, trägt sie selbst. Art. 4 Abs. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, für jeden Bereich des Lebensmittelrechts zuständige Behörden zu benennen. Art. 5 Abs. 1 OCR bestimmt, worüber diese Behörden verfügen müssen: über Verfahren, „um die Wirksamkeit und Angemessenheit der amtlichen Kontrollen ... zu gewährleisten“ (Buchst. a), über Verfahren zur Vermeidung von Interessenkonflikten (Buchst. c), über „**angemessene Laborkapazitäten für Analysen, Tests und Diagnosen**“ (Buchst. d), über „eine ausreichende Zahl angemessen qualifizierten und erfahrenen Personals“ (Buchst. e), über „angemessene und ordnungsgemäß instandgehaltene Einrichtungen und Ausrüstung“ (Buchst. f) und über „die Rechtsbefugnis zur Durchführung amtlicher Kontrollen“ (Buchst. g).⁷ Die OCR geht damit von der Handlungsfähigkeit jeder benannten Behörde aus; sie kennt keine Behörde, die „zuständig, aber nicht handlungsfähig“ wäre. Fehlende Laborkapazität ist nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. d keine Entschuldigung für unterbliebene Kontrollen, sondern selbst ein Verstoß – ebenso wie eine unzureichende Mittelausstattung durch das Land ein Verstoß gegen Art. 78 Abs. 1 OCR ist, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, „für eine angemessene Mittelausstattung“ zu sorgen.

2. Risikobasierte Kontrollen zur Aufdeckung von Betrug (Art. 9 OCR)

Art. 9 Abs. 1 Buchst. b, d und e sowie Abs. 2 VO (EU) 2017/625 (Auszug)

„(1) Die zuständigen Behörden unterziehen alle Unternehmer regelmäßig risikobasiert und mit angemessener Häufigkeit amtlichen Kontrollen; dabei berücksichtigen sie ... b) alle Informationen, die darauf hindeuten, dass die Verbraucher insbesondere in Bezug auf Art, Identität, Eigenschaften, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprungsland oder Herkunftsort und Methode der Herstellung oder Erzeugung des Lebensmittels irregeführt werden könnten; ... d) die Verlässlichkeit und die Ergebnisse der Eigenkontrollen, die von den Unternehmern oder in deren Auftrag von Dritten durchgeführt wurden ...; e) alle Informationen, die auf einen Verstoß gegen die Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 hindeuten könnten. (2) Die zuständigen Behörden führen regelmäßig in angemessenen zeitlichen Abständen, die

⁷Art. 5 Abs. 1 wird hier nach der Urfassung der Verordnung zitiert (ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1). In der auf EUR-Lex angezeigten konsolidierten Fassung ist der Absatz infolge der Berichtigung C3 unvollständig wiedergegeben und bricht nach den Worten „verfügen über“ ab.



risikobasiert festgelegt werden, amtliche Kontrollen durch, um etwaige, durch betrügerische oder irreführende Praktiken vorsätzlich begangene Verstöße gegen die Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 aufzudecken, und sie berücksichtigen dabei die über die Amtshilfemechanismen gemäß den Artikeln 102 bis 108 ausgetauschten Informationen über derartige Verstöße und alle anderen Informationen, die auf solche Verstöße hindeuten.“

Art. 9 Abs. 2 ist die eigentliche „Betrugsvorschrift“ der OCR. Er verpflichtet die Behörde nicht erst zum Handeln, wenn ein Verstoß festgestellt ist, sondern bereits dazu, Kontrollen so zu planen, dass vorsätzliche Täuschungen aufgedeckt werden. Die Vorschrift ist als Pflicht formuliert („führen ... durch“) und knüpft an „alle anderen Informationen, die auf solche Verstöße hindeuten“ an – also auch an JRC-Berichte, Vollzugsentscheidungen anderer Mitgliedstaaten, Verbandsstichproben und Hinweise aus der Imkerschaft.

3. Transparenz und Dokumentation (Art. 11 bis 13 OCR)

Art. 11 Abs. 1 verpflichtet die zuständigen Behörden, die Kontrollen „mit einem hohen Maß an Transparenz“ durchzuführen und mindestens jährlich Art, Anzahl und Ergebnis der Kontrollen, Art und Anzahl der festgestellten Verstöße sowie die Zahl der Fälle zu veröffentlichen, in denen Maßnahmen nach Art. 138 ergriffen wurden. Art. 11 ist eine objektive Veröffentlichungspflicht der Behörde; ein individueller Auskunftsanspruch folgt aus ihr nicht unmittelbar. Er ergibt sich aus § 2 Abs. 1 des Verbraucherinformationsgesetzes und aus dem Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz bzw. den Informationsfreiheitsgesetzen der übrigen Länder. Art. 11 OCR entfaltet in diesem Verfahren gleichwohl Wirkung: Angaben, die ohnehin jährlich zu veröffentlichen sind, können auf Antrag weder wegen des Aufwands noch wegen entgegenstehender Geheimhaltungsinteressen verweigert werden.

Art. 12 Abs. 1 VO (EU) 2017/625 und Anhang II Kapitel II Nr. 5, 8 und 10

„(1) Die zuständigen Behörden führen die amtlichen Kontrollen nach dokumentierten Verfahren durch. Diese Verfahren decken die Prüffelder für Kontrollverfahren ab, die in Anhang II Kapitel II aufgeführt sind, und umfassen Anweisungen für das Personal, das die amtlichen Kontrollen durchführt.“ – Anhang II Kapitel II, Prüffelder für Kontrollverfahren: „... (5) Probenahmeverfahren, Kontrollmethoden und -techniken einschließlich Laboranalysen, -tests und -diagnosen, Auswertung der Ergebnisse und sich daraus ergebende Entscheidungen ... (8) Folgemaßnahmen nach amtlichen Kontrollen ... (10) Überprüfung der Eignung von Methoden für Probenahmen sowie für Laboranalysen, -tests und -diagnosen ...“

Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang II Kapitel II Nr. 10 ist für den Honigsektor von besonderer Tragweite. Jede zuständige Behörde muss ein dokumentiertes Verfahren besitzen, das die **Eignung** der von ihr verwendeten Analysemethoden überprüft. Eine Behörde, die Honig seit Jahren allein auf die klassischen Parameter untersucht und nie geprüft hat, ob diese Methoden geeignet sind, moderne Sirupzusätze nachzuweisen, verletzt damit nicht erst ihre Kontrollpflicht aus Art. 9, sondern bereits ihre Verfahrenspflicht aus Art. 12 – und zwar unabhängig von jeder Einzelprobe. Art. 12 Abs. 3 Buchst. a verpflichtet sie, festgestellte Mängel durch Korrekturmaßnahmen zu beheben. Art. 13 verlangt schließlich schriftliche Aufzeichnungen über jede Kontrolle einschließlich der „angewandten Kontrollmethoden“ (Abs. 1 Buchst. b); Art. 6 verpflichtet die Behörde zu internen Audits, die „einer unabhängigen Prüfung unterzogen“ werden und „unter transparenten Bedingungen“ erfolgen.



4. Der Werkzeugkasten der Kontrolle und die Mitwirkungspflicht (Art. 14, 15 OCR)

Art. 14 VO (EU) 2017/625 (Auszug)

„Die Methoden und Techniken für amtliche Kontrollen umfassen gegebenenfalls a) eine Untersuchung der von den Unternehmern eingeführten Kontrollen und der erzielten Ergebnisse; ... e) die Prüfung von Dokumenten, Aufzeichnungen zur Rückverfolgbarkeit und anderen Aufzeichnungen ...; ... g) die Überprüfung der vom Unternehmer vorgenommenen Messungen sowie anderer Testergebnisse; h) Probenahme, Analyse, Diagnose und Tests; i) Audits der Unternehmer; j) alle anderen Tätigkeiten, die zur Feststellung von Verstößen erforderlich sind.“

Art. 14 beschreibt rechtsverbindlich, mit welchen Mitteln die Behörde kontrolliert. Er beschränkt die Kontrolle nicht auf die Endproduktanalyse, sondern stellt die Untersuchung der betrieblichen Eigenkontrollen (Buchst. a), die Dokumentenprüfung (Buchst. e), das Audit (Buchst. i) und eine Auffangklausel (Buchst. j) gleichrangig daneben. Die Kommission ordnet in ihrer Bekanntmachung C/2024/6481 (Abschnitt 2.1.3.2) die Prüfung der Eigenkontrollen nach Buchst. a und der HACCP-Verfahren nach Buchst. d ausdrücklich dem Audit-Instrument zu, das über die bloße Einhaltung hinaus prüft, „ob diese Regelungen wirksam angewendet werden und zur Erreichung der Ziele geeignet sind“ (Art. 3 Nr. 30 OCR). Art. 15 verpflichtet die Unternehmer, dem Kontrollpersonal Zugang zu Betriebsgelände, „computergestützten Informationsmanagementsystemen“, Waren, „Dokumenten und anderen sachdienlichen Informationen“ zu gewähren und es zu unterstützen.

5. Die Methodenkaskade (Art. 34 OCR)

Art. 34 Abs. 1 bis 3 VO (EU) 2017/625

„(1) Die bei den amtlichen Kontrollen und anderen amtlichen Tätigkeiten für Probenahmen und für Laboranalysen, -tests und -diagnosen verwendeten Methoden genügen den Vorschriften der Union über solche Methoden oder über die Leistungskriterien für solche Methoden. (2) Wenn keine Unionsvorschriften gemäß Absatz 1 bestehen, verwenden die amtlichen Laboratorien im Rahmen amtlicher Kontrollen und anderer amtlicher Tätigkeiten eine der folgenden Methoden je nach Eignung für die jeweiligen Analyse-, Test- und Diagnoseerfordernisse: a) die verfügbaren Methoden, die international anerkannten Regeln oder Protokollen, beispielsweise den vom Europäischen Normenausschuss (CEN) anerkannten, genügen, oder von den Referenzlaboratorien der Europäischen Union entwickelte oder empfohlene einschlägige Methoden, die nach international anerkannten wissenschaftlichen Protokollen validiert wurden; b) für den Fall, dass keine geeigneten Regeln oder Protokolle gemäß Buchstabe a bestehen, Methoden, die einschlägigen Vorschriften auf nationaler Ebene genügen, oder, falls solche Vorschriften nicht bestehen, von den nationalen Referenzlaboratorien entwickelte oder empfohlene einschlägige Methoden, die nach international anerkannten wissenschaftlichen Protokollen validiert wurden; oder einschlägige Methoden, die im Rahmen von laborintern oder zwischen Laboratorien durchgeführten Studien zur Validierung der Methoden im Einklang mit international anerkannten wissenschaftlichen Protokollen entwickelt und validiert wurden. (3) Wenn dringend Laboranalysen, -tests oder -diagnosen benötigt werden und es keine der in den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels genannten Methoden gibt, kann das betreffende nationale Referenzlaboratorium oder, falls kein nationales Referenzlaboratorium besteht, jedes gemäß Artikel 37 Absatz 1 benannte Laboratorium andere als die in den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels genannten Methoden verwenden, bis eine geeignete, nach international anerkannten wissenschaftlichen Protokollen validierte Methode verfügbar ist.“

Die Vorschrift regelt abschließend, welche Methoden amtliche Laboratorien verwenden. Sie kennt vier Stufen: Unionsmethoden (Abs. 1); international anerkannte oder EURL-emphohlene Methoden (Abs. 2 Buchst. a); nationale Vorschriften, NRL-Methoden oder laborintern bzw. zwischen Laboratorien



validierte Methoden (Abs. 2 Buchst. b); und in Dringlichkeitsfällen andere Methoden (Abs. 3), wobei diese letzte Stufe dem nationalen Referenzlaboratorium vorbehalten ist, solange ein solches besteht – und, wo keines besteht, wie für die Lebensmittelauthentizität in Deutschland (Ziffer 7), jedem nach Art. 37 Abs. 1 benannten Laboratorium offensteht. Innerhalb des Buchst. b besteht nach der Auslegung der Kommission eine Rangfolge zwischen den ersten beiden Optionen: Methoden nach nationalen Vorschriften gehen den vom NRL empfohlenen Methoden vor. Entscheidend ist der dritte Satz der Kommission: „Andere validierte Methoden können jedoch als **gleichwertige Alternative** zu den beiden vorgenannten Optionen herangezogen werden.“⁸ Die laborintern oder zwischen Laboratorien validierte Methode – NMR-Profiling, LC-HRMS, Isotopenanalytik, Proteomik, DNA-Verfahren – steht damit gleichrangig neben nationalen Vorschriften und NRL-Empfehlungen. Sie ist keine Notlösung bis zu einer Empfehlung des Referenzzentrums, sondern ein eigenständig eröffneter Weg, der auch dann offen bleibt, wenn eines Tages ein nationales Referenzlaboratorium benannt wird und eine andere Methode empfiehlt. Anhang III Nr. 4 OCR bestätigt das: „Sind Analysemethoden nur innerhalb eines einzelnen Laboratoriums validierbar, so sollten sie nach international akzeptierten wissenschaftlichen Protokollen oder Leitlinien validiert werden.“ Die Kommission stellt ferner klar, dass „die Verfügbarkeit einer Methode in einem bestimmten Laboratorium oder Mitgliedstaat kein relevantes Kriterium“ ist, „da es den zuständigen Behörden offensteht, amtliche Laboratorien und Referenzlaboratorien in anderen Mitgliedstaaten oder EWR-Ländern zu benennen“. Eine „Amtliche Sammlung“ nationaler Methoden kommt im gesamten Art. 34 nicht vor; sie ist allenfalls eine der Quellen des Abs. 2 Buchst. b („Vorschriften auf nationaler Ebene“), niemals aber eine Voraussetzung für die Anwendung der Kaskade.

6. Vier Wege zum geeigneten Laboratorium (Art. 37 OCR)

Art. 37 Abs. 1 und 2 VO (EU) 2017/625 (Auszug)

„(1) Die zuständigen Behörden benennen amtliche Laboratorien, welche die Proben, die im Zuge amtlicher Kontrollen und anderer amtlicher Tätigkeiten entnommen wurden, in dem Mitgliedstaat, in dem diese zuständigen Behörden tätig sind, oder in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat, der Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, den Laboranalysen, -tests und -diagnosen unterziehen. (2) Die zuständigen Behörden können ein Laboratorium als amtliches Laboratorium benennen, das seinen Sitz in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat hat, der Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, sofern folgende Bedingungen erfüllt sind: a) Es gibt geeignete Regelungen, die die zuständigen Behörden in die Lage versetzen, die Audits und Inspektionen gemäß Artikel 39 Absatz 1 selbst durchzuführen oder ... zu übertragen und b) das Laboratorium ist von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem es seinen Sitz hat, bereits als amtliches Laboratorium benannt worden.“

Die Verordnung eröffnet der Behörde, die eine Methode nicht im eigenen Landeslabor vorhält, vier Wege. Sie stehen in dieser Reihenfolge. **Erstens** die förmliche Benennung eines geeigneten Laboratoriums nach Abs. 1 – ausdrücklich auch eines privaten: Die Kommission stellt in Abschnitt 2.3.3.1 ihrer Bekanntmachung fest, dass Art. 37 Abs. 1 „die Benennung privater Laboratorien als amtliche Laboratorien nicht aus[schließt], wenn sie die Anforderungen des Artikels 37 Absätze 4 und 5 der OCR erfüllen“; unterhält das Labor daneben Geschäftsbeziehungen zu kontrollierten Unternehmern, sind Mechanismen zur Sicherung seiner Unparteilichkeit vorzusehen. So hat die Freie

⁸Bekanntmachung der Kommission C/2024/6481, ABl. C vom 08.11.2024, Abschnitt 2.3.1.

und Hansestadt Hamburg 2022 ein privates Speziallabor benannt. **Zweitens** die grenzüberschreitende Benennung nach Abs. 2 eines Laboratoriums, das in einem anderen Mitgliedstaat bereits amtliches Laboratorium ist – also etwa desjenigen, dessen Befunde die Bescheide der Stadt Malmö getragen haben; die Kommission betreibt hierfür eine zentrale Plattform mit den Kontaktdaten der benannten Laboratorien (Abschnitt 2.3.3.3). **Drittens** der Unterauftrag des eigenen amtlichen Laboratoriums an ein anderes amtliches Laboratorium (Abschnitt 2.3.3.4). **Viertens**, als Auffangtatbestand, die vertragliche Beauftragung eines nicht benannten Laboratoriums nach Abs. 6. Für jeden dieser Wege gilt: Die Behörde muss einen wählen. Keiner von ihnen setzt eine Methodensammlung nach § 64 LFGB voraus. Und für das eigene Landeslabor gilt Abs. 5 Buchst. c: Der Akkreditierungsumfang kann flexibel gehalten werden, sodass neue Methoden nach laborinterner Validierung ohne vorherige Bewertung durch die Akkreditierungsstelle eingesetzt werden können.

Art. 37 Abs. 5 Buchst. c und Abs. 6 VO (EU) 2017/625

„(5) Der Umfang der Akkreditierung eines amtlichen Laboratoriums ... c) kann flexibel gehalten werden, damit der Umfang der Akkreditierung auch Methoden abdeckt, die gegenüber den vom Laboratorium zum Zeitpunkt der Akkreditierung verwendeten Methoden geändert werden, oder zusätzliche neue Methoden, wobei eine Validierung durch das Laboratorium selbst genügt, ohne dass diese geänderten oder neuen Methoden vor ihrer Verwendung von der nationalen Akkreditierungsstelle bewertet werden müssen. (6) Wenn kein gemäß Absatz 1 in der Union oder in einem Drittstaat, der Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, benanntes Laboratorium über die Fachkompetenz, die Ausrüstung, die Infrastruktur und das Personal verfügt, die für neue oder besonders ungewöhnliche Laboranalysen, -tests oder -diagnosen notwendig sind, können die zuständigen Behörden ein nicht alle Anforderungen gemäß den Absätzen 3 und 4 erfüllendes Laboratorium oder Diagnosezentrum bitten, diese Analysen, Tests oder Diagnosen durchzuführen.“

Abs. 6 ist eine Ausnahme und als solche zu behandeln. Die Kommission präzisiert in Abschnitt 2.3.3.4 ihrer Bekanntmachung: Die Entscheidung, Art. 37 Abs. 6 anzuwenden, „sollte auf der Grundlage von Untersuchungen begründet werden, aus denen hervorgeht, dass kein anderes geeignetes amtliches Laboratorium ermittelt werden konnte“; dafür könnten die Amtshilfemechanismen der Art. 102 bis 108 und die Labordatenbank der DG SANTE herangezogen werden. Ist die Voraussetzung erfüllt, gilt: „Die Beauftragung eines Laboratoriums oder Diagnosezentrums mit der Durchführung dieser Analysen, Tests oder Diagnosen erfordert keine förmliche Benennung gemäß Artikel 37 Absatz 1 der OCR, sondern kann auf einer vertraglichen Vereinbarung mit dem jeweiligen Laboratorium beruhen.“

7. Nationale Referenzlaboratorien und Referenzzentren (Art. 98, 100, 101 OCR)

Art. 100 Abs. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, „für jedes gemäß Artikel 93 Absatz 1 benannte Referenzlaboratorium der Europäischen Union“ ein oder mehrere nationale Referenzlaboratorien zu benennen; nach Unterabsatz 2 „können“ sie ein NRL „auch in den Fällen benennen, in denen es kein entsprechendes Referenzlaboratorium der Europäischen Union gibt“. Für die Echtheit und Integrität der Lebensmittelkette sieht die Verordnung kein Referenzlaboratorium der Union vor, sondern in Art. 98 die Möglichkeit, Referenzzentren der Union zu benennen; ein solches Zentrum ist nach Auskunft der Kommission vom November 2024 noch nicht benannt. Eine Pflicht zur Benennung eines NRL für die Lebensmittelauthentizität besteht daher nicht – wohl aber die Option.

Deutschland hat diese Option nicht genutzt. Das am Max Rubner-Institut eingerichtete Nationale Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) ist nach der Auskunft des Instituts vom

1. Juli 2026 „kein nach Art. 100 Abs. 1 VO (EU) 2017/625 benanntes nationales Referenzlaboratorium“; seine Aufgaben seien vom Bundesministerium definiert und orientierten sich an den in Art. 98 genannten Aufgaben der Referenzzentren der Union. Die Pflichten des Art. 101 – Zusammenarbeit mit den EU-Referenzlaboratorien (Buchst. a), Koordinierung der amtlichen Laboratorien mit dem Ziel, „die Methoden für Laboranalysen ... und ihre Verwendung zu harmonisieren und zu verbessern“ (Buchst. b), Organisation von Laborvergleichstests (Buchst. c), Verteilung der EURL-Informationen (Buchst. d), „wissenschaftliche und technische Unterstützung“ der zuständigen Behörden (Buchst. e) – treffen das NRZ-Authent folglich nicht, und nach seiner eigenen Darstellung nimmt es sie auch nicht wahr: Es organisiert keine Laborvergleichstests, hält kein Honig-Referenzmaterial vor, führt keine amtlichen Analysenergebnisse zusammen und gibt den Ländern keine Empfehlungen zur Methodenwahl. Für die Honigauthentizität nimmt die Funktionen des Art. 101 in Deutschland damit niemand wahr.

Diese Feststellung hat zwei Folgen, die das Papier an anderer Stelle entfaltet. Erstens öffnet sie die Dringlichkeitsklausel des Art. 34 Abs. 3, die „falls kein nationales Referenzlaboratorium besteht, jedes gemäß Artikel 37 Absatz 1 benannte Laboratorium“ ermächtigt – also das Landesuntersuchungsamt (Prüfblock 6). Zweitens verschiebt sie den Adressaten: Nicht ein Institut verletzt seine Pflichten, sondern der Mitgliedstaat hat für den nach amtlicher Erhebung betrugsanfälligsten Sektor keine Stelle geschaffen, die Methoden harmonisiert, Ringversuche organisiert und Befunde zusammenführt (Teil D III, Prüfblock 14).

8. Amtshilfe (Art. 102 bis 108 OCR)

Art. 102 Abs. 1 verpflichtet die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einander Amtshilfe zu leisten, „um die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften ... in Fällen zu gewährleisten, die für mehr als einen Mitgliedstaat relevant sind“. Drei Tatbestände sind für den Honigsektor einschlägig. **Art. 104** regelt die Amtshilfe **auf Ersuchen**: Benötigt eine Behörde für ihre Kontrollen Daten oder Informationen aus einem anderen Mitgliedstaat, richtet sie ein begründetes Ersuchen dorthin; die ersuchte Behörde bestätigt den Eingang unverzüglich, teilt auf Verlangen binnen zehn Arbeitstagen den voraussichtlichen Zeitbedarf mit und führt die erforderlichen Kontrollen und Untersuchungen durch (Abs. 1 Buchst. a bis c). **Art. 105** regelt die Amtshilfe **ohne Ersuchen**: Bemerkt eine Behörde einen Verstoß, der Auswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat haben kann, unterrichtet sie diesen unaufgefordert; die unterrichtete Behörde muss den Eingang bestätigen, auf Verlangen binnen zehn Arbeitstagen mitteilen, welche Untersuchungen sie plant oder warum sie keine für nötig hält, und über die Ergebnisse berichten. **Art. 106** verschärft dies für Waren mit Ursprung in einem anderen Mitgliedstaat, bei denen ein möglicher schwerer Verstoß vorliegt: Dann sind der Versandmitgliedstaat und alle betroffenen Mitgliedstaaten unverzüglich zu unterrichten, damit sie „geeignete Untersuchungen vornehmen können“; bei wiederholten Verstößen ist auch die Kommission zu unterrichten (Abs. 4). Da die Meli-Gruppe ihren Sitz in Belgien hat und europaweit liefert, ist Art. 106 Abs. 1 der einschlägige Meldetatbestand für die Malmöer Bescheide. Nach Art. 103 Abs. 5 laufen alle Ersuchen und Meldungen über die nationalen Verbindungsstellen; in Deutschland ist das die beim BVL angesiedelte Verbindungsstelle – eine unionsrechtliche Pflicht des BVL, die es nicht auf die Länder abwälzen kann. Für den Vollzug bedeutet das: Eine deutsche Behörde kann und muss die schwedischen Behörden nach Art. 104 Abs. 1 um die Verfahrensunterlagen zu den beanstandeten Produkten ersuchen, bevor sie sich auf Unkenntnis beruft. Und sie hat Auskunft darüber zu geben, ob ihr eine Meldung nach Art. 105 oder 106 aus Schweden bereits vorliegt und wie sie darauf reagiert hat.



9. Verdacht, Feststellung, Maßnahme (Art. 137, 138, 139 OCR)

Art. 137 Abs. 2 und Art. 138 Abs. 1 und 2 VO (EU) 2017/625 (Auszug)

„Art. 137 (2) Besteht der Verdacht, dass ein Verstoß vorliegt, so führen die zuständigen Behörden Untersuchungen durch, um diesen Verdacht zu erhärten oder auszuräumen. ... Art. 138 (1) Wenn ein Verstoß festgestellt wird, ergreifen die zuständigen Behörden a) die erforderlichen Maßnahmen, um Ursprung und Umfang des Verstoßes sowie die Verantwortung des Unternehmers zu ermitteln und b) geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass der betreffende Unternehmer den Verstoß beendet und dass er erneute Verstöße dieser Art verhindert. ... (2) Wenn die zuständigen Behörden im Einklang mit Absatz 1 dieses Artikels tätig werden, ergreifen sie alle ihnen geeignet erscheinenden Maßnahmen, um die Einhaltung der Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 zu gewährleisten; dazu gehören, jedoch nicht ausschließlich, die folgenden Maßnahmen: ... c) sie ordnen an, Waren zu behandeln, die Kennzeichnung zu ändern oder den Verbrauchern berichtigte Informationen bereitzustellen; d) sie beschränken oder verbieten das Inverkehrbringen ... von ... Waren ...; e) sie ordnen an, dass der Unternehmer die Häufigkeit der Eigenkontrollen erhöht; f) sie ordnen an, dass bestimmte Tätigkeiten des betreffenden Unternehmers verstärkten oder systematischen amtlichen Kontrollen unterliegen; g) sie ordnen den Rückruf, die Rücknahme, die Beseitigung und die Vernichtung von Waren an ...“

Art. 137 Abs. 2 und Art. 138 Abs. 1 sind im Indikativ gefasst („führen ... durch“, „ergreifen“). Der Verordnungsgeber hat den Behörden beim „Ob“ des Einschreitens kein Ermessen eingeräumt; Ermessen besteht allein bei der Auswahl der Maßnahme („Wie“), gebunden an Art und Vorgeschichte des Verstoßes (Abs. 1 Unterabs. 2) und nach Abs. 3 Buchst. a schriftlich zu begründen. Art. 138 Abs. 4 stellt klar, dass alle Kosten der Maßnahmen der Unternehmer trägt; Art. 79 Abs. 2 Buchst. c verpflichtet zur Erhebung von Gebühren für nicht eingeplante Kontrollen, die infolge eines festgestellten Verstoßes erforderlich werden, und Art. 83 Abs. 1 legt dem Unternehmer die Gebühr für eine auf Beschwerde durchgeführte Kontrolle auf, sobald ein Verstoß festgestellt wird – die Verordnung setzt damit voraus, dass Kontrollen auf Beschwerden hin stattfinden. Art. 139 Abs. 2 verlangt, dass finanzielle Sanktionen bei betrügerischen Praktiken „mindestens dem wirtschaftlichen Vorteil für den Unternehmer entsprechen“.

10. Meldung von Verstößen und Störung des Kontrollsystems (Art. 140, 141 OCR)

Art. 140 VO (EU) 2017/625

„(1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die zuständigen Behörden über wirksame Mechanismen verfügen, die die Meldung tatsächlicher oder potenzieller Verstöße gegen diese Verordnung ermöglichen. (2) Die in Absatz 1 genannten Mechanismen umfassen zumindest Folgendes: a) Verfahren für den Eingang von Meldungen über Verstöße und für Folgemaßnahmen; b) einen angemessenen Schutz für die Personen, die Verstöße melden, vor Sanktionsmaßnahmen, Diskriminierung oder anderen Arten ungerechter Behandlung und c) den Schutz personenbezogener Daten der Personen, die den Verstoß melden, gemäß dem Unionsrecht oder dem nationalen Recht.“

Art. 140 gibt den Eingaben aus der Imkerschaft ihre rechtliche Form. Sie sind keine formlosen Bürgerbriefe, sondern Meldungen in einem Verfahren, das jede zuständige Behörde vorhalten **muss** und in dem sie Folgemaßnahmen zu dokumentieren hat. Meldefähig ist nach Abschnitt 4.1.1.1 der Bekanntmachung nicht nur der Verstoß des Unternehmers, sondern ausdrücklich auch das Versäumnis der Behörde selbst bei „Planung, Organisation, Durchführung, Dokumentation oder Finanzierung amtlicher Kontrollen“. Die gesamte OCR fällt in den Anwendungsbereich der Hinweisgeberrichtlinie (EU) 2019/1937; geschützt ist nach Erwägungsgrund 91 OCR „jede Person“, die die Behörden über

mögliche Verstöße unterrichtet. Art. 141 OCR bildet die Eskalationsstufe: Liegen der Kommission Hinweise auf eine „schwere Störung im Kontrollsystem eines Mitgliedstaats“ vor, die zu einem weitreichenden Verstoß gegen das Lebensmittelrecht führen kann, beschließt sie Maßnahmen bis zur Behebung – nachdem sie den Mitgliedstaat zuvor unter Fristsetzung zur Abhilfe aufgefordert hat (Abs. 2). Ein Jahrzehnt ohne ein einziges Vertriebsverbot bei einem Produkt, dessen Importe nach eigener Erhebung der Kommission zu 46 % verdächtig sind, ist der Prototyp einer solchen Störung.

III. Materielles Honigrecht und Täuschungsschutz

Die Richtlinie 2001/110/EG über Honig definiert Honig in Anhang I als den natürlichen Stoff, den Honigbienen aus Nektar oder Sekreten erzeugen, und bestimmt in Art. 1 i.V.m. Anhang II, dass Honig, der als solcher in den Verkehr gebracht wird, keine Lebensmittelzutaten einschließlich Zusatzstoffe zugesetzt werden dürfen und „auch nichts anderes als Honig“ zugesetzt werden darf. Ein mit Sirup gestrecktes oder mit Fremdenzymen behandeltes Erzeugnis ist damit kein Honig im Rechtssinn. Das Inverkehrbringen unter der Bezeichnung „Honig“ verstößt gegen Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (Irreführungsverbot hinsichtlich Art, Identität und Zusammensetzung), gegen Art. 5 Abs. 1, Art. 8 und Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (lautere Handelsgepflogenheiten, Täuschungsschutz, Verbot irreführender Aufmachung) und national gegen § 11 LFGB. Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 weist in Art. 17 dem Lebensmittelunternehmer die Primärverantwortung für die Einhaltung des Lebensmittelrechts auf allen Stufen zu und verpflichtet in Art. 17 Abs. 2 die Mitgliedstaaten, „das Lebensmittelrecht durchzusetzen“ und dazu „ein System amtlicher Kontrollen“ zu unterhalten. Diese Pflicht wird durch die OCR konkretisiert.

IV. Die neuen Rechtsakte 2022 bis 2024

1. Richtlinie (EU) 2024/1438 (neue Honigrichtlinie)

Die Richtlinie (EU) 2024/1438 vom 14. Mai 2024 (in Kraft seit 13. Juni 2024; Umsetzungsfrist 14. Dezember 2025; Anwendung seit 14. Juni 2026) ändert die Honigrichtlinie in vier für die Kontrolle bedeutsamen Punkten. Erstens sind bei Honigmischungen alle Ursprungsländer in absteigender Reihenfolge ihres Gewichtsanteils mit Prozentangabe (Toleranz 5 %) anzugeben; die Sammelangabe „Mischung von Honig aus EU- und Nicht-EU-Ländern“ entfällt. Zweitens ist die Kategorie „gefilterter Honig“, die die Entfernung der Pollen und damit die Verschleierung der Herkunft erlaubte, gestrichen. Drittens ermächtigt der neue Art. 4 die Kommission, Analyseverfahren zur Überprüfung der Richtlinienkonformität festzulegen, und verpflichtet sie, bis zum 14. Juni 2028 Durchführungsrechtsakte mit Verfahren zur Erkennung verfälschten Honigs zu erlassen; bis dahin sollen die Mitgliedstaaten „international anerkannte, validierte Analyseverfahren“ wie die des Codex Alimentarius anwenden. Viertens sieht Art. 4a delegierte Rechtsakte zur unionsweiten Rückverfolgbarkeit bis zum 14. Juni 2029 vor. Die Richtlinie verlangt damit gerade nicht das Abwarten, sondern die Zwischenkontrolle mit den heute verfügbaren Methoden.

2. Durchführungsverordnung (EU) 2022/36 (Muster HON)

Die Durchführungsverordnung (EU) 2022/36 vom 11. Januar 2022 hat die Musterbescheinigung für die Einfuhr von Honig („Muster HON“) in Anhang III Kapitel 45 der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2235 um eine Authentizitätsanforderung ergänzt: Die zuständige Behörde des Drittlandes muss



bescheinigen, dass das Erzeugnis der Honigrichtlinie entspricht. Die DG SANTE hat diese Ergänzung in ihrem Schreiben vom 17. Dezember 2025 ausdrücklich als Maßnahme gegen Honigbetrug benannt.⁹ Die Drittlandsgarantie ersetzt jedoch nicht die Eigenkontrolle des Importeurs und Abfüllers nach Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 (HACCP). Beide Pflichten zusammen bilden die Grundlage der in Teil C.10 dargestellten „Eigenkontroll-Fälle“.

3. Delegierte Verordnung (EU) 2023/2652 und Durchführungsverordnung (EU) 2019/1873

Seit dem 29. November 2024 dürfen Sendungen von Honig nur noch in die Union verbracht werden, wenn sie aus Betrieben stammen, die in Listen nach Art. 127 Abs. 3 OCR geführt werden (Art. 13 der Delegierten Verordnung (EU) 2022/2292 in der Fassung der Delegierten Verordnung (EU) 2023/2652). Die Listung ermöglicht nach Angaben der Kommission „gezielte verstärkte Kontrollen“ verdächtiger Betriebe nach der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1873. Für die Binnenmarktkontrolle bedeutet das: Die Herkunft jeder Importcharge ist bis zum Drittlandsbetrieb dokumentiert und über TRACES nachvollziehbar – ein weiterer Anknüpfungspunkt für die Dokumentenprüfung nach Art. 14 Buchst. e OCR.

V. Verbindliche Auslegungsquellen der Kommission

1. Bekanntmachung C/2024/6481 vom 8. November 2024

Die „Bekanntmachung der Kommission über die Durchführung der Verordnung (EU) 2017/625“ (ABl. C vom 8. November 2024, C/2024/6481) ist die maßgebliche Auslegungshilfe der Kommission für die zuständigen Behörden. Sie ist rechtlich nicht bindend – die verbindliche Auslegung des Unionsrechts obliegt dem Gerichtshof –, gibt aber die Verwaltungsauffassung der Kommission wieder, an der sich Vertragsverletzungsverfahren orientieren. Für dieses Papier tragend sind Abschnitt 2.1.3.2 (Audit der Eigenkontrollen nach Art. 14 Buchst. a und d), Abschnitt 2.3.1 (Methodenkaskade; Verfügbarkeit in einem Mitgliedstaat kein Kriterium; laborintern validierte Methoden als gleichwertige Alternative), Abschnitt 2.3.3.1 (Benennungsfähigkeit privater Laboratorien), Abschnitt 2.3.3.3 (grenzüberschreitende Benennung), Abschnitt 2.3.3.4 (Art. 37 Abs. 6 als begründungsbedürftige Ausnahme; vertragliche Beauftragung ohne förmliche Benennung) und Abschnitt 4.1.1 (Meldemechanismen nach Art. 140 und Hinweisgeberschutz).

2. Schreiben der DG SANTE vom 17. Dezember 2025 (Ares(2025)10646267)

Auf die Anfrage des Imkerverbandes Rheinland-Pfalz an Kommissar Várhelyi vom 3. Dezember 2025 antwortete der Direktor der Direktion „Crisis Preparedness in Food, Animals and Plants“ der DG SANTE, Bernard Van Goethem, am 17. Dezember 2025. Das Schreiben bestätigt, dass Art. 34 OCR eine Rangfolge von Kriterien für die Methodenwahl „in Abwesenheit anwendbarer Unionsvorschriften“ aufstellt, dass die Behörden die Methoden und Techniken des Art. 14 „kombinieren“ dürfen, und stellt fest: „As the Commission has not yet adopted methods to permit verification of compliance of honey with the provisions of the Council Directive 2001/110/EC ..., Member States shall, whenever possible, use internationally recognised validated methods such as those approved by Codex Alimentarius to verify compliance.“ Die in der Koordinierungsaktion eingesetzten Methoden hätten sich als „nützlich zur Identifizierung von Betrugsverdacht“ erwiesen und seien durch „forensische Untersuchungen“

⁹DG SANTE, Schreiben vom 17.12.2025 (Ares(2025)10646267), S. 2 mit Fußnote 3.



(Inspektion vor Ort, Probenahme, Dokumenten- und Datenprüfung) ergänzt worden. Jeder Verdachtsfall sei individuell zu beurteilen, „abhängig vom Produktionsort und von der Organisation und den Befugnissen der zuständigen Behörden“.

3. Schreiben der DG SANTE vom 5. März 2026 (Ares(2026)852810)

Auf die Nachfrage vom 25. Januar 2026 antwortete die DG SANTE am 5. März 2026. Das Schreiben enthält vier für den Vollzug entscheidende Aussagen. Erstens: Art. 37 Abs. 6 definiere „neue oder besonders ungewöhnliche“ Analysen nicht; ob DNA-basierte Methoden darunter fielen, hänge von der Verfügbarkeit von Fachkompetenz, Ausrüstung, Infrastruktur und Personal in den benannten Laboratorien ab; die zuständigen Behörden „may establish, following appropriate assessment, that no designated official laboratory has the capacity“. Zweitens: Vor Anwendung des Art. 37 Abs. 6 sollten die Behörden Amtshilfe (Art. 102–108), die Labordatenbank der DG SANTE und die Honigplattform nach RL (EU) 2024/1438 konsultieren. Drittens: „Competent authorities should be able to rely on laboratories’ analytical findings to support enforcement measures against operators“; Art. 37 Abs. 6 erlaube auch die Beauftragung eines nicht akkreditierten Labors, wobei ISO/IEC 17025 als gute Praxis empfohlen werde. Viertens: „OCR art. 138(1) provides that where non-compliance is established, competent authorities shall take (a) any action necessary ... and (b) appropriate measures to remedy and prevent recurrence.“ Die Behörden hätten die Methoden des Art. 14 anzuwenden und „taking the necessary measures“ zu einer Konformitätsentscheidung zu gelangen. Die Verantwortung für forensische Validität und Gerichtsfestigkeit liege bei den Behörden und Laboratorien der Mitgliedstaaten; die Kommission bewerte einzelne Laborergebnisse nicht.

Beide Schreiben stehen unter dem üblichen Vorbehalt, dass die verbindliche Auslegung des Unionsrechts dem Gerichtshof obliegt. Sie sind gleichwohl die schriftlich niedergelegte Verwaltungsauffassung der für amtliche Kontrollen und Lebensmittelbetrug zuständigen Direktion der Kommission – derselben Stelle, die Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV vorbereitet.

VI. Nationales Recht

1. § 1 LFGB, § 1 BVLG: Schutzzweck und Stellung des BVL

§ 1 Abs. 1 LFGB benennt als Zweck des Gesetzes den Schutz der Gesundheit (Nr. 1) und den Schutz „vor Täuschung“ (Nr. 2) gleichrangig. Das BVL ist nach § 1 BVLG eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat. Für den Vollzug der Verordnung (EU) 2017/625 ist an ihm nur eines von Bedeutung: Deutschland hat es als Verbindungsstelle nach Art. 103 OCR benannt, über die nach Abs. 5 alle Amtshilfeersuchen und Meldungen nach den Art. 104 bis 107 laufen. Daneben ist es nationale Kontaktstelle des EU-Netzwerks gegen Lebensmittelbetrug – eine Struktur der Kommission, keine Zuweisung der Verordnung – und Herausgeber der Amtlichen Sammlung nach § 64 LFGB, die, wie das BVL in seinem Bescheid vom 30. Juni 2026 selbst erklärt, die Länder nicht bindet. Eine Vollzugszuständigkeit für amtliche Kontrollen im Binnenmarkt hat das BVL nicht, und es nimmt für sich auch keine Koordinierungspflicht in Anspruch. Für die Frage, ob eine Vollzugsbehörde heute handeln muss, ist das BVL deshalb ohne Bedeutung; für die Frage, was aus einer schwedischen Meldung geworden ist, ist es der einzige Adressat.



2. § 64 LFGB: Die Amtliche Sammlung

§ 64 Abs. 1 LFGB

„Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit veröffentlicht eine amtliche Sammlung von Verfahren zur Probenahme und Untersuchung von den in § 2 Absatz 1 genannten Erzeugnissen mit Ausnahme von Futtermitteln. Die Verfahren werden unter Mitwirkung von Sachkennern aus den Bereichen der Überwachung, der Wissenschaft und der beteiligten Wirtschaft festgelegt. Die Sammlung ist laufend auf dem neuesten Stand zu halten.“

Die Vorschrift enthält einen Veröffentlichungsauftrag an das BVL und eine Aktualisierungspflicht. Sie enthält keine Regelung des Inhalts, dass amtliche Kontrollen nur mit gelisteten Verfahren durchgeführt werden dürften, dass ungelistete Verfahren unverwertbar wären oder dass die Vollzugsbehörden auf eine Listung zu warten hätten. Eine solche Sperrwirkung wäre mit Art. 34 OCR auch unvereinbar und damit unanwendbar. Das BVL sieht es nicht anders. In seinem Bescheid vom 30. Juni 2026 bezeichnet es die Sammlung als „gutachterliche Sammlung von standardisierten Untersuchungsverfahren“ und stellt fest, die amtlichen Überwachungslabore der Länder seien „nicht verpflichtet, die Methoden der ASU in ihren offiziellen Kontrolltätigkeiten anzuwenden. Sie müssen vorrangig rechtlich bindende Vorgaben aus EU-Verordnungen (VO) oder nationalen Rechtsverordnungen umsetzen, sofern diese vorhanden sind.“ Damit ist die Rechtsfrage von der Behörde selbst beantwortet, die die Sammlung herausgibt. Die Beteiligung „der beteiligten Wirtschaft“ an der Festlegung der Verfahren ist gesetzlich vorgesehen; ob und welche Vertreter der Honigwirtschaft in den einschlägigen Arbeitsgruppen mitwirken, ist nicht öffentlich – das BVL erklärt, die honigabfüllende und -importierende Industrie sei dort nicht vertreten, hat die Mitgliederlisten aber bislang nur gegen Gebühr und nach Anhörung Dritter in Aussicht gestellt.

3. Zuständigkeit in Rheinland-Pfalz

Die Lebensmittelüberwachung in Rheinland-Pfalz ist dreistufig organisiert. Oberste Landesbehörde ist das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau, Umwelt und Forsten (MLWUF), Referat Lebensmittelüberwachung. Das Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz (LUA) mit seinen Instituten für Lebensmittelchemie ist Landesoberbehörde, amtliches Laboratorium im Sinne des Art. 37 OCR und übt „die Fachaufsicht über die Vollzugsbehörden“ aus, was „in erster Linie die Koordination und Organisation der Überwachung“ bedeutet.¹⁰ Vollzugsbehörden sind „die Kreisverwaltungen und die Verwaltungen der kreisfreien Städte“ – 24 Landkreise und 12 kreisfreie Städte, mithin 36 Behörden, deren Lebensmittelkontrolleure und Amtstierärzte die Betriebe kontrollieren, Proben entnehmen und Anordnungen erlassen. Sie sind die „zuständige Behörde“ im Sinne des Art. 3 Nr. 3 OCR und damit Adressat der Art. 9, 14, 137 und 138 OCR (näher Teil E).

C. Gutachterliche Prüfung: Subsumtion des Sachverhalts unter die OCR

Die folgende Prüfung folgt der juristischen Fallbearbeitung im Gutachtenstil. Zu jeder Rechtsfrage wird ein Obersatz gebildet, werden die abstrakten Tatbestandsmerkmale definiert, wird der konkrete Sachverhalt unter diese Merkmale subsumiert und wird ein Ergebnis festgestellt. Der zugrunde gelegte Sachverhalt ist der in Teil A dargestellte; die Normen sind die in Teil B wiedergegebenen. Die Prüfung

¹⁰Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz, „Lebensmittelüberwachung in Rheinland-Pfalz“, lua.rlp.de.



ist so angelegt, dass sie jede Einwendung erfasst, die deutschen Behörden in den vergangenen Jahren gegen ein Tätigwerden vorgebracht haben.

Prüfblock 1: Wer ist „zuständige Behörde“ und damit Adressat der Vollzugspflichten?

Obersatz. Die Handlungspflichten der Art. 9, 14, 137 und 138 OCR könnten die Lebensmittelüberwachungsbehörden der Länder – in Rheinland-Pfalz die Kreis- und Stadtverwaltungen – und nicht das BVL treffen.

Definition. „Zuständige Behörden“ sind nach Art. 3 Nr. 3 OCR „die zentralen Behörden eines Mitgliedstaats, die für die Durchführung amtlicher Kontrollen und anderer amtlicher Tätigkeiten nach dieser Verordnung und den Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 verantwortlich sind“, sowie „alle anderen Behörden, denen diese Verantwortung übertragen wurde“. Nach Art. 4 Abs. 1 benennen die Mitgliedstaaten die zuständigen Behörden; nach Art. 4 Abs. 2 können sie Zuständigkeiten mehreren Behörden auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene übertragen. Verfassungsrechtlich obliegt die Ausführung des Lebensmittelrechts nach Art. 83 GG den Ländern.

Subsumtion. Die Bundesrepublik hat die Vollzugszuständigkeit für die amtliche Lebensmittelkontrolle den Ländern belassen; die Länder haben sie durch Landesrecht auf ihre Überwachungsbehörden übertragen. In Rheinland-Pfalz sind dies nach der amtlichen Darstellung des Landesuntersuchungsamtes die Kreisverwaltungen und die Verwaltungen der kreisfreien Städte als „Vollzugsbehörden“, unter der Fachaufsicht des LUA und des MLWUF. Das BVL ist Bundesoberbehörde und Verbindungsstelle nach Art. 103 OCR; es nimmt nach eigener Erklärung keine Koordinierungspflicht in Anspruch; eine Übertragung von Vollzugszuständigkeiten für Binnenmarktkontrollen ist weder im BVLG noch im LFGB vorgesehen. Das NRZ-Authent ist nationales Referenzlaboratorium nach Art. 100 OCR mit den Aufgaben des Art. 101, aber keine zuständige Behörde. Die Verbraucherschutzministerkonferenz ist ein politisches Koordinierungsgremium ohne Behördeneigenschaft.

Ergebnis. Adressat der Art. 9, 14, 137 und 138 OCR ist in Rheinland-Pfalz die Kreis- bzw. Stadtverwaltung als Vollzugsbehörde, ergänzt um LUA und MLWUF in ihrer Aufsichts- und Laborfunktion. Weder das BVL noch das NRZ-Authent noch die VSMK können diese Pflicht erfüllen, suspendieren oder an sich ziehen. Ein Verweis der Vollzugsbehörde auf Bundesstellen ist deshalb kein Zuständigkeitsargument, sondern die Verweigerung einer eigenen Pflicht.

Prüfblock 2: Besteht eine Pflicht zu risikobasierten Kontrollen auf Honigverfälschung?

Obersatz. Die Vollzugsbehörden könnten nach Art. 9 Abs. 1 und 2 OCR verpflichtet sein, Honig im Handel gezielt und mit angemessener Häufigkeit auf Verfälschung zu kontrollieren.

Definition. Art. 9 Abs. 1 verlangt regelmäßige, risikobasierte Kontrollen aller Unternehmer unter Berücksichtigung aller Informationen, die auf eine Irreführung der Verbraucher über Art, Identität und Zusammensetzung (Buchst. b) oder auf einen Verstoß (Buchst. e) hindeuten, sowie der Verlässlichkeit der Eigenkontrollen (Buchst. d). Art. 9 Abs. 2 verlangt regelmäßige Kontrollen, „um etwaige, durch betrügerische oder irreführende Praktiken vorsätzlich begangene Verstöße ... aufzudecken“, unter Berücksichtigung „aller anderen Informationen, die auf solche Verstöße hindeuten“.



Auslegungshilfe der Kommission. Wie Art. 9 Abs. 2 umzusetzen ist, hat die Kommission ihren Behörden in einem eigenen Leitfaden erläutert: dem im Auftrag der GD SANTE erstellten Bericht der Gemeinsamen Forschungsstelle „Fighting fraudulent and deceptive practices in the agri-food chain – Technical Report Implementation of Article 9(2) of Regulation (EU) 2017/625“ (JRC131525, EUR 31436 EN, 2023). Der Bericht ist keine Rechtsnorm und trägt den üblichen Vorbehalt, dass er nicht notwendig die Position der Kommission wiedergibt; als fachliche Auslegungshilfe der zuständigen Generaldirektion hat er für die Verwaltungspraxis gleichwohl erhebliches Gewicht. Für den Honigsektor enthält er vier Aussagen, die den hier vertretenen Rechtsstandpunkt tragen.

JRC131525 – die vier für den Honigsektor tragenden Aussagen

(1) Anhang 6 führt Honig an erster Stelle der betrugsanfälligen Erzeugnisse („Products/product groups – examples of vulnerable products“). – (2) Anhang 8 ordnet dem Tatbestand „Addition of sugar and sugar syrups to honey“ die Methoden „Proton-NMR profiling, Elemental Analysis/Liquid Chromatography – Isotope Ratio Mass Spectrometry (EA/LC-IRMS)“ zu. – (3) Abschnitt 2.1: „Article 9(2) does not require to confirm the suspicion of fraudulent practices.“ – (4) Abschnitt 3.3: „Although one-off control campaigns cannot be considered sufficient to implement the provisions of Article 9(2) ... they are an effective way of indicating whether a certain fraud risk exists.“

Folgerungen daraus. Erstens ist die Einstufung von Honig als Risikoprodukt keine Forderung eines Verbandes, sondern die Vorgabe eines Kommissionsleitfadens; eine Risikoplanung, die Honig nicht als vulnerable Warengruppe führt, weicht ohne Begründung von ihr ab. Zweitens nennt derselbe Leitfaden genau die beiden Methodenfamilien als einschlägig, deren Fehlen die deutschen Behörden zur Rechtfertigung ihrer Untätigkeit anführen – das Argument „keine Methode“ ist damit auch fachlich widerlegt, nicht nur rechtlich. Drittens kehrt Abschnitt 2.1 die in der Verwaltungspraxis verbreitete Beweislastvorstellung um: Die Kontrolle nach Art. 9 Abs. 2 setzt den Nachweis des Betrugs nicht voraus, sondern dient dazu, ihn zu führen; wer auf gesicherte Erkenntnisse wartet, bevor er kontrolliert, verwechselt Voraussetzung und Ziel der Norm. Viertens genügt eine einmalige Aktion – etwa die Teilnahme an einer EU-Koordinierungsaktion – nicht zur Erfüllung des Art. 9 Abs. 2; verlangt ist eine regelmäßige, in der Risikoplanung verankerte Kontrolltätigkeit. Ergänzend verlangt der Leitfaden, die Planung auf eine dokumentierte Schwachstellenanalyse zu stützen (Abschnitt 3.2.2), benennt auffällig niedrige Preise ausdrücklich als Betrugsindikator (Abschnitt 3.2.3) und empfiehlt als Kontrolltechniken die umfassende Mengenbilanz sowie den verschärften Abgleich der Geschäftsunterlagen (Anhang 7). Anhang 7 enthält zudem einen Satz, der die Kostenfrage weitgehend entwertet: Ohnehin zur Rückstandsuntersuchung gezogene Honigproben könnten zusätzlich auf Fremdzucker analysiert werden.

Subsumtion. Die Informationslage ist eindeutig: Der JRC-Bericht dokumentiert eine Verdachtsquote von 46 % bei Importhonig; die schwedischen Bescheide belegen Verfälschung bei Produkten eines Abfüllers, der den deutschen Handel beliefert, und die Kampagne 64 % Beanstandungen bei drittlandsbezogenen Produkten; die VSMK hat den Verdacht politisch anerkannt; die Kommission hat Honig als einen der Betrugsschwerpunkte des EU-Netzwerks benannt. Es handelt sich um ein Produkt, dessen Verkaufspreis im Handel unter jedem plausiblen Erzeugungspreis liegt – ein klassischer Risikoindikator. Der Verfälschungsgrad wird von den Tätern gezielt an die Standardanalytik angepasst, sodass Kontrollen mit klassischen Parametern den Betrug systematisch nicht aufdecken. Eine risikobasierte Kontrollplanung, die Honig aus Drittländern und Großabfüllern nicht als Risikokategorie



mit erhöhter Frequenz und mit geeigneten Methoden führt, verfehlt Art. 9 Abs. 1 Buchst. b und e und Abs. 2.

Ergebnis. Die Vollzugsbehörden sind verpflichtet, Honig – insbesondere Importmischungen und Handelsmarken von Großabfüllern – risikobasiert und mit einer der Verdachtslage entsprechenden Häufigkeit auf Verfälschung zu kontrollieren. Diese Pflicht setzt keinen konkreten Einzelfallverdacht voraus; sie folgt aus der allgemeinen Risikolage. Eine Kontrollplanung, die Honig nur mit den Standardparametern der § 64-Sammlung beprobt, erfüllt die Pflicht nicht, weil sie das bekannte Betrugsmuster nach den Feststellungen des JRC nicht erfassen kann.

Prüfblock 3: Liegt ein Verdacht im Sinne des Art. 137 Abs. 2 OCR vor?

Obersatz. Für im deutschen Handel geführte Honige könnte bereits ein Verdacht bestehen, der die Vollzugsbehörden nach Art. 137 Abs. 2 OCR zu Untersuchungen verpflichtet.

Definition. Art. 137 Abs. 2 verlangt, dass die Behörden bei „Verdacht, dass ein Verstoß vorliegt“, Untersuchungen durchführen, „um diesen Verdacht zu erhärten oder auszusräumen“. Ein Verdacht setzt tatsächliche Anhaltspunkte voraus, die nach kriminalistischer Erfahrung die Möglichkeit eines Verstoßes nahelegen; Gewissheit ist nicht erforderlich. Die Untersuchung kann nach Art. 137 Abs. 3 verstärkte Kontrollen und die amtliche Verwahrung umfassen.

Subsumtion. Für das Produkt „Eldorado Flytande honung“ hat die Stadt Malmö amtlich festgestellt, dass es Alpha-Amylase aus *Aspergillus oryzae* enthält und kein Honig im Rechtssinn ist. Abfüller ist Meli (Belgien), einer der größten Honigverarbeiter Europas, der nach eigener Darstellung und nach Presseberichten auch den deutschen Einzelhandel mit Eigen- und Handelsmarken beliefert. Für Produkte der Marken Allos und Maribel (Lidl) liegen Presseberichte über Beanstandungen in der schwedischen Kampagne vor; beide Marken sind im deutschen Handel präsent. Es ist nach der Lebenserfahrung fernliegend, dass ein Abfüller für den schwedischen Markt anderen Rohhonig verwendet als für den deutschen. Damit bestehen produkt- und unternehmensbezogene tatsächliche Anhaltspunkte, die die Möglichkeit eines Verstoßes gegen Art. 1 i.V.m. Anhang II der Richtlinie 2001/110/EG und Art. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 im deutschen Handel nahelegen. Der Imkerverband Rheinland-Pfalz hat diese Anhaltspunkte dem MLWUF mit Schreiben vom 27. Mai 2026 mitgeteilt; die Behörde kann sich auf Unkenntnis nicht berufen.

Ergebnis. Für Meli-Produkte sowie für die Marken Allos und Maribel besteht ein Verdacht im Sinne des Art. 137 Abs. 2 OCR. Die Vollzugsbehörden sind verpflichtet, ihn durch Probenahme, Analyse mit geeigneten Methoden, Dokumentenprüfung und erforderlichenfalls ein Amtshilfeersuchen an die schwedischen Behörden (Art. 104 Abs. 1 OCR) zu erhärten oder auszusräumen. Ein bloßes Abwarten ist mit Art. 137 Abs. 2 unvereinbar. Der Einwand des BVL, ein vom JRC geäußelter „Verdacht“ sei „nicht gleich zu setzen mit der Feststellung eines rechtlichen Verstoßes durch die zuständigen Behörden“ nach Art. 138 (Bescheid vom 30. Juni 2026, Antwort 1.3), trifft zu und verfehlt den Punkt: Niemand verlangt Maßnahmen nach Art. 138 aufgrund eines Verdachts. Verlangt wird, dass der Verdacht nach Art. 137 Abs. 2 untersucht wird – und dass die Behörde nicht wartet, bis andere ihn bestätigen. Zwischen dem Verdacht des JRC und dem Verstoß nach Art. 138 liegt genau die Untersuchung, die niemand durchführt. Verbandsstichproben ersetzen keine amtlichen Proben – genau deshalb werden amtliche verlangt.



Prüfblock 4: Existieren Unionsmethoden für die Honigauthentizität (Art. 34 Abs. 1 OCR)?

Obersatz. Die Methodenkaskade des Art. 34 Abs. 2 und 3 OCR könnte eröffnet sein, weil keine Unionsvorschriften über Methoden zur Verfälschungsprüfung von Honig bestehen.

Definition. Art. 34 Abs. 1 verweist auf „Vorschriften der Union über solche Methoden oder über die Leistungskriterien für solche Methoden“. Solche Vorschriften können nach Art. 34 Abs. 6 durch Durchführungsrechtsakte der Kommission oder – als *lex specialis* – durch sektorspezifische Unionsvorschriften erlassen werden. Die Kaskade des Abs. 2 ist eröffnet, „wenn keine Unionsvorschriften gemäß Absatz 1 bestehen“.

Subsumtion. Die Honigrichtlinie 2001/110/EG enthält in Anhang II Zusammensetzungskriterien, aber keine Analysemethoden. Der neue Art. 4 der Richtlinie in der Fassung der Richtlinie (EU) 2024/1438 ermächtigt die Kommission zum Erlass von Methoden und verpflichtet sie hierzu bis zum 14. Juni 2028; Durchführungsrechtsakte sind bisher nicht erlassen. Die DG SANTE hat am 17. Dezember 2025 ausdrücklich bestätigt: „the Commission has not yet adopted methods to permit verification of compliance of honey“. Durchführungsrechtsakte nach Art. 34 Abs. 6 OCR für Honig bestehen ebenfalls nicht.

Ergebnis. Unionsmethoden im Sinne des Art. 34 Abs. 1 OCR bestehen für die Verfälschungsprüfung von Honig nicht. Die Kaskade des Art. 34 Abs. 2 ist eröffnet. Sie ist nach dem Wortlaut („verwenden“) und nach der Auslegung der Kommission zwingend zu durchlaufen; ein Abwarten auf die Rechtsakte des Jahres 2028 ist in Art. 34 nicht vorgesehen und wäre mit der Pflicht aus Art. 9 Abs. 2 unvereinbar.

Prüfblock 5: Ist die Listung in der Amtlichen Sammlung nach § 64 LFGB Voraussetzung amtlicher Kontrollen?

Obersatz. Der in der Vollzugspraxis vorgebrachte Einwand, ohne Listung eines Verfahrens in der Amtlichen Sammlung nach § 64 LFGB könne keine amtliche Beanstandung erfolgen, könnte rechtlich unbeachtlich sein.

Definition. Eine Vollzugsvoraussetzung ist ein Tatbestandsmerkmal, dessen Fehlen das behördliche Handeln rechtswidrig macht. Sie muss sich aus der Norm ergeben, die das Handeln regelt. Für die Methodenwahl amtlicher Laboratorien ist dies Art. 34 OCR; nationales Recht kann diese Regelung weder ergänzen noch einschränken, soweit die Verordnung abschließend ist (Art. 288 Abs. 2 AEUV; EuGH, Rs. 39/72, Kommission/Italien: Verbot der Wiederholung und Modifikation von Verordnungen durch nationales Recht).

Subsumtion. Erstens enthält § 64 LFGB nach seinem Wortlaut keine Vollzugsvoraussetzung: Er verpflichtet das BVL zur Veröffentlichung und Aktualisierung einer Sammlung; er verbietet den Behörden nicht die Verwendung ungelisteter Verfahren und erklärt deren Ergebnisse nicht für unverwertbar. Zweitens nimmt Art. 34 OCR die Methodenwahl abschließend in Anspruch; nationale Vorschriften erscheinen dort nur als eine der gleichwertigen Optionen in Abs. 2 Buchst. b, nicht als Vorbedingung. Drittens hat die Kommission klargestellt, dass laborintern oder zwischen Laboratorien validierte Methoden „als gleichwertige Alternative“ zu nationalen Vorschriften und NRL-Methoden verwendet werden können und dass „die Verfügbarkeit einer Methode in einem bestimmten



Laboratorium oder Mitgliedstaat kein relevantes Kriterium“ ist. Viertens wird die OCR-Kaskade in Deutschland tatsächlich ohne § 64-Listung praktiziert: Die Freie und Hansestadt Hamburg hat mit Bescheid vom 17. Februar 2022 (Az. G531—09.02/03, 012) die Eurofins Analytik GmbH nach Art. 37 Abs. 1 OCR unter ausdrücklicher Bindung an die Methodenkaskade des Art. 34 als amtliches Laboratorium benannt, unter anderem für NMR-Profiling und Real-time-PCR; die Freie Hansestadt Bremen hat QSI Bremen für den Ökosektor benannt; die Untersuchungsämter der Länder ziehen Art. 34 im Streitfall selbst heran. Fünftens enthielt die § 64-Sammlung für Honig bis April 2025 ausschließlich qualitätsbeschreibende Parameter – Zuckerspektrum, HMF, Prolin, Farbe, Leitfähigkeit, Säuren, Pollen – und kein einziges Verfahren zur Verfälschungsaufdeckung; seither enthält sie mit L 40.00-19 (LC-IRMS nach DIN EN 17958:2025-02, C4-Zucker) genau eines, das nach Auskunft des NRZ-Authent Art. 34 Abs. 2 Buchst. a entspricht – und gleichwohl ist kein Bescheid ergangen. Eine Sperrwirkung dieser Sammlung liefe darauf hinaus, dass der Vollzug eines unmittelbar geltenden Unionsrechts vom Arbeitsfortschritt eines Bundesgremiums abhinge, dessen Sachkenner nach Auskunft des BVL „auf freiwilliger Basis und nicht auf Weisung des BVL“ arbeiten und dessen Sitzungen nicht öffentlich sind. Das ist mit dem Anwendungsvorrang, mit Art. 4 Abs. 3 EUV und mit dem effet utile des Art. 9 Abs. 2 OCR unvereinbar. Sechstens – und damit ist die Frage entschieden – sieht es das BVL selbst so.

BVL, Bescheid vom 30. Juni 2026, Gz. 14400.0.40.07.01, S. 3

„Bei der amtlichen Sammlung von Verfahren zur Probenahme und Untersuchung (ASU) nach § 64 LFGB handelt es sich um eine gutachterliche Sammlung von standardisierten Untersuchungsverfahren. ... Die amtlichen Überwachungslabore der Länder sind hierbei jedoch nicht verpflichtet, die Methoden der ASU in ihren offiziellen Kontrolltätigkeiten anzuwenden. Sie müssen vorrangig rechtlich bindende Vorgaben aus EU-Verordnungen (VO) oder nationalen Rechtsverordnungen umsetzen, sofern diese vorhanden sind.“

Ergebnis. Die Listung in der Amtlichen Sammlung nach § 64 LFGB ist keine Voraussetzung amtlicher Kontrollen. Ihr Fehlen entfaltet keine Sperrwirkung. Der Einwand „nicht nach § 64 LFGB gelistet“ ist für die Vollzugspflicht der Landesbehörde rechtlich unbeachtlich. Er verlagert eine Frage der Methodenwahl, die Art. 34 OCR der Behörde und ihrem Laboratorium zuweist, unzulässig auf ein Bundesgremium ohne Vollzugskompetenz – und er widerspricht der schriftlichen Erklärung der Behörde, die die Sammlung herausgibt. Wer sich auf § 64 beruft, beruft sich auf etwas, das nach Auskunft des BVL niemanden bindet.

Zwischenfazit. Für die Frage, ob eine Lebensmittelüberwachungsbehörde in Rheinland-Pfalz heute Honig auf Verfälschung prüfen und Verstöße ahnden muss, sind das BVL, seine § 64-Arbeitsgruppen und die Amtliche Sammlung ohne rechtliche Bedeutung. Maßgeblich ist allein Art. 34 OCR. Wer anderes behauptet, hat die Normenhierarchie umgekehrt.

Prüfblock 6: Welche Methoden sind nach Art. 34 Abs. 2 und 3 OCR heute zulässig?

Obersatz. Das in „From the Hives“ und in Malmö eingesetzte Methodenbündel – ¹H-NMR-Profiling, LC-HRMS, EA/LC-IRMS, HPAEC-PAD, Bottom-up-Proteomik und DNA-basierte Verfahren – könnte nach Art. 34 Abs. 2 Buchst. a oder b OCR zulässig sein.

Definition. Zulässig sind nach Abs. 2 Buchst. a Methoden, die international anerkannten Regeln oder Protokollen genügen (etwa CEN, Codex Alimentarius), oder von den EURL entwickelte oder empfohlene, nach international anerkannten wissenschaftlichen Protokollen validierte Methoden. Nach Abs. 2 Buchst. b sind – als gleichwertige Alternativen – Methoden nach nationalen Vorschriften, NRL-Methoden oder Methoden zulässig, die „im Rahmen von laborintern oder zwischen Laboratorien durchgeführten Studien zur Validierung der Methoden im Einklang mit international anerkannten wissenschaftlichen Protokollen entwickelt und validiert wurden“. Nach Abs. 3 kann bei Dringlichkeit „das betreffende nationale Referenzlaboratorium oder, falls kein nationales Referenzlaboratorium besteht, jedes gemäß Artikel 37 Absatz 1 benannte Laboratorium“ auch nicht validierte Methoden verwenden, bis eine validierte verfügbar ist. Nach Anhang III Nr. 4 OCR sollten Analysemethoden, die „nur innerhalb eines einzelnen Laboratoriums validierbar“ sind, nach international akzeptierten Protokollen validiert werden; die Einzellaborvalidierung ist damit ausdrücklich anerkannt.

Subsumtion. Die Stabilisotopenanalytik (EA/LC-IRMS) und die klassischen Zucker- und Enzymparameter sind Codex-Verfahren und fallen unter Buchst. a. ¹H-NMR-Profilings, LC-HRMS und HPAEC-PAD wurden vom JRC – der Gemeinsamen Forschungsstelle, die für die Lebensmittelauthentizität die Funktion des EU-Referenzzentrums wahrnimmt – in der Koordinierungsaktion eingesetzt und im Projekt HarmHoney weiterentwickelt; sie sind nach anerkannten Protokollen validiert und in akkreditierten Laboratorien (u.a. Eurofins, Food QS, Bruker-Datenbank) verfügbar. Die Bottom-up-Proteomik zum Nachweis von Fremdenzymen (Alpha-Amylase aus *Aspergillus oryzae* oder *Bacillus licheniformis*, Beta-Amylase aus Gerste, Amyloglucosidase, Hefe-Invertase) beruht auf peer-reviewed publizierten Verfahren (Erban et al. 2019, 2021; Ortea et al. 2016) und ist bei Eurofins laborintern validiert und akkreditiert; sie fällt unter Buchst. b, dritte Option. DNA-basierte Verfahren (Metabarcoding, Metagenomik, qPCR) sind in anderen Lebensmittelsektoren amtlich etabliert (GVO, Speziesidentifizierung); für Honig sind sie in Entwicklung, ihre Validierungsdaten haben die Anbieter nach Auskunft des NRZ-Authent nicht offengelegt (MRI 8.3, 8.6), und in den schwedischen Verfahren wie in der österreichischen Schwerpunktaktion der AGES, die auf ¹H-NMR beruhte, sind sie für die Beurteilung nicht herangezogen worden. Die DG SANTE hat ihre Einsetzbarkeit über Art. 37 Abs. 6 im Schreiben vom 5. März 2026 bejaht; das NRZ-Authent hält seine kritische Stellungnahme mit dem kombinierten Einsatz für vereinbar (MRI 8.2). Dieses Papier stützt sich deshalb auf die vier amtlich erprobten Verfahrensfamilien NMR, LC-HRMS, IRMS und Proteomik; DNA-Verfahren sind Ergänzung, nicht Grundlage. Der Malmöer Bescheid vom 13. Mai 2026 stellt fest, die Methoden seien „akkreditiert“ und würden „international zur Aufdeckung von Lebensmittelbetrug eingesetzt“. Für die LC-IRMS liegt seit April 2025 mit L 40.00-19 sogar ein in der nationalen Sammlung gelistetes Verfahren vor, das nach Auskunft des NRZ-Authent Art. 34 Abs. 2 Buchst. a entspricht (MRI 7.4). Auf Abs. 3 kommt es damit für diese Verfahren nicht an. Er ist gleichwohl nicht ohne Bedeutung: Da für die Lebensmittelauthentizität kein nationales Referenzlaboratorium besteht (MRI 1.1; Teil B Ziffer 7), ermächtigt Abs. 3 nach seinem Wortlaut „jedes gemäß Artikel 37 Absatz 1 benannte Laboratorium“ – also das Landesuntersuchungsamt –, bei Dringlichkeit auch noch nicht validierte Verfahren zu verwenden. Die Dringlichkeit ergibt sich aus der Verdachtslage. Das Landeslabor verfügt damit über eine Befugnis, die es nach Kenntnis des Verbandes nie in Anspruch genommen hat. Der Einwand, das eigene Landeslabor beherrsche die Verfahren nicht, ist nach der Bekanntmachung unbeachtlich: „Die Verfügbarkeit einer Methode in einem bestimmten Laboratorium oder Mitgliedstaat ist kein relevantes Kriterium ..., da es den zuständigen Behörden offensteht, amtliche



Laboratorien und Referenzlaboratorien in anderen Mitgliedstaaten oder EWR-Ländern zu benennen.“
Hilfsweise: Für eine Methode, die „aufgrund einer Notsituation oder eines neu auftretenden Risikos verwendet werden muss“, lässt Art. 42 Abs. 1 OCR eine befristete Befreiung von der Akkreditierungspflicht zu, während die Aufnahme in den flexiblen Akkreditierungsumfang nach Art. 37 Abs. 5 Buchst. c parallel betrieben wird.

Ergebnis. Das Methodenbündel aus NMR, LC-HRMS, IRMS und Proteomik ist nach Art. 34 Abs. 2 Buchst. a und b OCR heute zulässig; für die LC-IRMS ist es zudem national gelistet. Die Behörde ist nicht auf ein Verfahren beschränkt: Art. 34 Abs. 2 verlangt die Auswahl „je nach Eignung für die jeweiligen Analyse-, Test- und Diagnoseerfordernisse“, und die Kommission hat die Kombination empfohlen. Davon zu unterscheiden ist das Kontrollbündel des Art. 14, das die Kombination der Kontrolltechniken – Inspektion, Prüfung der Eigenkontrollen, Dokumentenprüfung, Probenahme, Laboranalyse – vorgibt; das NRZ-Authent hat zu Recht darauf hingewiesen, dass Art. 14 kein analytisches Methodenbündel regelt (MRI 8.3). Beides zusammen – mehrere Kontrolltechniken, mehrere Analyseverfahren – ist der Standard, den Malmö angewandt hat.

Merksatz zu Art. 34 OCR. Fehlt für einen Betrugstatbestand eine in Unionsrecht festgelegte Methode, so steht die Kontrolle nicht still, sondern rückt in der Kaskade des Art. 34 Abs. 2 eine Stufe weiter. Auf der letzten Stufe stehen die laborintern validierten Methoden, und die Kommission bezeichnet sie in Abschnitt 2.3.1 ihrer Bekanntmachung C/2024/6481 ausdrücklich als „gleichwertige Alternative“ – nicht als Notbehelf, nicht als zweite Wahl, sondern als gleichwertig. Maßgeblich ist allein, ob eine Methode nach dem Stand der Wissenschaft validiert und für den Zweck geeignet ist. Ausdrücklich unerheblich ist dagegen, ob gerade das eigene Laboratorium sie beherrscht: Die Verfügbarkeit einer Methode in einem bestimmten Laboratorium oder Mitgliedstaat ist nach derselben Randnummer „kein relevantes Kriterium“.

Daraus folgt ein Satz, den jede Vollzugsbehörde kennen sollte: **„Wir haben die Methode nicht“ ist keine Rechtsposition.** Der Satz beschreibt keinen Hinderungsgrund, sondern eine Beschaffungsaufgabe. Was das eigene Laboratorium nicht kann, ist nach Art. 37 bei einem anderen amtlichen, einem benannten privaten oder einem Unterauftragnehmer zu beauftragen – vier Wege, die alle offenstehen und von denen keiner einer Rechtsetzung bedarf. Wer nicht kontrolliert, weil ihm die Methode fehlt, beruft sich deshalb nicht auf eine Grenze des Rechts, sondern auf eine Lücke der eigenen Organisation. Und diese Lücke hat er nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. d zu vermeiden und nach Art. 12 Abs. 3 zu schließen, sobald er sie bemerkt. Die Methodenfrage ist damit keine Vorfrage des Vollzugs. Sie ist ein Teil von ihm.

Verfahren	Nachweisziel	Einordnung in Art. 34 Abs. 2 OCR	Amtliche Anwendung
¹ H-NMR-Profiling	Stoffprofil, Sirupzusätze, Herkunftsabweichungen	Buchst. a (JRC-validiert, Codex-konform) / Buchst. b	JRC „From the Hives“; Malmö (Food QS, Eurofins); Hamburg-Benennung
LC-HRMS	Markersubstanzen, untypische Zuckerprofile	Buchst. a (JRC) / Buchst. b	JRC; Malmö



Verfahren	Nachweisziel	Einordnung in Art. 34 Abs. 2 OCR	Amtliche Anwendung
EA/LC-IRMS	C4-Zucker (Rohrzucker, Maissirup)	Buchst. a (DIN EN 17958:2025-02 = BVL L 40.00-19; AOAC 998.12) – vom NRZ-Authent bestätigt (MRI 7.4)	JRC; seit April 2025 in der § 64-Sammlung; Routine in mehreren Mitgliedstaaten
HPAEC-PAD	Fremde Oligosaccharide aus Sirupen	Buchst. a (JRC) / Buchst. b	JRC
Bottom-up-Proteomik (LC-MS/MS)	Fremdenzyme; reduzierte Bienenproteine (MRJP1, α -Glucosidase)	Buchst. b (laborintern validiert nach anerkannten Protokollen; peer-reviewed)	Malmö (Eurofins) – Grundlage zweier Verkaufsverbote
DNA-Verfahren (Metabarcoding, Metagenomik, qPCR)	Botanische Herkunft, Spezies; Sirupnachweis in Entwicklung	Buchst. b erst nach Offenlegung und Validierung; nach DG SANTE über Art. 37 Abs. 6 einsetzbar	Amtlich noch nicht; DBIB-Stichproben; Validierungsdaten nicht offengelegt (MRI 8.3, 8.6)

Prüfblock 7: Auf welchen Wegen kommen die Behörden zu einem geeigneten Laboratorium (Art. 37 OCR)?

Obersatz. Eine rheinland-pfälzische Vollzugsbehörde oder das LUA könnte verpflichtet sein, für die Untersuchung amtlicher Honigproben ein geeignetes Laboratorium – etwa ein Speziallabor für Proteomik oder ein DNA-Labor – auf einem der Wege des Art. 37 OCR einzuschalten, ohne dass die fehlende Kapazität des eigenen Landeslabors dem entgegenstehe.

Definition. Art. 37 Abs. 1 verpflichtet die Behörden, amtliche Laboratorien zu benennen; diese müssen nach Abs. 4 Buchst. e nach EN ISO/IEC 17025 akkreditiert sein, wobei der Akkreditierungsumfang nach Abs. 5 Buchst. c flexibel gehalten werden kann, sodass neue, laborintern validierte Methoden ohne vorherige Bewertung der Akkreditierungsstelle verwendet werden dürfen. Abs. 1 schließt nach Abschnitt 2.3.3.1 der Bekanntmachung „die Benennung privater Laboratorien als amtliche Laboratorien nicht aus“. Abs. 2 erlaubt die Benennung von Laboratorien, die in anderen Mitgliedstaaten bereits amtlich benannt sind. Ein benanntes Laboratorium darf Unteraufträge an andere benannte Laboratorien vergeben (Abschnitt 2.3.3.4). Abs. 6 erlaubt es als Ausnahme, wenn kein benanntes Laboratorium in der Union oder im EWR über Fachkompetenz, Ausrüstung, Infrastruktur und Personal für „neue oder besonders ungewöhnliche“ Analysen verfügt, ein Laboratorium zu beauftragen, das die Anforderungen der Abs. 3 und 4 nicht vollständig erfüllt; die Entscheidung ist nach der Bekanntmachung durch dokumentierte Untersuchungen zu begründen, und es genügt dann eine vertragliche Vereinbarung.

Subsumtion. Für die Proteomik und die DNA-Verfahren stehen der Behörde vier Wege offen, und zwar in dieser Reihenfolge. Erstens die förmliche Benennung eines geeigneten, auch privaten Speziallabors nach Abs. 1 – so hat die Freie und Hansestadt Hamburg 2022 die Eurofins Analytik GmbH benannt, ohne dass eine Beschränkung auf gesundheitsrelevante Untersuchungen bestünde. Zweitens die grenzüberschreitende Benennung eines bereits in einem anderen Mitgliedstaat benannten Laboratoriums nach Abs. 2 – etwa desjenigen, dessen Befunde die Malmöer Bescheide getragen haben



und damit bereits einmal Bestand hatten. Drittens der Unterauftrag des LUA an ein anderes amtliches Laboratorium. Viertens, wenn die Behörde nach Konsultation der Amtshilfemechanismen, der DG-SANTE-Labordatenbank und der Honigplattform dokumentiert hat, dass kein benanntes Laboratorium in der Union die Kapazität besitzt, die vertragliche Beauftragung nach Abs. 6. Die DG SANTE hat am 5. März 2026 bestätigt, dass die zuständige Behörde dies „following appropriate assessment“ feststellen darf und dass sie sich auf die Befunde eines nach Abs. 6 beauftragten Labors „to support enforcement measures against operators“ stützen kann. Ob das LUA Rheinland-Pfalz selbst über NMR- und LC-HRMS-Kapazität verfügt, ändert an der Pflicht nichts: Besteht die Kapazität, ist die Methode nach Abs. 5 Buchst. c flexibel in den Akkreditierungsumfang aufzunehmen; fehlt sie, ist einer der vier Wege zu beschreiten – und zugleich ist der Zustand als Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 Buchst. d OCR (angemessene Laborkapazitäten) der Fachaufsicht anzuzeigen. Die Bekanntmachung stellt ausdrücklich klar, dass die Verfügbarkeit einer Methode in einem bestimmten Mitgliedstaat kein Kriterium ist.

Ergebnis. Die Einschaltung von Speziallaboratorien ist nach Art. 37 Abs. 1, 2, 5 Buchst. c und – als begründungsbedürftige Ausnahme – Abs. 6 OCR auf vier Wegen möglich. Die Behörde muss einen von ihnen wählen; keiner setzt eine Methodensammlung nach § 64 LFGB voraus. Der Einwand fehlender Laborkapazität ist deshalb kein Hinderungsgrund, sondern nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. d OCR selbst ein Verstoß. Die Behörde hat die Prüfschritte zu dokumentieren – eine Obliegenheit, deren Unterlassung nach § 24 VwVfG ein Ermittlungsdefizit darstellt. Welche Laboratorien in Betracht kommen, hat das Referenzzentrum des Bundes selbst benannt: QSI GmbH, Intertek Holding Deutschland GmbH, Eurofins NDSC Food Testing Germany GmbH und FoodQS GmbH verfügten 2025 über „langjährige Erfahrung in der Honiganalytik“ (MRI 5.3). Und das NRZ-Authent hat erklärt, es könne die Länder bei der Übernahme von Methoden unterstützen, „ein entsprechendes Unterstützungsersuchen liegt dem NRZ-Authent allerdings nicht vor“ (MRI 6.2). Eine Behörde, die weder eines dieser Laboratorien benennt noch das Referenzzentrum um Unterstützung bittet, kann sich auf fehlende Möglichkeiten nicht berufen.

Prüfblock 8: Genügt das Analyseergebnis zur Feststellung eines Verstoßes – oder bedarf es „zusätzlicher Hinweise“?

Obersatz. Ein durch das Methodenbündel gewonnener Befund (Fremdenzym, fremde Zucker, reduzierte Bienenproteine) könnte für die Feststellung eines Verstoßes nach Art. 138 Abs. 1 OCR ausreichen, ohne dass es weiterer, analytikunabhängiger Indizien bedürfte.

Definition. Ein Verstoß im Sinne des Titels VII der OCR ist die Nichteinhaltung der Verordnung oder der Vorschriften nach Art. 1 Abs. 2, hier also der Honigrichtlinie und des Irreführungsverbots. „Festgestellt“ ist ein Verstoß, wenn die Behörde nach Ausschöpfung der Kontrollmethoden des Art. 14 zu der Überzeugung gelangt, dass die Tatbestandsmerkmale der verletzten Norm erfüllt sind. Maßstab ist die Nachvollziehbarkeit und Gerichtsfestigkeit der Feststellung nach nationalem Verfahrensrecht (§ 24 VwVfG; § 108 VwGO), nicht ein bestimmter Beweismitteltyp. Art. 34 Abs. 5 verlangt, dass Proben so entnommen und behandelt werden, dass ihre „rechtliche, wissenschaftliche und analytische Validität gewährleistet ist“; Art. 35 sichert dem Unternehmer das Recht auf ein zweites Sachverständigengutachten.

Subsumtion. Der Nachweis eines Enzyms aus *Aspergillus oryzae* in einem als „Honig“ bezeichneten Erzeugnis belegt unmittelbar, dass dem Erzeugnis etwas anderes als Honig zugesetzt wurde (Anhang II



der Honigrichtlinie). Der Nachweis ist kein statistischer Verdacht wie die Screening-Befunde der Koordinierungsaktion, sondern ein qualitativer Identitätsbeweis auf Aminosäuresequenzebene. Die von einem Vertreter der DG SANTE in Berlin geäußerte Auffassung, nicht offizielle Methoden bedürften „zusätzlicher Hinweise“, bezog sich auf die Screening-Befunde der Koordinierungsaktion und auf strafrechtliche Ermittlungen; die DG SANTE hat auf Nachfrage am 5. März 2026 klargestellt, dass die Behörden sich auf Laborbefunde stützen können und dass Art. 14 die Kombination von Methoden vorsieht. Malmö hat den Verstoß auf Basis von drei unabhängigen Analysen festgestellt, den Unternehmer angehört, die Rechtsbehelfsbelehrung erteilt und die sofortige Vollziehung angeordnet; ein Rechtsbehelf ist – soweit bekannt – nicht erhoben worden. Zusätzliche Indizien (Preis-anomalie, Herkunfts-dokumentation, Rückverfolgbarkeit) sind nach Art. 14 Buchst. e als weitere Kontrollmethoden verfügbar und stärken die Feststellung, sind aber keine Voraussetzung. Das Recht auf Gegenprobe nach Art. 35 gewährleistet die Verfahrensfairness.

Ergebnis. Ein Befund aus einem kombinierten, validierten Methodenbündel genügt zur Feststellung eines Verstoßes. Analytikunabhängige Zusatzindizien sind nach der OCR nicht erforderlich; sie können nachträglich erhoben werden und sind für das Ermessen bei der Maßnahmenwahl und für Sanktionen nach Art. 139 von Bedeutung. Die Gerichtsfestigkeit ist durch Art. 34 Abs. 5, Art. 35 und die Dokumentation nach Art. 13 zu sichern – nicht durch das Abwarten einer § 64-Listung.

Prüfblock 9: Besteht Ermessen beim „Ob“ des Einschreitens (Art. 138 OCR)?

Obersatz. Bei festgestelltem Verstoß könnte die Vollzugsbehörde zum Einschreiten verpflichtet sein, ohne dass ihr ein Entschließungsermessen zustünde.

Definition. Entschließungsermessen besteht, wenn die Norm der Behörde die Wahl lässt, ob sie tätig wird („kann“). Eine gebundene Entscheidung liegt vor, wenn die Norm bei Erfüllung des Tatbestands eine Rechtsfolge anordnet („ergreift“, „shall“). Art. 138 Abs. 1 ordnet an, dass die Behörden bei festgestelltem Verstoß die erforderlichen Ermittlungsmaßnahmen (Buchst. a) und geeignete Abhilfemaßnahmen (Buchst. b) „ergreifen“; Abs. 2 eröffnet einen nicht abschließenden Katalog von Maßnahmen.

Subsumtion. Der Wortlaut des Art. 138 Abs. 1 ist in allen Sprachfassungen imperativ; die DG SANTE hat dies am 5. März 2026 bestätigt („competent authorities shall take“), und die deutsche Verwaltungsrechtsprechung sieht es ebenso: Nach dem Urteil des OVG Lüneburg vom 8. Juni 2022 (14 LB 2/22, Rn. 72) steht einer Behörde bei der Feststellung von Verstößen „grundsätzlich kein Entschließungsermessen hinsichtlich der Frage des ‚Ob‘ des Einschreitens“ zu; andere Verwaltungsgerichte legen dies ihren Entscheidungen zugrunde. Beides hat nicht der Verband zusammengetragen, sondern das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit in seinem Bescheid vom 30. Juni 2026 (Antwort 8.2) – es bestätigt die Rechtsprämisse und verweist lediglich für die Zurechnung auf die Länder. Ermessen besteht allein bei der Auswahl der Maßnahme nach Abs. 2, gebunden an Art und Vorgeschichte des Verstoßes (Abs. 1 Unterabs. 2). Abs. 2 gibt der Behörde „alle ihnen geeignet erscheinenden Maßnahmen“ an die Hand; der Katalog ist offen. Das Auswahlermessen ist gleichwohl nicht frei: Die Maßnahme muss nach Abs. 1 Buchst. b gewährleisten, dass der Unternehmer „den Verstoß beendet“ und „erneute Verstöße dieser Art verhindert“, und sie ist nach Abs. 3 Buchst. a schriftlich zu begründen. Bei einem Erzeugnis, das kein Honig ist, aber als Honig verkauft wird, muss eine Behörde, die lediglich eine Kennzeichnungsänderung (Buchst. c)

anordnet, erklären, weshalb damit der Verstoß beendet wäre – denn die bereits als „Honig“ deklarierte Ware bliebe im Verkehr. Naheliegend sind Vertriebsverbot (Buchst. d), Rücknahme und Rückruf (Buchst. g) sowie die Anordnung erhöhter Eigenkontrollen und verstärkter amtlicher Kontrollen beim Inverkehrbringer (Buchst. e und f). Die Kosten trägt nach Abs. 4 der Unternehmer.

Ergebnis. Beim „Ob“ des Einschreitens besteht kein Ermessen – das ist obergerichtlich entschieden und vom BVL schriftlich bestätigt. Die Behörde muss handeln. Beim „Wie“ trägt sie die Begründungslast: Sie muss schriftlich darlegen, dass die gewählte Maßnahme den Verstoß beendet und Wiederholung verhindert. Ein bloßer Hinweis oder eine Beratung des Unternehmers erfüllt Art. 138 nicht; eine Kennzeichnungsänderung bei nachgewiesener Sirupstreckung bedarf einer Begründung, die schwer vorstellbar ist.

Prüfblock 10: Die Eigenkontroll-Falle – Art. 14 Buchst. a OCR i.V.m. DVO (EU) 2022/36

Obersatz. Die Behauptung, es gebe keine geeigneten Tests zur Verfälschungsaufdeckung, könnte die Vollzugsbehörde nicht entlasten, sondern sie zur Prüfung der betrieblichen Eigenkontrollen der Importeure und Abfüller nach Art. 14 Buchst. a OCR verpflichten.

Definition. Nach Art. 17 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 hat der Lebensmittelunternehmer durch Eigenkontrollen und HACCP-Verfahren sicherzustellen, dass seine Erzeugnisse dem Lebensmittelrecht entsprechen; die Authentizitätsgarantie im Muster HON nach DVO (EU) 2022/36 ergänzt, ersetzt aber nicht diese Pflicht. Art. 14 Buchst. a OCR umfasst als Kontrollmethode „eine Untersuchung der von den Unternehmern eingeführten Kontrollen und der erzielten Ergebnisse“; nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. d ist „die Verlässlichkeit ... der Eigenkontrollen“ Kriterium der Risikobewertung. Ein Audit prüft nach Art. 3 Nr. 30 OCR, ob die Regelungen „zur Erreichung der Ziele geeignet sind“.

Subsumtion. Die Behörden begründen ihre Untätigkeit mit fehlenden Methoden. Zugleich bringen Importeure und Abfüller Honig mit der Erklärung in den Verkehr, ihre akkreditierten Eigenkontrollen belegten die Verkehrsfähigkeit. Beide Aussagen können nicht zugleich wahr sein. Ist die Behauptung der Behörde wahr, so ist die Eigenkontrolle der Unternehmer objektiv nicht geeignet, Verfälschungen zu erkennen; die Verkehrsfähigkeit ist dann nicht belegt, und die Behörde hat diese Eignungslücke nach Art. 14 Buchst. a festzustellen und mit Maßnahmen nach Art. 138 Abs. 2 Buchst. e und f zu reagieren. Ist die Behauptung falsch – und sie ist es, wie Prüfblock 6 zeigt –, so ist die Behörde verpflichtet, nach Art. 14 Buchst. a zu prüfen, ob die Eigenkontrollen der Unternehmer die geeigneten Verfahren tatsächlich einsetzen, und die Mitwirkung nach Art. 15 einzufordern. In beiden Fällen führt der Weg zu Art. 14 Buchst. a. Die Methodenlage kann nicht zugleich „zu schwach“ sein, damit der Staat Betrug nachweist, und „stark genug“, damit der Unternehmer Echtheit garantiert.

Ergebnis. Der Einwand fehlender Methoden entlastet die Behörde nicht, sondern begründet ihre Pflicht, die Eigenkontrollsysteme der im Zuständigkeitsbereich ansässigen Importeure, Abfüller und Handelszentralen nach Art. 14 Buchst. a und i OCR zu auditieren. Für Rheinland-Pfalz hat der Imkerverband diese Prüfung mit Schreiben vom 27. Mai 2026 ausdrücklich eingefordert.



Prüfblock 11: Akkreditierung, Validierung und Nachweisstärke

Obersatz. Der Verweis von Behörden und Handel auf „akkreditierte Analysen“ könnte für die Frage, ob ein Honig verfälscht ist, ohne Aussagekraft sein.

Definition. Die Akkreditierung nach DIN EN ISO/IEC 17025 bestätigt die Kompetenz eines Laboratoriums, ein bestimmtes Verfahren in einem definierten Umfang korrekt, rückverfolgbar und reproduzierbar durchzuführen. Die Validierung bestätigt die Eignung eines Verfahrens für einen definierten Zweck. Die Nachweisstärke beschreibt, ob ein Verfahren ein konkretes Betrugsmuster tatsächlich erkennen kann. Die drei Ebenen sind voneinander unabhängig.

Subsumtion. Ein Laboratorium kann für Zuckerspektrum, HMF, Prolin, Farbe, Leitfähigkeit und Säuren vollständig akkreditiert sein und C3-Sirupe aus Reis, Weizen oder Rübe, die das Fruktose-Glukose-Verhältnis von Honig imitieren, gleichwohl nicht erkennen; das JRC hat genau dies festgestellt. Ebenso kann ein Diastasewert innerhalb der Norm liegen, weil Fremdenzyme zugesetzt wurden – nur die Proteomik unterscheidet Bienen-Amylase von Pilz-Amylase. Die Akkreditierung eines Verfahrens sagt daher nichts über die Abwesenheit von Betrug aus; sie bestätigt die Sorgfalt der Messung, nicht die Eignung des Messziels. Umgekehrt ist ein Verfahren nicht deshalb unverwertbar, weil es nicht in einer nationalen Sammlung steht: Maßgeblich ist nach Art. 34 Abs. 2 Buchst. b die Validierung nach anerkannten Protokollen, für die die Akkreditierung nach Art. 37 Abs. 5 Buchst. c flexibel geöffnet werden kann.

Ergebnis. Der Hinweis auf akkreditierte Standardanalysen ist für die Verkehrsfähigkeit eines Honigs ohne Beweiswert, wenn die akkreditierten Verfahren das Betrugsmuster nach ihrer Anlage nicht erfassen. Behörden, die sich auf „unauffällige“ Standardbefunde stützen, haben den Verstoß nicht ausgeräumt, sondern nicht gesucht.

Prüfblock 12: Verletzt die Behörde bereits ihre Verfahrenspflicht aus Art. 12 OCR?

Obersatz. Eine Vollzugsbehörde, die Honig seit Jahren allein mit den klassischen Parametern untersucht, könnte unabhängig von jeder Einzelprobe gegen Art. 12 Abs. 1 OCR in Verbindung mit Anhang II Kapitel II Nr. 10 verstoßen.

Definition. Art. 12 Abs. 1 verpflichtet die zuständigen Behörden, amtliche Kontrollen „nach dokumentierten Verfahren“ durchzuführen, die „die Prüffelder für Kontrollverfahren“ des Anhangs II Kapitel II abdecken. Zu diesen Prüffeldern gehören nach Nr. 5 die „Kontrollmethoden und -techniken einschließlich Laboranalysen“, nach Nr. 8 die „Folgemaßnahmen nach amtlichen Kontrollen“ und nach Nr. 10 die „Überprüfung der Eignung von Methoden für Probenahmen sowie für Laboranalysen, -tests und -diagnosen“. Art. 12 Abs. 2 verlangt Verfahren zur Überprüfung der Kontrollen; Abs. 3 verpflichtet zu Korrekturmaßnahmen bei festgestellten Mängeln und zur Aktualisierung der Verfahren. Art. 6 verlangt interne Audits unter unabhängiger Prüfung und transparenten Bedingungen.

Subsumtion. Die Eignung einer Methode bemisst sich an dem Ziel, das die Kontrolle nach Art. 9 Abs. 2 verfolgt: die Aufdeckung betrügerischer Praktiken. Die klassischen Honigparameter sind nach den Feststellungen des JRC hierfür ungeeignet, weil die Verfälscher ihre Sirupe an genau diese Parameter anpassen. Eine Behörde, deren dokumentiertes Verfahren die Eignung ihrer Honigmethoden für dieses Ziel nie überprüft hat, erfüllt das Prüffeld Nr. 10 nicht; eine Behörde, die diese Überprüfung

vorgenommen und die Ungeeignetheit erkannt hat, ohne nach Art. 12 Abs. 3 Buchst. a Korrekturmaßnahmen zu ergreifen, verstößt gegen Abs. 3. Ein dritter Fall ist nicht denkbar. Auf die Frage, welches dokumentierte Verfahren die Behörde zur Überprüfung der Methodeneignung anwendet und wann es zuletzt aktualisiert wurde, gibt es deshalb keine Antwort, die die Behörde entlastet.

Bestätigung durch die Kommission. Dass es an diesen dokumentierten Verfahren tatsächlich fehlt, ist nicht nur die Annahme des Verbandes. Die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit hat vom 21. Juni bis 2. Juli 2021 in Deutschland eine Sondierungsstudie über die Vorkehrungen zur Betrugsbekämpfung durchgeführt (DG(SANTE) 2021-7149, Bericht Ares(2022)6087844) und dafür zwei Länder ausgewählt: Bayern und Rheinland-Pfalz. Das Prüfteam hat festgestellt, „dass die beiden Länder in mehreren Kontrollbereichen noch keine Kontrollen nach Artikel 9 Absatz 2 planen und bisher noch keine Kontrollen nach Artikel 9 Absatz 1 bestimmt haben, die zur Umsetzung der Bestimmungen des Artikels 9 Absatz 2 beitragen könnten“ (Ziffer 13), und in den Schlussfolgerungen festgehalten, der Planungsprozess stütze sich „insgesamt noch nicht auf eine umfassende Schwachstellenanalyse“, erstrecke sich „nicht auf alle Kontrollbereiche“ und werde „nicht ausreichend dokumentiert“ (Ziffer 29). Betrugsbezogene Kontrollen würden zwar risikobasiert durchgeführt, „dies jedoch nicht immer so dokumentiert ..., dass mit Artikel 9 Absatz 2 zusammenhängende Kontrollen ... leicht erkennbar sind“ (Ziffer 11). Damit ist der Verfahrensmangel für Rheinland-Pfalz aktenkundig, und zwar durch die Kommission selbst. Der Verband trägt dies mit der gebotenen Einschränkung vor: Die Feststellungen beschreiben den Stand des Jahres 2021 und sind nicht honigspezifisch. Ob sie heute noch zutreffen, ist gerade die Frage, die die Behörde beantworten muss – und der Umstand, dass im Honigsektor seither keine Kontrolle mit geeigneten Methoden bekannt geworden ist, spricht dafür.

Der Kontrollzirkel. Dieselbe Studie beschreibt eine Planungslogik, die im Honigsektor zu einem sich selbst verschließenden Kreis führt: „Sind in Kontrollen keine Verstöße festgestellt worden, werden die Kontrollen eventuell eingestellt oder weniger häufig durchgeführt. Ergeben diese Kontrollen ein höheres Niveau an Verstößen, werden die betrugsbezogenen Kontrollen fortgesetzt“ (Ziffer 15). Für sich genommen ist das sachgerecht. Angewandt auf einen Sektor, dessen Untersuchungsmethoden den maßgeblichen Verstoß nicht erfassen können, kehrt es sich um: Die Analytik ist blind, findet folglich nichts, das Nichtfinden wird als Unbedenklichkeit gelesen, der Sektor sinkt in der Risikoeinstufung, es wird seltener kontrolliert – und die Wahrscheinlichkeit, den blinden Fleck je zu bemerken, sinkt weiter. Das Ergebnis der Untersuchung bestätigt nicht die Lauterkeit der Ware, sondern nur die Reichweite der Methode. Genau hier greift Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang II Kapitel II Nr. 10: Die Pflicht zur Überprüfung der Methodeneignung ist die einzige Vorkehrung der Verordnung, die diesen Kreis aufbrechen kann. Wird sie nicht erfüllt, ist das Kontrollsystem in diesem Sektor nicht bloß säumig, sondern strukturell außerstande, sich selbst zu korrigieren – der Befund, auf den Prüfblock 14 aufbaut.

Ergebnis. Die Untätigkeit der Vollzugsbehörden im Honigsektor ist nicht nur ein Kontrolldefizit im Einzelfall, sondern ein Verfahrensmangel nach Art. 12 OCR. Er besteht unabhängig davon, ob im konkreten Bezirk je eine verfälschte Probe gezogen wurde, und ist über die Auskunftsrechte nach dem Verbraucherinformationsgesetz und dem Landestransparenzgesetz unmittelbar aufklärbar.



Prüfblock 13: Rechtfertigen fehlende Mittel, Personal oder Laborkapazität die Untätigkeit?

Obersatz. Der Einwand, es fehlten Personal, Budget oder Analytik, könnte die Vollzugsbehörde nicht entlasten, sondern einen eigenständigen Verstoß gegen die Ausstattungs- und Finanzierungsvorschriften der OCR belegen.

Definition. Art. 5 Abs. 1 OCR verlangt, dass die zuständigen Behörden über „angemessene Laborkapazitäten“ (Buchst. d), „eine ausreichende Zahl angemessen qualifizierten und erfahrenen Personals“ (Buchst. e) und „angemessene und ordnungsgemäß instandgehaltene Einrichtungen und Ausrüstung“ (Buchst. f) verfügen. Art. 78 Abs. 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, „für eine angemessene Mittelausstattung“ zu sorgen. Art. 79 Abs. 2 Buchst. c verpflichtet zur Gebührenerhebung für nicht eingeplante Kontrollen, die infolge eines festgestellten Verstoßes erforderlich werden; Art. 83 Abs. 1 legt dem Unternehmer die Gebühr für eine auf Beschwerde durchgeführte Kontrolle auf, sobald ein Verstoß festgestellt wird; Art. 138 Abs. 4 weist sämtliche Kosten der Maßnahmen dem verantwortlichen Unternehmer zu.

Subsumtion. Wer erklärt, ihm fehle die Analytik, erklärt zugleich, dass seine Behörde Art. 5 Abs. 1 Buchst. d nicht erfüllt und sein Land Art. 78 Abs. 1 verletzt. Die Erklärung ist damit keine Rechtfertigung, sondern ein protokollierter Mangel, den die Fachaufsicht und im Wiederholungsfall die Kommission nach Art. 116 ff. zu bewerten haben. Der Einwand hat überdies keine Tatsachengrundlage mehr. Auf die Frage, welche dokumentierten Untersuchungen belegen, dass kein geeignetes Laboratorium verfügbar sei, hat das BVL geantwortet, ihm liege „hierzu keine Übersicht vor“, es gebe „keine Einschätzung ab“ (Antwort 5.15) und habe auch keine Hindernisse dokumentiert (5.14, 6.8); das NRZ-Authent hat geantwortet: „Das NRZ-Authent hat nicht behauptet, dass es an Analysekapazität fehle“ (MRI 5.4), und vier Laboratorien mit langjähriger Honiganalytik namentlich benannt (5.3). Wer auf Länderebene mit fehlender Kapazität argumentiert, argumentiert damit gegen die beiden Bundesstellen, auf die er sich sonst beruft. In der Sache trägt der Einwand ohnehin nicht: Die Verordnung ordnet die Kosten einer erfolgreichen Kontrolle dem Verfälscher zu, nicht der Behörde. Art. 83 Abs. 1 setzt darüber hinaus als Selbstverständlichkeit voraus, dass Kontrollen „auf der Grundlage einer Beschwerde“ stattfinden – eine Behörde, die auf Eingaben aus der Bevölkerung nicht tätig werden will, widerspricht dem Regelungsmodell der Verordnung.

Ergebnis. Fehlende Mittel, Personal oder Laborkapazität entlasten die Vollzugsbehörde nicht – und fehlende Laborkapazität behauptet nach den Bescheiden vom Sommer 2026 nicht einmal mehr der Bund. Sie sind selbst Verstöße gegen Art. 5 Abs. 1 und Art. 78 Abs. 1 OCR und gegenüber der Fachaufsicht anzuzeigen. Die Kosten einer erfolgreichen Kontrolle trägt der Unternehmer; das fiskalische Risiko liegt beim Verfälscher, nicht beim Landkreis.

Prüfblock 14: Liegt eine „schwere Störung im Kontrollsystem“ im Sinne des Art. 141 OCR vor?

Obersatz. Die jahrelange Nichtkontrolle des Honigsektors könnte den Tatbestand des Art. 141 Abs. 1 OCR erfüllen, sodass die Kommission gegenüber der Bundesrepublik zur Aufforderung nach Abs. 2 und – bleibt diese erfolglos – zum Beschluss von Maßnahmen verpflichtet wäre.



Definition. Art. 141 Abs. 1 setzt dreierlei voraus: Der Kommission müssen erstens „Hinweise“ vorliegen – nicht Beweise, nicht eigene Feststellungen. Es muss zweitens eine „schwere Störung im Kontrollsystem eines Mitgliedstaats“ bestehen; „Kontrollsystem“ ist in Art. 3 Nr. 7 legaldefiniert als das System, „das die zuständigen Behörden und die Ressourcen, Strukturen, Regelungen und Verfahren umfasst, die in einem Mitgliedstaat geschaffen wurden, damit die amtlichen Kontrollen im Einklang mit dieser Verordnung ... durchgeführt werden“. Die Störung muss drittens entweder ein weitreichendes Gesundheitsrisiko darstellen oder „zu einem weitreichenden Verstoß gegen die Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 führen“ können – eine Gefahrenprognose, keine Schadensfeststellung; Art. 1 Abs. 2 Buchst. a erfasst die Lauterkeit und die fairen Handelspraktiken. Die Rechtsfolge ist zweistufig: Nach Abs. 2 werden Maßnahmen erst beschlossen, wenn der Mitgliedstaat die Störung „trotz Aufforderung nicht innerhalb der von der Kommission gesetzten angemessenen Frist behoben hat“. Die Maßnahmen des Abs. 1 reichen vom Vermarktungsverbot für „bestimmte von der Störung im Kontrollsystem betroffene ... Waren“ (Buchst. a) über „besondere Bedingungen“ für diese Waren (Buchst. b) bis zu „anderen geeigneten, befristeten Maßnahmen“ (Buchst. d).

Subsumtion, erstes Merkmal. Hinweise liegen der Kommission vor, und zwar aus eigener Quelle: Die Verdachtsquote von 46 % stammt vom JRC; die Schreiben der DG SANTE vom 17. Dezember 2025 und 5. März 2026 belegen, dass die Kommission mit dem deutschen Vollzugsdefizit befasst ist; die Jahresberichte nach Art. 113 müssten ausweisen, dass im Honigsektor keine Maßnahmen nach Art. 138 ergangen sind. Hinzu kommt ein Hinweis besonderer Qualität: Mit dem Beschluss der Verbraucherschutzministerkonferenz vom 23. Mai 2025 haben die für den Vollzug verantwortlichen Länder selbst festgestellt, dass „bei einem hohen Anteil des in der EU in Verkehr gebrachten Honigs ein Verdacht auf Verfälschung besteht“, und den Bund gebeten, Methoden erarbeiten zu lassen, „mit deren Hilfe Verfälschungen von Honig aufgedeckt werden können“ – eine Bitte, die nur Sinn ergibt, wenn die vorhandenen amtlichen Methoden dies nicht leisten. Eine solche Selbsterklärung des Mitgliedstaats über die Lücke in seinem Kontrollinstrumentarium ist ein Hinweis von erheblichem Gewicht. Hinzu tritt ein Hinweis, der die Kommission nicht erst erreichen muss, weil er von ihr stammt: Ihre eigene Sondierungsstudie DG(SANTE) 2021-7149 hat 2021 in Bayern und Rheinland-Pfalz festgestellt, dass in mehreren Kontrollbereichen Kontrollen nach Art. 9 Abs. 2 nicht geplant werden und dass die Planung nicht auf einer umfassenden Schwachstellenanalyse beruht, nicht alle Kontrollbereiche erfasst und nicht ausreichend dokumentiert wird (Ziffern 13 und 29). Für das Merkmal „Hinweise“ ist damit nicht nur die Schwelle erreicht; die Frage verschiebt sich von der Kenntnis zur Konsequenz. Die Kommission weiß seit vier Jahren, wo die Lücke liegt. Bestünde sie im Honigsektor fort – und der Vollzugsbefund legt dies nahe –, so wäre die Störung nicht nur vorhanden, sondern trotz amtlicher Feststellung unbeboben geblieben. Dieser Umstand trägt maßgeblich das Merkmal der „Schwere“.

Subsumtion, zweites Merkmal. Hier liegt die eigentliche Auseinandersetzung. Der Einwand wird lauten, das deutsche Kontrollsystem funktioniere – Hygiene, Rückstände und Kennzeichnung würden kontrolliert –, und ein Defizit in einem Produktsegment sei keine Störung des Systems. Dagegen sprechen drei Argumente aus der Verordnung selbst. Erstens nennt die Legaldefinition des Art. 3 Nr. 7 als Bestandteile des Systems die „Ressourcen“ und „Verfahren“; genau diese fehlen: keine Laborkapazität für die Authentizitätsprüfung (Art. 5 Abs. 1 Buchst. d), kein dokumentiertes Verfahren



zur Überprüfung der Methodeneignung (Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Anhang II Kap. II Nr. 10), keine Selbstkorrektur durch Audits (Art. 6) oder Korrekturmaßnahmen (Art. 12 Abs. 3) in zehn Jahren. Ein System, dessen Verfahren den nach amtlicher Erhebung dominanten Verstoß eines ganzen Sektors nicht erfassen können und das sich über ein Jahrzehnt nicht korrigiert, ist in diesem Sektor gestört – nicht nur säumig. Zweitens setzt der Maßnahmenkatalog des Abs. 1 die sektorale Störung voraus: Buchst. a spricht von „bestimmten von der Störung im Kontrollsystem betroffenen ... Waren“; eine Störung, die nur bestimmte Waren betrifft, hat der Ordnungsgeber mitgedacht. Drittens das Merkmal „schwer“: Die Dauer ist kein Tatbestandsmerkmal, aber sie ist das Beweismittel dafür, dass es sich nicht um einen Einzelfehler, sondern um einen Zustand handelt – zehn Jahre seit dem OLAF-Bericht, sieben Jahre seit Geltung der OCR, sechzehn Monate seit dem VSMK-Beschluss und dreizehn seit dem Erlass, der ihn umsetzen sollte, kein einziger Bescheid. Entscheidend ist dabei die in den Prüfböcken 4 bis 7 dargelegte Tatsache, dass die Methoden existieren, validiert sind und in anderen Mitgliedstaaten amtlich verwendet werden. Wäre der Betrug analytisch nicht nachweisbar, läge keine Störung des Kontrollsystems vor, sondern eine Grenze der Wissenschaft, für die kein Mitgliedstaat verantwortlich wäre. Da die Methoden aber zur Verfügung stehen, ist das Defizit dem System zuzurechnen: Es ist kein Können-, sondern ein Organisationsproblem – und damit eine Störung im Sinne der Norm.

Subsumtion, zweites Merkmal – die Struktur. Seit dem Sommer 2026 lässt sich die Störung nicht nur aus dem Ergebnis, sondern aus der Struktur belegen, und zwar mit den Erklärungen der Bundesbehörden selbst. Das Max Rubner-Institut hat mit Bescheid vom 1. Juli 2026 erklärt, das NRZ-Authent sei kein nach Art. 100 benanntes nationales Referenzlaboratorium und nehme die Aufgaben des Art. 101 nicht wahr; es organisiere keine Laborvergleichstests, halte kein Honig-Referenzmaterial vor, führe amtliche Befunde nicht zusammen, gebe den Ländern keine Empfehlungen zur Methodenwahl und trage keine methodische Letztverantwortung (Antworten 1.1, 4.2, 9.4, 9.5, 9.8, 9.9). Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit hat mit Bescheid vom 30. Juni 2026 erklärt, es nehme keine Koordinierungspflicht in Anspruch, habe nie ein Arbeitsmandat für Honigauthentizität formuliert, könne keine aktenführende Stelle für den Honigvollzug benennen und habe die Länder auf die Methodenkaskade der Bekanntmachung C/2024/6481 nicht hingewiesen (Antworten 1.1, 2.7, 4.5, 5.13, 8.7). Art. 3 Nr. 7 definiert das Kontrollsystem als die Gesamtheit der „Ressourcen, Strukturen, Regelungen und Verfahren“, die der Mitgliedstaat geschaffen hat, damit die Kontrollen im Einklang mit der Verordnung durchgeführt werden. Für die Lebensmittelauthentizität – den Bereich, in dem die Kommission selbst die höchste Verdachtsquote aller Sektoren erhoben hat – gibt es auf Bundesebene keine solche Struktur: kein Referenzlaboratorium, obwohl Art. 100 Abs. 1 Unterabsatz 2 seine Benennung erlaubt; keine Stelle, die harmonisiert, vergleicht, bereitstellt oder berät. Das ist nicht das Versagen einer vorhandenen Einrichtung, sondern das Fehlen der Einrichtung, und es ist eine Entscheidung des Mitgliedstaats. Für das Merkmal der Störung ist dieser Befund stärker als jeder Einzelfall, weil er erklärt, warum sich das System im Honigsektor nicht selbst korrigieren kann: Es gibt niemanden, dessen Aufgabe es wäre.

Subsumtion, drittes Merkmal. Die Störung muss zu einem weitreichenden Verstoß „führen können“. Das ist hier nicht nur möglich, sondern belegt: 46 % Verdachtsquote bei Importhonig nach Feststellung des JRC, 64 % Beanstandungen in der schwedischen Kampagne bei Ware, die auch den deutschen Markt erreicht. Der Verstoß der Unternehmer – das Inverkehrbringen von Nicht-Honig als Honig – ist



flächendeckend, und er ist die unmittelbare Folge dessen, dass die Kontrolle ihn nicht erfasst. Für die Verfahrensvoraussetzung des Abs. 2 kommt hinzu, dass die Störung kurzfristig behebbar ist: Nichts muss erfunden, es muss nur beauftragt werden. Die Stadt Malmö hat innerhalb von zehn Wochen bewiesen, dass die Behebung möglich ist. Das erlaubt der Kommission eine kurze „angemessene Frist“ und nimmt der Bundesrepublik die Möglichkeit, in der Antwort auf die Aufforderung mit laufenden Harmonisierungsprozessen zu argumentieren.

Ergebnis. Der Tatbestand des Art. 141 Abs. 1 OCR ist erfüllt, jedenfalls in einer Weise, die die Kommission zur Prüfung zwingt. Zweierlei ist dabei nüchtern festzuhalten. Die realistisch erreichbare und zugleich wertvollste Rechtsfolge ist die erste Stufe – die förmliche Aufforderung an die Bundesrepublik nach Abs. 2 –, weil sie den Bund zwingt, gegenüber der Kommission zu erklären, warum die Länder nicht vollziehen, und damit das Verantwortlichkeitsgeschehe an seinem oberen Ende beendet. Die Maßnahmen der zweiten Stufe sind rechtlich möglich, aber ein Instrument, das die Kommission nach Kenntnis des Verbandes praktisch nicht einsetzt. Und ein einklagbarer Anspruch besteht nicht: Ob die Kommission Art. 141 OCR oder Art. 258 AEUV aktiviert, liegt in ihrem Ermessen. Art. 141 ist deshalb kein Rechtsmittel, sondern die Norm, die der Beschwerde an die Kommission ihre Struktur gibt – die drei Merkmale sind mit den hier genannten Belegen zu unterlegen, und die Beschwerde sollte zusätzlich eine Kontrolle nach Art. 116 Abs. 1 Buchst. b anregen, mit der die Kommission das „Funktionieren der nationalen Kontrollsysteme“ selbst überprüft und sich die „Hinweise“ zu eigenen Feststellungen macht.

Gesamtergebnis der Prüfung

Rechtsfrage	Ergebnis
Wer ist zur Kontrolle und zum Vollzug verpflichtet?	Die Landesbehörden – in Rheinland-Pfalz die 36 Kreis- und Stadtverwaltungen unter Fachaufsicht von LUA und MLWUF. Nicht das BVL, nicht das NRZ-Authent, nicht die VSMK.
Müssen Honigkontrollen auf Verfälschung geplant werden?	Ja, risikobasiert und mit angemessener Häufigkeit (Art. 9 Abs. 1 und 2 OCR); Standardparameter genügen nicht.
Besteht ein Verdacht?	Ja, produkt- und unternehmensbezogen (Meli/Eldorado; Allos; Maribel) und allgemein (JRC 46 %; Malmö 64 %) – Untersuchungspflicht nach Art. 137 Abs. 2.
Gibt es Unionsmethoden?	Nein; die Kaskade des Art. 34 Abs. 2 ist eröffnet und zwingend.
Ist die § 64-Listung Vollzugsvoraussetzung?	Nein; keine Sperrwirkung; der Einwand ist rechtlich unbeachtlich.
Welche Methoden sind zulässig?	Das gesamte Methodenbündel (NMR, LC-HRMS, IRMS, HPAEC-PAD, Proteomik, DNA) nach Art. 34 Abs. 2 Buchst. a und b; Kombination nach Art. 14.
Dürfen Speziallabore beauftragt werden?	Ja, auf vier Wegen: Benennung auch privater Labore (Abs. 1), grenzüberschreitende Benennung (Abs. 2), Unterauftrag, hilfsweise vertragliche Beauftragung nach Abs. 6 nach dokumentierter Kapazitätsprüfung.
Genügt der Laborbefund?	Ja; Zusatzindizien sind keine Voraussetzung, sondern ergänzende Kontrollmethoden nach Art. 14.



Rechtsfrage	Ergebnis
Besteht Ermessen beim Einschreiten?	Nein; gebundene Entscheidung nach Art. 138 Abs. 1; beim „Wie“ Begründungslast nach Abs. 3 Buchst. a.
Entlastet der Einwand „keine Methoden“?	Nein; er löst die Pflicht zum Audit der Eigenkontrollen nach Art. 14 Buchst. a aus.
Belegt Akkreditierung Echtheit?	Nein; Akkreditierung, Validierung und Nachweisstärke sind zu trennen.
Verletzt die Behörde bereits ihre Verfahrenspflichten?	Ja, wenn sie kein dokumentiertes Verfahren zur Überprüfung der Methodeneignung hat (Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Anhang II Kap. II Nr. 10).
Rechtfertigt fehlende Ausstattung die Untätigkeit?	Nein; sie ist selbst ein Verstoß (Art. 5 Abs. 1 Buchst. d bis f, Art. 78 Abs. 1); die Kosten trägt der Verfälscher (Art. 79 Abs. 2 Buchst. c, 83 Abs. 1, 138 Abs. 4).
Liegt eine schwere Störung im Kontrollsystem vor (Art. 141)?	Ja; Hinweise liegen der Kommission vor, die Störung ist systemisch (fehlende Ressourcen und Verfahren i.S.d. Art. 3 Nr. 7) und behebbar; realistische Rechtsfolge ist die Aufforderung nach Abs. 2, ergänzt um eine Kontrolle nach Art. 116.

Rechtliches Gesamtergebnis. Die Lebensmittelüberwachungsbehörden der Länder verfügen auf der Grundlage der Art. 5, 9, 12, 14, 15, 34, 37, 137, 138 und 140 der Verordnung (EU) 2017/625 über eine vollständige, unmittelbar anwendbare und von der Kommission bestätigte Rechtsgrundlage, um Honigbetrug heute zu kontrollieren, festzustellen und zu ahnden. Sie sind hierzu nicht ermächtigt, sondern verpflichtet. Handlungsbedarf besteht nicht auf der Ebene der Rechtsetzung, nicht in Braunschweig, nicht in Kulmbach und nicht in Brüssel, sondern in der Kontrollplanung und im Vollzug jeder einzelnen Kreisverwaltung. Bleibt dieser Vollzug weiter aus, ist der Zustand als schwere Störung des Kontrollsystems im Sinne des Art. 141 OCR der Kommission zur Prüfung vorzulegen.

D. Das Verantwortlichkeitsgeschiebe: Anatomie eines Systemversagens

Die gutachterliche Prüfung in Teil C hat gezeigt, dass jede Vollzugsbehörde die Rechtsgrundlage, die Methoden und den Präzedenzfall hat, um zu handeln. Dass es dennoch nicht geschieht, hat keinen rechtlichen, sondern einen strukturellen Grund: In der deutschen Lebensmittelüberwachung hat sich eine Verweisungskette etabliert, in der jede Ebene auf die nächste zeigt und keine die Verantwortung annimmt. Dieser Abschnitt benennt die Glieder dieser Kette, prüft, ob die jeweilige Verweisung rechtlich trägt, und kommt zu dem Ergebnis, dass sie es in keinem Fall tut.



I. Der Zirkel

Ebene	Typische Verweisung	Rechtliche Bewertung
Kreis-/Stadtverwaltung (Vollzugsbehörde)	„Wir beproben nach dem Probenplan des LUA; für Verfälschung gibt es keine amtliche Methode.“	Unzutreffend. Die Kreisverwaltung ist zuständige Behörde nach Art. 3 Nr. 3 OCR und Adressat der Art. 9 Abs. 2, 137, 138. Die Methodenwahl richtet sich nach Art. 34, nicht nach § 64 LFGB; wer die Eignung seiner Methoden nie überprüft hat, verletzt bereits Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Anhang II Kap. II Nr. 10 (Prüfblöcke 1, 5, 12).
Landesuntersuchungsamt (LUA)	„Die § 64-Sammlung enthält kein Verfälschungsverfahren; wir warten auf das BVL und das NRZ-Authent.“	Unzutreffend. Das LUA ist amtliches Laboratorium nach Art. 37 und an die Kaskade des Art. 34 gebunden; es kann Methoden nach Abs. 5 Buchst. c flexibel akkreditieren, die Benennung eines auch privaten oder in einem anderen Mitgliedstaat benannten Speziallabors nach Abs. 1 und 2 vorschlagen, Unteraufträge vergeben und hilfsweise Abs. 6 nutzen (Prüfblöcke 6, 7).
Landesministerium (MLWUF)	„Wir haben das Thema in die VSMK eingebracht; der Bund ist am Zug.“	Unzureichend. Das Ministerium führt die Fachaufsicht und trägt die Verantwortung für die Kontrollplanung nach Art. 9, für die Ausstattung nach Art. 5 und für die Mittelausstattung nach Art. 78 Abs. 1. Der VSMK-Beschluss ersetzt keinen Vollzug.
Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK)	„Der Bund möge das NRZ-Authent beauftragen; bis zu den EU-Durchführungsrechtsakten 2028 verwenden wir die anerkannten Methoden.“	Politisch richtig, rechtlich folgenlos. Die VSMK ist keine Behörde; ihr Beschluss vom 23.05.2025 stellt den Handlungsbedarf fest, bindet aber niemanden und suspendiert keine Pflicht.



Ebene	Typische Verweisung	Rechtliche Bewertung
BVL	„Die Zuständigkeit für die Umsetzung der Art. 34 bzw. 37 OCR liegt bei den Ländern.“ (Bescheid vom 30.06.2026, Sammelantwort auf 21 Fragen)	Zutreffend – und deshalb ohne Entlastungswirkung für die Länder. Das BVL erklärt selbst, die Sammlung binde die Länder nicht, die Verordnung gehe vor (Bescheid S. 3); es hat nie ein Arbeitsmandat für Honigauthentizität formuliert (Antwort 2.7) und nimmt keine Koordinierungspflicht in Anspruch (5.13). Was bleibt, ist die Verbindungsstelle nach Art. 103 Abs. 5 – und dort wartet das BVL auf eine schwedische Meldung, statt nach Art. 104 selbst zu ersuchen (6.3, 6.12).
NRZ-Authent (MRI)	„Das NRZ-Authent ist kein nach Art. 100 Abs. 1 benanntes nationales Referenzlaboratorium; ihm obliegen folglich auch nicht die in Art. 101 geregelten Aufgaben.“ (Bescheid vom 01.07.2026, Antwort 1.1)	Zutreffend – und deshalb der Kern der Störung. Für die Honigauthentizität nimmt die Funktionen des Art. 101 niemand wahr: keine Ringversuche (9.4), kein Referenzmaterial (9.5), keine Zusammenführung der Befunde (4.2), keine Empfehlungen an die Länder (9.9), keine methodische Letztverantwortung (9.8). Der VSMK-Auftrag ist erteilt (Erlass vom 10.09.2025), aber ohne Frist, Pflichtenheft und Ressourcen (3.1, 1.2); bewertet wurden nur die DNA-Ansätze (3.2). Weil kein NRL besteht, steht Art. 34 Abs. 3 jedem amtlichen Laboratorium offen.
BMLEH	„Die Länder vollziehen; der Bund koordiniert über BVL und MRI; die Umsetzung des VSMK-Auftrags läuft.“	Strukturdefizit. Das BMLEH hat die Option des Art. 100 Abs. 1 UAbs. 2 nicht genutzt und für die Lebensmittelauthentizität kein NRL benannt; es hat die Aufgaben des Referenzzentrums selbst definiert – ohne Honigmandat. Den VSMK-Auftrag hat es am 10.09.2025 erteilt, ohne Zeitplan und Pflichtenheft (MRI 3.1), und die Bekanntmachung C/2024/6481 den Ländern nur „zur Kenntnisnahme“ übersendet (BVL 5.13). Das BVL hält den Beschluss für sich nicht einmal für einen Handlungsauftrag (BVL 3.1).



Ebene	Typische Verweisung	Rechtliche Bewertung
EU-Kommission / Honigplattform	„Durchführungsrechtsakte bis Juni 2028, Rückverfolgbarkeit bis Juni 2029.“	Kein Aufschubgrund. Die Kommission selbst verweist die Mitgliedstaaten auf die sofort anwendbare Kaskade und die Codex-Methoden; Art. 4 RL 2024/1438 verlangt Zwischenkontrollen.

Der Zirkel schließt sich, weil er sich selbst stabilisiert: Solange keine Landesbehörde handelt, entsteht kein Präzedenzfall; solange kein Präzedenzfall existiert, gilt das Verfahren als „nicht erprobt“; solange es als nicht erprobt gilt, wird es nicht gelistet; solange es nicht gelistet ist, handelt keine Landesbehörde. Malmö hat diesen Zirkel durchbrochen – mit denselben Laboratorien, denselben Methoden und derselben Verordnung.

II. Das BVL: Verbindungsstelle, sonst nichts

Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit hat auf den Fragenkatalog des Verbandes vom 1. Juni 2026 mit Bescheid vom 30. Juni 2026 (Gz. 14400.0.40.07.01) geantwortet. Einundzwanzig der neunundsechzig Fragen – die gesamten Komplexe zu Art. 34 und Art. 37 – beantwortet es mit einem einzigen Satz: „Die Zuständigkeit für die Umsetzung der Art. 34 bzw. 37 OCR bei Kontrollen und Probenahmen liegt bei den Ländern.“ Das ist richtig. Es ist seit der ersten Fassung dieses Papiers auch unsere Position. Für die Frage, ob eine Kreisverwaltung heute eine Honigprobe mit geeigneten Methoden untersuchen lassen und einen Verstoß ahnden muss, ist das BVL ohne jede Bedeutung – weder als Hindernis noch als Voraussetzung. Was das BVL sagt und was es in seiner Sammlung sammelt, ändert an den Pflichten aus Art. 9, 34, 37, 137 und 138 nichts.

Das BVL sagt das inzwischen selbst. Die Amtliche Sammlung nach § 64 LFGB sei „eine gutachterliche Sammlung von standardisierten Untersuchungsverfahren“; die amtlichen Überwachungslabore der Länder seien „nicht verpflichtet, die Methoden der ASU in ihren offiziellen Kontrolltätigkeiten anzuwenden. Sie müssen vorrangig rechtlich bindende Vorgaben aus EU-Verordnungen (VO) oder nationalen Rechtsverordnungen umsetzen, sofern diese vorhanden sind.“ Eine Koordinierungspflicht nehme es nicht in Anspruch, „weder aus § 2 BVLG noch aufgrund einer anderen Rechtsvorschrift“ (Antwort 5.13). Ein Arbeitsmandat für eine Arbeitsgruppe Honigauthentizität habe es nie gegeben (2.7); honigspezifische Dienstanweisungen oder Programme lägen nicht vor (1.1); zeitliche Endpunkte könne es nicht vorgeben, weil die Sachkenner „auf freiwilliger Basis und nicht auf Weisung des BVL“ arbeiteten (3.5); eine Roadmap gebe es nicht (7.3). Für die Bilanz der Sammlung heißt das: Bis April 2025 enthielt sie kein einziges Verfahren zur Aufdeckung von Honigverfälschung; seither enthält sie mit L 40.00-19 (LC-IRMS nach DIN EN 17958, C4-Zucker) genau eines. In der Arbeitsgruppe IRMS wurde Honig über zehn Sitzungen „thematisiert“, aber nach Auskunft des BVL nicht bearbeitet (2.8). Zum Vergleich die vom BVL selbst genannten Zahlen anderer Arbeitsgruppen: Die AG Allergene liefert seit 2004 Methoden in 1,5 bis 2 Jahren und hat 22 vorgelegt; die AG Mykotoxine braucht 3 bis 5 Jahre. Das ist kein Vorwurf an die Sachkenner. Es ist der Beleg dafür, dass eine unmittelbar geltende Verordnung nicht davon abhängen kann, wann ein freiwillig besetztes Gremium ein Verfahren fertigstellt – und dass sie es nach dem Wortlaut des BVL auch nicht tut.



Eine Funktion bleibt, und sie ist keine nationale, sondern eine unionsrechtliche. Art. 103 Abs. 1 OCR verpflichtet jeden Mitgliedstaat, eine Verbindungsstelle zu benennen; nach Abs. 5 werden „alle Amtshilfeersuchen gemäß Artikel 104 Absatz 1 sowie die Meldungen und Mitteilungen gemäß den Artikeln 105, 106 und 107 ... von der Verbindungsstelle an die Verbindungsstelle“ des anderen Mitgliedstaats übermittelt. Deutschland hat dafür das BVL benannt. Ob eine Meldung der schwedischen Behörden zu den Malmöer Bescheiden eingegangen ist, an welche Länder sie weitergeleitet wurde und ob Deutschland selbst um Amtshilfe ersucht hat, kann deshalb nur das BVL beantworten – und diese Zuständigkeit kann es nicht an die Länder abgeben. Seine Antwort ist aufschlussreich: Die schwedische Vollzugskaskade sei ihm „von Seiten der schwedischen Behörden nicht mitgeteilt“ worden und sei „somit nicht vollumfänglich bekannt“ (6.1); nach Art. 105 sei der Mitgliedstaat, der Kenntnis habe, informationspflichtig (6.3); zu nach Deutschland gelieferten, in Schweden beanstandeten Produkten gelte: „Zu den in Rede stehenden Produkten wurde Deutschland bisher nicht informiert“ (6.12); die Honigplattform habe es nicht konsultiert (6.6). Das BVL beschreibt sich als Durchleitungsstelle, die wartet. Art. 104 Abs. 1 erlaubt ihr, selbst zu fragen. Seit dem 1. Juni 2026 liegen ihr die Malmöer Bescheide mit dem Fragenkatalog des Verbandes vor; auf Unkenntnis kann sie sich seither nicht berufen. Dass gleichwohl kein Ersuchen ergangen ist, ist der konkrete Einzelfall zu der Amtshilfebilanz, die die Kommission in ihrer Sondierungsstudie DG(SANTE) 2021-7149 für das Jahr 2020 festgehalten hat: 84 von Deutschland eingeleitete Fälle, davon null abgeschlossen; 57 eingegangene Ersuchen, davon 15 beantwortet; fünf ohne jede Antwort (Ziffer 34). Diese Zahlen betreffen ein einzelnes Jahr und den Lebensmittelbetrug insgesamt; sie sind ein Indiz, kein Beweis. Für die Frage, ob eine schwedische Unterrichtung in Deutschland zu einer Untersuchung geführt hätte, sind sie gleichwohl erheblich. Der Verband hat das BVL um Auskunft gebeten und wird die Antwort der Kommission vorlegen.

Zur Transparenz der § 64-Arbeitsgruppen ist der Befund zu präzisieren. Die Geschäftsordnung enthält nach Auskunft des BVL keine Geheimhaltungsklausel, sondern einen Vertraulichkeitsabschnitt, der nötig sei, damit „unveröffentlichte Daten und Methoden ... sowie kommerziell verwendete inhouse Verfahren“ eingebracht werden könnten (2.1). Die honigabfüllende und -importierende Industrie sei in den Arbeitsgruppen nicht vertreten (2.3). Der Verband nimmt das zur Kenntnis und hält fest, was es bedeutet: Die Sitzungen sind nicht öffentlich, weil wirtschaftliche Interessen Privater geschützt werden sollen; die Mitgliederlisten der Arbeitsgruppen NMR, IRMS und NGS hat das BVL gegen eine Gebühr von 500 Euro und nach Anhörung der Betroffenen in Aussicht gestellt; die Frage nach dokumentierten Befangenheitsprüfungen hat es nicht beantwortet. Ob die Erklärung zur Zusammensetzung zutrifft, wird sich zeigen, wenn die Listen vorliegen.

Für die Vollzugsfrage folgt daraus: Das BVL ist für die Entscheidung einer Kreisverwaltung, heute eine Honigprobe mit geeigneten Methoden untersuchen zu lassen und einen Verstoß zu ahnden, ohne rechtliche Bedeutung – nach seiner eigenen Erklärung. Die Länder haben nicht auf das BVL zu warten; sie haben ohne das BVL zu handeln. Dass eine Bundesoberbehörde eine Methodensammlung herausgibt, nach der sich die Länder faktisch richten, obwohl sie rechtlich bedeutungslos ist und obwohl die Behörde das selbst so sagt, ist ein Befund, der über den Honigsektor hinausreicht. Der Verband wird ihn gesondert aufgreifen.



III. Das NRZ-Authent: Referenzzentrum ohne Referenzlaboratorium

Das Nationale Referenzzentrum für authentische Lebensmittel am Max Rubner-Institut ist nach seiner eigenen, mit Bescheid vom 1. Juli 2026 erteilten Auskunft „kein nach Art. 100 Abs. 1 VO (EU) 2017/625 benanntes nationales Referenzlaboratorium“; ihm oblägen „folglich auch nicht die in Art. 101 ... geregelten Zuständigkeiten und Aufgaben“. Seine Aufgaben seien vom Bundesministerium definiert und orientierten sich an den in Art. 98 genannten Aufgaben der Referenzzentren der Union. Diese Auskunft trifft zu (Teil B Ziffer 7): Art. 100 verlangt ein NRL nur für jedes Referenzlaboratorium der Union nach Art. 93, und für die Authentizität gibt es ein solches nicht. Die früheren Fassungen dieses Papiers haben das NRZ-Authent als NRL behandelt; das war unzutreffend und ist hiermit korrigiert.

Die Korrektur ändert den Vorwurf, nicht den Befund. Was das NRZ-Authent nicht tut, hat es in seinem Bescheid Punkt für Punkt bestätigt: Es organisiert keine Laborvergleichstests oder Eignungsprüfungen zwischen amtlichen Laboratorien und hat an keinen teilgenommen (Antwort 9.4); es verfügt über kein Honig-Referenzmaterial (9.5); es führt amtliche Analysenergebnisse nicht zusammen (4.2); es gibt den Ländern keine Empfehlungen zur Anwendung der Methodenkaskade (9.9); es trägt im Konfliktfall nicht die methodische Letztverantwortung, und „Aufzeichnungen zur Ausübung der methodischen Letztverantwortung im Konfliktfall liegen dem NRZ-Authent nicht vor“ (9.8); die Daten der Koordinierungsaktion „From the Hives“ hat es weder übernommen noch an die Länder weitergegeben, weil dies „nicht im Aufgabenbereich“ liege (9.2). Keine dieser Feststellungen ist eine Pflichtverletzung des Instituts, denn die Pflichten des Art. 101 treffen es nicht. Zusammengenommen bedeuten sie etwas Schwerwiegenderes: Für die Lebensmittelauthentizität nimmt in Deutschland niemand die Funktionen eines nationalen Referenzlaboratoriums wahr. Der Mitgliedstaat hätte nach Art. 100 Abs. 1 Unterabsatz 2 ein NRL auch ohne Pendant auf Unionsebene benennen können. Er hat es nicht getan. Für den nach amtlicher Erhebung betrugsanfälligsten Sektor gibt es deshalb keine Stelle, die Methoden harmonisiert, Ringversuche organisiert, Referenzmaterial bereitstellt und Befunde zusammenführt. Das ist kein Versagen einer vorhandenen Struktur. Es ist das Fehlen der Struktur – und damit die Störung des Kontrollsystems im Sinne des Art. 3 Nr. 7, auf die Prüfblock 14 aufbaut.

Zweierlei ist dem NRZ-Authent zugutezuhalten, und das Papier tut es ausdrücklich. Erstens arbeitet es an Honig: Die NMR-Datenbank ist in Phase 1 (2021 bis 2023) aufgebaut und wird in Phase 2 (bis August 2029) fortgeführt; eine massenspektrometrische Methode zum Nachweis von Zuckersirup wurde von März 2024 bis Februar 2025 entwickelt; ein FT-NIR-Projekt und ein Projekt zur geografischen Herkunft laufen; Fachgespräche für die Überwachung fanden 2021 und 2026 statt, ein Runder Tisch 2024 (Antworten 1.1, 1.3, 3.3). Zweitens hat es den Auftrag der Verbraucherschutzministerkonferenz erhalten: Das Bundesministerium hat ihn mit Erlass vom 10. September 2025 (GZ 312-22101/0005#013) erteilt (3.1). Der frühere Vorwurf, der Auftrag sei nicht erteilt, ist damit erledigt. An seine Stelle tritt ein genauerer: Der Auftrag ist „ohne extern vorgegebenen Zeitplan oder Pflichtenheft“ erteilt worden, ohne gesonderte Ressourcen und ohne Frist (1.2, 3.1, 3.4); und die Bewertung, um die die Ministerkonferenz gebeten hatte, liegt sechzehn Monate nach dem Beschluss nur für die DNA-Ansätze vor – „für die Bruker Honey-Profilings NMR Methode, die Eurofins LC-HRMS/Proteomik Methode und die vom JRC verwendeten Methoden liegen keine schriftlichen Bewertungen vor“ (3.2). Bewertet wurde die schwächste Methodenfamilie; die drei, mit denen Malmö vollzieht, nicht. Das BVL wiederum erklärt, aus dem Beschluss gehe für das BVL „kein Handlungsauftrag“ hervor (BVL 3.1). Die beiden Bundesstellen lesen den Beschluss derselben Ministerkonferenz also unterschiedlich – ein



Umstand, der die Frage nach der Verantwortung dorthin lenkt, wo sie hingehört: zum Ministerium, das beide beaufsichtigt.

Der eigentliche Befund ist deshalb Forschung ohne Vollzugsanschluss. Die im Februar 2025 abgeschlossene MS-Methode ist in keiner amtlichen Kontrolle angekommen; die NMR-Datenbank steht den Ländern noch nicht offen (9.5); die Ergebnisse der laufenden JRC-Studie zur LC-MS-Honigauthentizität, an der das NRZ teilnimmt, sind bis zur Publikation gesperrt (6.3, 9.1); am Projekt HarmHoney, auf das die Verwaltung gern verweist, ist das NRZ nicht beteiligt und hat „keine Informationen über den Fortgang“ (9.3). Und die eigentliche Tür steht offen: Das NRZ-Authent erklärt, es könne die Länder bei der Übernahme von Methoden unterstützen, „ein entsprechendes Unterstützungsersuchen liegt dem NRZ-Authent allerdings nicht vor“ (6.2). Kein Land hat gefragt. Das Musterschreiben dieses Verbandes fordert die Vollzugsbehörden deshalb auf, es zu tun. Was das NRZ-Authent nicht ist, entlastet die Länder im Übrigen nicht, sondern belastet sie: Besteht kein nationales Referenzlaboratorium, kann nach Art. 34 Abs. 3 „jedes gemäß Artikel 37 Absatz 1 benannte Laboratorium“ bei Dringlichkeit andere als die validierten Methoden verwenden – also das Landesuntersuchungsamt selbst.

IV. Der Bund: Aufsicht ohne Struktur

Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat führt die Fachaufsicht über das BVL und das Max Rubner-Institut, definiert die Aufgaben des NRZ-Authent, hat den VSMK-Auftrag erteilt und vertritt Deutschland in der Honigplattform der Kommission. In allen diesen Funktionen ist dem Verband keine Maßnahme bekannt, die den Vollzug in den Ländern beschleunigt hätte. Die Bekanntmachung der Kommission C/2024/6481 hat das Ministerium den Ländern nach Auskunft des BVL „zur Kenntnisnahme“ übersendet (BVL 5.13) – ohne Hinweis darauf, dass die darin beschriebene Methodenkaskade sofort anzuwenden ist. Ein nationales Referenzlaboratorium für die Lebensmittelauthentizität hat es nicht benannt, obwohl Art. 100 Abs. 1 Unterabsatz 2 dies erlaubt. Den Auftrag an das NRZ-Authent hat es ohne Zeitplan, Pflichtenheft und Ressourcen erteilt. Der Bund hat die Richtlinie (EU) 2024/1438 in nationales Recht umgesetzt – eine Umsetzung, die für die unmittelbar geltende OCR nicht erforderlich war. Was fehlt, ist nicht Rechtsetzung, sondern zweierlei: die Klarstellung gegenüber den Ländern, dass sie nicht zu warten haben, und die Struktur, die ihnen dabei hilft.

V. Die Länder und Kommunen: Adressaten der Pflicht

Die Vollzugsbehörden der Länder sind die einzigen Stellen im System, die Proben nehmen, Bescheide erlassen und Verkaufsverbote vollstrecken können. Sie sind es auch, die im Fall Malmö gehandelt haben: nicht das schwedische Zentralamt Livsmedelsverket, sondern die Umweltverwaltung einer Kommune, auf Beschwerde eines Imkerverbandes, mit einem Lebensmittelinspektor als Sachbearbeiter. Die deutsche Kreisverwaltung steht rechtlich an derselben Stelle. Sie hat denselben Zugang zu denselben Laboratorien. Ihr Personal ist nach Art. 5 Abs. 4 OCR zu schulen; ihre Kontrollplanung hat nach Art. 9 den Betrugsverdacht abzubilden; ihre Kontrollverfahren haben nach Art. 12 die Eignung der Methoden zu überprüfen; ihre Arbeit ist nach Art. 6 intern zu auditieren, „unter transparenten Bedingungen“ und mit unabhängiger Prüfung; ihr Ermessen ist nach Art. 138 gebunden. Wann der Bereich Lebensmittelbetrug zuletzt Gegenstand eines solchen Audits war und was daraus

folgte, ist eine Frage, die jede Behörde beantworten können muss. Wenn sie nicht handelt, ist das ihre Entscheidung – und ihre Haftung.

VI. Konklusion

Das Verantwortlichkeitsgeschiebe ist kein Rechtfertigungsgrund, sondern selbst der Verstoß.

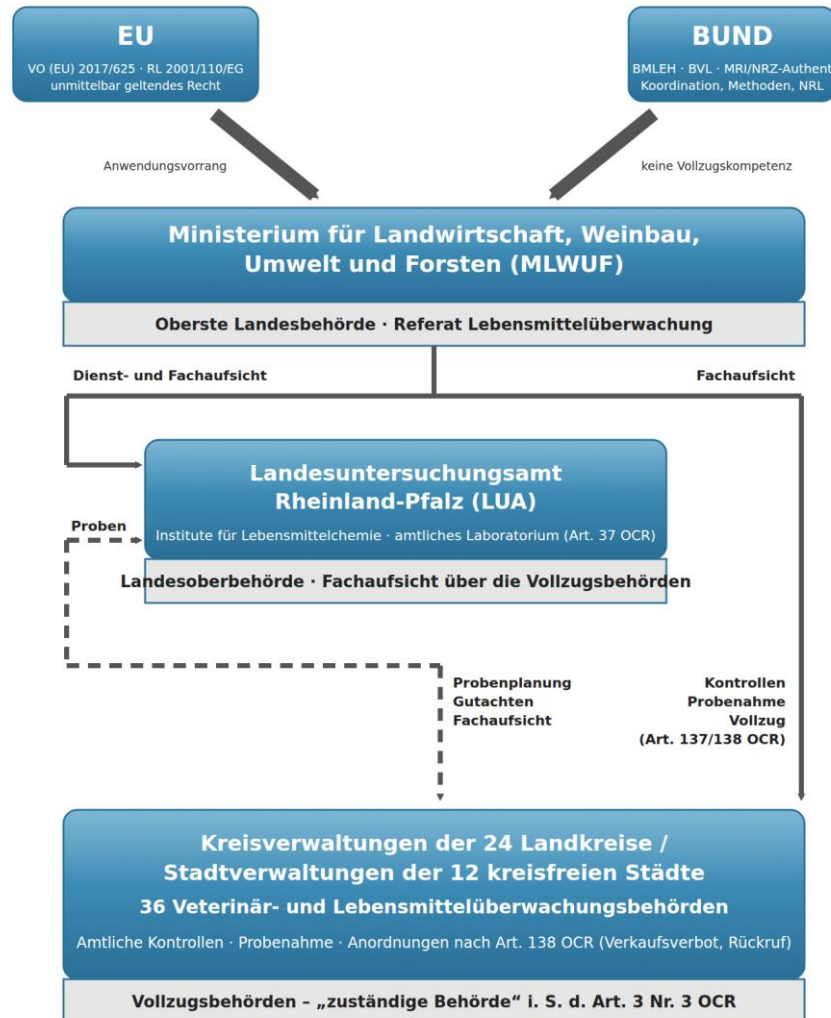
Keine der Verweisungen trägt. Die Kreisverwaltung kann nicht auf das LUA verweisen, weil sie zuständige Behörde ist. Das LUA kann nicht auf das BVL verweisen, weil Art. 34 OCR seine Methodenwahl regelt. Das Land kann nicht auf den Bund verweisen, weil Art. 83 GG ihm den Vollzug zuweist. Das BVL kann nicht auf die § 64-Arbeitsgruppen verweisen, weil deren Sammlung – nach seinen eigenen Worten – niemanden bindet. Das NRZ-Authent kann nicht auf fehlende Standards verweisen, weil es, wie es selbst erklärt, für deren Bereitstellung nicht zuständig ist – und damit niemand. Der Bund kann nicht auf die EU verweisen, weil die EU auf die Mitgliedstaaten verweist, und nicht auf seine Referenzstellen, weil er ihnen weder Mandat noch Frist noch Mittel gegeben hat. Seit dem Sommer 2026 ist dieser Zirkel nicht mehr nur beobachtet, sondern aktenkundig: Zwei Bundesbehörden haben in förmlichen Bescheiden übereinstimmend erklärt, dass sie nicht zuständig sind, nicht koordinieren, keine Akten zum Vollzug führen und die Daten der Kommission nicht an die Länder weitergeben. Für den Vollzug gilt Unionsrecht, und Unionsrecht gilt jetzt.

E. Zuständigkeit und Vollzugsorganisation in Rheinland-Pfalz

Die amtliche Lebensmittelüberwachung in Rheinland-Pfalz ist dreistufig aufgebaut. Die nachstehende Abbildung stellt die Ebenen, ihre Aufsichtsbeziehungen und den Weg der Proben schematisch dar; sie ist dem Organisationsschema der Lebensmittelüberwachung des Landes Mecklenburg-Vorpommern nachempfunden, das die Struktur der Flächenländer beispielhaft abbildet. Bund und Europäische Union sind ergänzend dargestellt, um die in Teil D beschriebene Verweisungskette sichtbar zu machen: Vollzugskompetenz besteht ausschließlich auf der Landes- und Kommunalebene.

Organisation der amtlichen Lebensmittelüberwachung in Rheinland-Pfalz

Zuständigkeiten für den Vollzug der Verordnung (EU) 2017/625 (OCR)



Schematische Darstellung (Stand September 2026), angelehnt an das Organisationsschema der Lebensmittelüberwachung Mecklenburg-Vorpommern.

Quellen: lua.rlp.de; mlwuf.rlp.de; VO (EU) 2017/625 Art. 3 Nr. 3, Art. 4, 37, 137, 138.

Abbildung 1: Organisation der amtlichen Lebensmittelüberwachung in Rheinland-Pfalz und Zuständigkeit für den Vollzug der VO (EU) 2017/625 (schematisch, Stand Oktober 2026).



I. Die Ebenen und ihre unionsrechtlichen Pflichten

Ebene	Stellung	Pflichten nach der OCR	Was jetzt zu tun ist
36 Kreis- und Stadtverwaltungen (Veterinär- und Lebensmittel-überwachung)	Vollzugsbehörden; „zuständige Behörde“ i.S.d. Art. 3 Nr. 3	Art. 9 (risikobasierte Kontrollen, Betrugsaufdeckung); Art. 10 Abs. 2 (Liste der Unternehmer); Art. 12 (dokumentierte Verfahren, Methodeneignung); Art. 13 (Aufzeichnungen); Art. 14, 15 (Kontrollmethoden, Mitwirkung); Art. 137 Abs. 2 (Verdachtsuntersuchung); Art. 138 (Maßnahmen); Art. 139 (Sanktionen); Art. 140 (Meldemechanismus)	Honig aus Drittländern und von Großabfüllern als Risikokategorie führen; Verdachtsproben (Meli, Allos, Maribel, Handelsmarken mit Risikomerkmale) ziehen; Analyse mit Methodenbündel veranlassen; bei Befund Vertriebsverbot und Rückruf anordnen; Eigenkontrollen der ansässigen Abfüller und Handelszentralen auditieren; Meldungen aus der Imkerschaft nach Art. 140 bearbeiten
Landesuntersuchungsamt (LUA)	Landesober-behörde ; amtliches Laboratorium (Art. 37); Fachaufsicht über die Vollzugsbehörden; Probenplanung	Art. 34 Abs. 2 (Methodenkaskade); Art. 34 Abs. 3 (Dringlichkeitsklausel – steht jedem nach Art. 37 Abs. 1 benannten Laboratorium offen, da für Authentizität kein NRL besteht); Art. 37 Abs. 1 und 2 (Benennung, auch privater und in anderen Mitgliedstaaten benannter Laboratorien); Art. 37 Abs. 5 Buchst. c (flexible Akkreditierung); Art. 38; hilfsweise Art. 37 Abs. 6	Methodenbündel in den Probenplan aufnehmen; L 40.00-19 (LC-IRMS) sofort einsetzen; NMR/LC-HRMS flexibel akkreditieren oder Benennung/Unterauftrag/Vertrag mit einem der vom NRZ benannten Speziallabore (QSI, Intertek, Eurofins, FoodQS); Unterstützungsersuchen an das NRZ-Authent (MRI 6.2); Prüfschritte nach C/2024/6481 dokumentieren; Amtshilfeersuchen nach Art. 104 Abs. 1 an Schweden
MLWUF (Referat Lebensmittelüberwachung)	Oberste Landesbehörde; Dienst- und Fachaufsicht	Art. 4, 5 (Benennung, Ausstattung, Schulung); Art. 6 (Audits); Art. 9 (Kontrollplanung, MNKP-Beitrag nach Art. 109); Art. 11 (Transparenz); Art. 78 Abs. 1 (Mittelausstattung); Art. 102–108 (Amtshilfe)	Erlass an LUA und Vollzugsbehörden zur Anwendung der Art. 12, 34, 37, 138 OCR; Schwerpunktprogramm Honig; Beantwortung des Schreibens vom 27.05.2026; jährliche Veröffentlichung der Honigkontrollen



Ebene	Stellung	Pflichten nach der OCR	Was jetzt zu tun ist
BMLEH / BVL / MRI-NRZ-Authent	Bundesministerium; Bundesoberbehörde ; Referenzzentrum des BMLEH (kein NRL nach Art. 100)	BVL: Verbindungsstelle nach Art. 103 Abs. 5 (einzige OCR-Zuweisung); daneben Kontaktstelle des Betrugsnetzwerks und Herausgeber der nach eigener Auskunft unverbindlichen § 64- Sammlung. NRZ: keine Pflichten nach Art. 101; Aufgaben vom BMLEH definiert. BMLEH: Option des Art. 100 Abs. 1 UAbs. 2 (NRL ohne EURL) ungenutzt	Keine Vollzugskompetenz. BVL: Amtshilfeersuchen nach Art. 104 Abs. 1 an Schweden stellen, Auskunft über Meldungen nach Art. 105/106. BMLEH: NRL für Authentizität benennen; dem VSMK-Auftrag Frist, Pflichtenheft und Mittel geben; Länder auf die Kaskade hinweisen statt „zur Kenntnisnahme“. NRZ: Bewertung von NMR, LC-HRMS und Proteomik nachholen (MRI 3.2); Unterstützungsersuchen der Länder annehmen
EU-Kommission (DG SANTE, JRC)	Rechtsetzung, Auslegung, Kontrolle der Mitgliedstaaten (Art. 116)	Art. 34 Abs. 6, Art. 4 RL 2024/1438 (Durchführungsrechtsakt e bis 2028); Art. 258 AEUV	Bestätigungen liegen vor; Beschwerdeadressat bei fortgesetzter Untätigkeit

II. Warum die örtliche Behörde der richtige Adressat ist

Für Imkerinnen und Imker, die ihre Lebensmittelüberwachung zum Handeln auffordern wollen, ist die Wahl des Adressaten entscheidend. Schreiben an das BVL, das NRZ-Authent oder die Kommission sind politisch nützlich und wurden vom Verband geführt; sie erzeugen aber keinen Vollzug. Vollzug erzeugt nur die Behörde, die die Probe zieht und den Bescheid unterschreibt. Das ist in Rheinland-Pfalz die Kreisverwaltung oder die Stadtverwaltung der kreisfreien Stadt, in der das Geschäft liegt, in dem der verdächtige Honig verkauft wird – oder in der der Abfüller oder die Handelszentrale ihren Sitz hat. Die Aufforderung ist deshalb an diese Behörde zu richten, nachrichtlich an das LUA und das MLWUF. Sie muss den konkreten Verdacht benennen (Produkt, Marke, Abfüller, Verkaufsstelle, Preis, Herkunftsangabe), die Rechtsgrundlage zitieren (Art. 9 Abs. 2, 12, 34, 37, 137 Abs. 2, 138 und 140 OCR), auf die Bestätigungen der Kommission und den Malmöer Präzedenzfall verweisen, die Prüfung der Eigenkontrollen nach Art. 14 Buchst. a verlangen, Auskunft nach dem Verbraucherinformationsgesetz und dem Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz beantragen – unter Hinweis darauf, dass die erfragten Angaben nach Art. 11 OCR ohnehin jährlich zu veröffentlichen sind – und eine Frist setzen. Das Schreiben ist zugleich eine Meldung nach Art. 140 Abs. 1 OCR und als solche zu bezeichnen. Ein Musterschreiben stellt der Verband gesondert bereit; das Schreiben an das MLWUF vom 27. Mai 2026 dient als Vorlage.

Die Behörde kann auf eine solche Aufforderung dreierlei antworten: Sie handelt; sie lehnt schriftlich ab und muss dann begründen, warum Art. 137 Abs. 2 und Art. 138 nicht anwendbar sein sollen; oder sie schweigt. Die zweite und die dritte Antwort eröffnen den Weg zur Untätigkeitsklage und zur Aufsichtsbeschwerde (Teil G). Jede der drei Antworten ist ein Fortschritt gegenüber dem heutigen Zustand, in dem niemand gefragt wird und niemand antworten muss.



III. Rheinland-Pfalz kann es bereits: der Weinsektor und die IKER

Der häufigste Einwand gegen die in diesem Papier erhobenen Forderungen lautet, sie überforderten eine Landesverwaltung. Für Rheinland-Pfalz ist dieser Einwand durch die Kommission widerlegt – und zwar mit Material, das das Land selbst geliefert hat.

Die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit hat vom 21. Juni bis 2. Juli 2021 in Deutschland eine Sondierungsstudie über die Vorkehrungen zur Bekämpfung betrügerischer und irreführender Praktiken in der Agrar- und Lebensmittelkette durchgeführt (DG(SANTE) 2021-7149; Bericht Ares(2022)6087844). Für die Prüfung wurden zwei Länder ausgewählt: der Freistaat Bayern und Rheinland-Pfalz. Rheinland-Pfalz stand damit im Mittelpunkt einer europäischen Bewertung der deutschen Betrugsbekämpfung – ein Umstand, der die Erwartungen an dieses Land nicht senkt, sondern erhöht.

Das Land hat dem Prüfteam den Weinsektor vorgeführt. Die Kommission hat daraus ihre „wichtigste Erkenntnis“ gezogen und im Bericht festgehalten, dass „ein hohes Maß an Sensibilität für das Thema Betrug, eine umfassende Dokumentation der Produktion und des Handels durch die Unternehmer, kombiniert mit gezielten Kontrollen, der Schlüssel für eine erfolgreiche Betrugsbekämpfung sind“; ausdrücklich vermerkt ist ferner, dass „die Marktüberwachung bei der Ermittlung von Preisunterschieden [hilft], die auf ein mögliches betrügerisches Verhalten hinweisen können“ (Ziffer 14). Hinzu kommt eine Struktur, die andere Länder nicht haben: Im Landesuntersuchungsamt besteht seit 2014 die „Interdisziplinäre Kontrolleinheit Rheinland-Pfalz“ (IKER), ein Referat, in dem nach der Beschreibung der Kommission „Wissen aus den Bereichen Lebensmittelkontrolle, Lebensmitteluntersuchung und Lebensmitteltechnologie“ zusammenkommt, das die kommunalen Kontrollen durch gezielte Kontrollen unterstützt, rasche Ermittlungen erleichtert und das – dies ist der entscheidende Satz – „auch zur Durchführung von Kontrollen zur Ermittlung betrügerischer Praktiken eingesetzt werden“ kann (Ziffer 21).

Stellt man diese Feststellungen nebeneinander, so ergibt sich ein Bild, das die Argumentation des Landes im Honigsektor nicht trägt. Beim Wein prüft Rheinland-Pfalz Geschäftsunterlagen und Mengenbilanzen, beobachtet Preise als Betrugsindikator und hält eine eigene interdisziplinäre Kontrolleinheit vor. Beim Honig, dessen Verkaufspreis im Handel regelmäßig unter jedem plausiblen Erzeugungspreis liegt und den die Gemeinsame Forschungsstelle wie der Leitfaden JRC131525 als besonders betrugsanfällig einstufen, geschieht nichts dergleichen. Die Instrumente sind identisch: Dokumentenprüfung nach Art. 14 Buchst. e OCR, Rückverfolgbarkeit nach Art. 14 Buchst. g und h, Mengenbilanz, Preisbeobachtung, gezielte Probenahme. Sie sind im Land vorhanden, eingeübt und von der Kommission gewürdigt. Dass sie auf den Honigsektor nicht angewandt werden, ist deshalb keine Frage des Könnens und keine Frage der Ausstattung, sondern eine Frage der Entscheidung.

Die Frage an das Land. Rheinland-Pfalz hat der Europäischen Kommission am Beispiel des Weinsektors vorgeführt, wie Betrugsbekämpfung funktioniert: umfassende Dokumentation, gezielte Kontrollen, Preisbeobachtung – und hält seit 2014 mit der IKER eine Einheit vor, die ausdrücklich auch für die Ermittlung betrügerischer Praktiken eingesetzt werden kann. Der Verband fragt daher nicht, ob das Land es kann. Er fragt, warum dieselben Instrumente beim



Honig nicht angewandt werden, welche Risikobewertung dieser Ungleichbehandlung zugrunde liegt und wann die IKER zuletzt im Honigsektor eingesetzt wurde.

Der Verband trägt die Feststellungen der Sondierungsstudie mit der gebotenen Zurückhaltung vor. Sie beschreiben den Stand des Jahres 2021, sie betreffen die Betrugsbekämpfung allgemein und nicht den Honigsektor, und sie enthalten neben Kritik auch ausdrückliches Lob für die deutschen Behörden, insbesondere für deren kontinuierliche Anstrengungen seit 2015, für die Schulungsprogramme beider Länder und für die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden. Der Verband bestreitet nichts davon. Er zieht aus dem Bericht nur den Schluss, den dieser selbst nahelegt: Wo die Fähigkeit vorhanden und in einem Sektor erprobt ist, bedarf ihre Nichtanwendung in einem anderen Sektor einer Begründung. Diese Begründung steht bis heute aus.

F. Was Malmö tut und Deutschland nicht: Der Vergleich

Merkmal	Stadt Malmö (Schweden)	Deutschland (Stand Oktober 2026)
Rechtsgrundlage	Art. 137, 138 OCR; Art. 1, Anhang II RL 2001/110/EG; Art. 7 VO 1169/2011; nationales Lebensmittelgesetz	Identisch (OCR, Honigrichtlinie, LMIV); LFGB; § 39 LFGB, Landesrecht
Handelnde Behörde	Kommunale Umweltverwaltung; ein Lebensmittelinspektor	Kreis-/Stadtverwaltung wäre zuständig; handelt nicht
Auslöser	Beschwerde des Imkerverbandes (Hilltop); risikobasierte Kontrolle der Produktkategorie (Eldorado)	Verbandsstichproben, JRC-Bericht, Malmö-Befunde liegen vor; werden nicht als Verdacht behandelt
Probenahme	Testkauf im Handel, drei Packungen; Dokumentation	Planproben nach LUA-Probenplan mit Standardparametern
Laboratorien	Eurofins (Proteomik, Enzyme), Food QS (NMR, LC-HRMS, Zucker) – akkreditierte Privatlabore	LUA; Speziallabore werden nicht beauftragt; Hamburg hat Eurofins 2022 benannt, aber nicht für Honig genutzt
Methoden	Methodenbündel: NMR + LC-HRMS + Proteomik (+ Enzym-/Zuckeranalytik)	Zuckerspektrum, HMF, Prolin, Diastase, Leitfähigkeit – nach JRC für Sirupbetrug unzureichend
Dauer bis Bescheid	Hilltop: 26 Tage von Beschwerde bis Bescheid; Eldorado: 35 Tage von Probenahme bis Bescheid	Seit 2016 kein Bescheid
Maßnahme	Verbot des Inverkehrbringens; Vernichtung/Rücksendung nur mit Zustimmung; sofortige Vollziehung; Kosten beim Unternehmer	Keine
Rechtsbehelf	Belehrung erteilt; drei Wochen; Anfechtung soweit bekannt nicht erfolgt	—
Transparenz	Bescheide sind öffentlich; Pressemitteilung mit Zahlen und Namen	Kontrollzahlen zu Honig nicht veröffentlicht; § 64-AG nicht öffentlich, Mitgliederlisten nur gegen Gebühr



Merkmal	Stadt Malmö (Schweden)	Deutschland (Stand Oktober 2026)
Systemwirkung	Fünf-Kommunen-Kampagne; 64 % Beanstandungen; Handel reagiert	Preisverfall hält an; Verweisungskette intakt

Die Gegenüberstellung zeigt, dass kein einziges Merkmal des Malmöer Vorgehens in Deutschland rechtlich oder tatsächlich unmöglich wäre. Die Laboratorien sind dieselben; Eurofins ist in Hamburg sogar amtlich benannt. Die Verordnung ist dieselbe. Die Verdachtslage ist dieselbe – für Meli-Produkte sogar produktidentisch. Der einzige Unterschied liegt in der Entscheidung, tätig zu werden. Diese Entscheidung ist nach Art. 137 Abs. 2 und Art. 138 OCR keine freie, sondern eine gebundene.

G. Rechtsfolgen fortgesetzter Untätigkeit

Der Imkerverband Rheinland-Pfalz hat die Behörden in Bund und Land seit März 2026 wiederholt und unter Fristsetzung zum Vollzug aufgefordert und dabei die nachstehenden Rechtsfolgen angekündigt. Sie sind hier systematisch dargestellt, damit jede Imkerin und jeder Imker, jeder Verein und jedes Bieneninstitut weiß, welche Instrumente zur Verfügung stehen, wenn eine Aufforderung unbeantwortet bleibt.

I. Verwaltungsrechtliche Instrumente

Antrag auf Einschreiten und Untätigkeitsklage. Wer bei der Vollzugsbehörde einen konkreten Verdacht anzeigt und ein Einschreiten beantragt, hat Anspruch auf eine Bescheidung. Bleibt sie ohne zureichenden Grund länger als drei Monate aus, ist nach § 75 VwGO die Untätigkeitsklage zum Verwaltungsgericht eröffnet. Ob dem Einzelnen ein subjektives Recht auf Einschreiten zusteht, hängt vom Drittschutz der verletzten Norm ab (dazu unter III); jedenfalls Verbände, die als Marktteilnehmer betroffen sind, und Imker, deren Erzeugnisse mit dem verfälschten Produkt im selben Regal stehen, können sich auf Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (lautere Handelsgepflogenheiten, Verhinderung von Verfälschung) und auf die Grundrechte aus Art. 12 und 14 GG berufen.

Auskunftsansprüche. Anspruchsgrundlage sind § 2 Abs. 1 des Verbraucherinformationsgesetzes und das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz bzw. die Informationsfreiheitsgesetze der übrigen Länder; sie gewähren individuelle Auskunftsansprüche über Kontrollen, Methoden, Beanstandungen und Maßnahmen. Art. 11 OCR tritt hinzu: Er verpflichtet die Behörden ohnehin zur jährlichen Veröffentlichung von Art, Anzahl und Ergebnis der Kontrollen und der Maßnahmen nach Art. 138, sodass die Herausgabe dieser Angaben auf Antrag weder an Aufwand noch an Geheimhaltungsinteressen scheitern kann; bei Verstößen gegen das Lebensmittelrecht schließt § 3 Satz 5 Nr. 1 VIG die Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse aus, und Art. 8 Abs. 5 OCR erlaubt den Behörden selbst die Veröffentlichung unternehmensbezogener Kontrollergebnisse nach Anhörung. Der Antrag sollte acht Punkte umfassen: das dokumentierte Verfahren nach Art. 12 Abs. 1 OCR zur Überprüfung der Methodeneignung und das Datum seiner letzten Aktualisierung; Zahl, Methoden und Ergebnisse der Honigproben der letzten drei Jahre; die nach Art. 10 Abs. 2 geführten Honigunternehmer im Zuständigkeitsbereich und ihre Risikoeinstufung; das letzte interne Audit nach Art. 6 zum Bereich Lebensmittelbetrug; den nach Art. 140 vorgehaltenen Meldemechanismus; ob eine



Meldung der schwedischen Behörden nach Art. 105 oder 106 vorliegt und wie darauf reagiert wurde; die verfügbaren Laborkapazitäten nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. d; und die Zahl der Maßnahmen nach Art. 138 und der Sanktionen nach Art. 139 im Honigsektor. Ein solcher Antrag zwingt die Behörde, ihre Kontrollpraxis vollständig offenzulegen. Gegenüber dem BVL kommen Anträge nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes auf Herausgabe der Mitgliederlisten und Protokolle der Honig-relevanten § 64-Arbeitsgruppen sowie auf Auskunft über Meldungen nach Art. 105 und 106 OCR, die bei der Verbindungsstelle eingegangen sind, in Betracht.

Meldung nach Art. 140 OCR. Jede Aufforderung an eine Vollzugsbehörde ist zugleich eine Meldung eines tatsächlichen oder potenziellen Verstoßes gegen die Verordnung im Sinne des Art. 140 Abs. 1 OCR und sollte als solche bezeichnet werden. Die Behörde muss für solche Meldungen ein Verfahren mit Eingangsbestätigung und Folgemaßnahmen vorhalten (Abs. 2 Buchst. a); die Meldenden sind vor Benachteiligung geschützt (Abs. 2 Buchst. b). Gemeldet werden kann nach Abschnitt 4.1.1.1 der Bekanntmachung C/2024/6481 nicht nur der Verstoß des Unternehmers, sondern auch das Versäumnis der Behörde bei Planung, Durchführung und Dokumentation ihrer Kontrollen. Wer in einem beruflichen Zusammenhang – etwa bei einem Abfüller, einem Laboratorium oder einer Handelskette – Kenntnis von Verfälschungen erlangt, steht zudem unter dem Schutz der Hinweisgeberrichtlinie (EU) 2019/1937 und des Hinweisgeberschutzgesetzes.

Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerde. Gegen die Untätigkeit einer Kreisverwaltung ist die Fachaufsichtsbeschwerde beim LUA und beim MLWUF statthaft; gegen die Untätigkeit des BVL und des MRI die Aufsichtsbeschwerde beim BMLEH. Sie ist formlos, fristlos und kostenfrei, verpflichtet die Aufsichtsbehörde aber zur Prüfung und zur Antwort.

Petition. Art. 17 GG und Art. 11 der Verfassung für Rheinland-Pfalz eröffnen die Petition an den Landtag und den Bundestag; Art. 227 AEUV die Petition an das Europäische Parlament. Der Petitionsausschuss kann Berichte der Landesregierung anfordern und Empfehlungen aussprechen.

II. Unionsrechtliche Instrumente

Beschwerde bei der Europäischen Kommission. Jede Person kann bei der Kommission eine Beschwerde wegen Verletzung des Unionsrechts durch einen Mitgliedstaat einlegen. Die Kommission prüft, ob sie ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einleitet. Die systematische Nichtanwendung der Art. 9 Abs. 2, 34, 37 und 138 OCR in einem Sektor mit dokumentierter Verfälschungsquote von 46 %, bei gleichzeitiger Anwendung derselben Vorschriften in anderen Sektoren und in anderen Mitgliedstaaten, erfüllt den Tatbestand der nicht ordnungsgemäßen Anwendung einer Verordnung. Die DG SANTE hat die maßgebliche Auslegung bereits schriftlich niedergelegt; die Beschwerde kann sich auf ihre eigenen Schreiben stützen. Sie sollte ausdrücklich auf Art. 141 OCR gestützt werden: Liegen der Kommission Hinweise auf eine „schwere Störung im Kontrollsystem eines Mitgliedstaats“ vor, die zu einem weitreichenden Verstoß gegen das Lebensmittelrecht führen kann, fordert sie den Mitgliedstaat unter Fristsetzung zur Abhilfe auf und beschließt, bleibt diese aus, selbst Maßnahmen bis zur Behebung der Störung (Abs. 1 und 2). Ein Jahrzehnt ohne ein einziges Vertriebsverbot bei einem Produkt, dessen Importe nach eigener Erhebung der Kommission zu 46 % verdächtig sind, ist der Prototyp einer solchen Störung (Prüfblock 14). Schon die Aufforderung nach Abs. 2 – der zwingende erste Schritt – wäre für den deutschen



Vollzug ein Ergebnis. Der Verband hat eine entsprechende Beschwerde an den zuständigen Kommissar vorbereitet.

Kontrollen der Kommission. Nach Art. 116 OCR führt die Kommission in den Mitgliedstaaten Kontrollen durch, um die Anwendung der Verordnung zu überprüfen. Ein Audit der deutschen Honigkontrolle durch die Auditdienststelle der DG SANTE kann angeregt werden.

III. Staatshaftung

Amtshaftung nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Die Amtsträger der Vollzugsbehörden verletzen durch das Unterlassen gebotener Kontrollen und Maßnahmen eine Amtspflicht. Schwierig ist im nationalen Recht der Drittbezug: Amtspflichten der Lebensmittelüberwachung galten traditionell als dem Verbraucher und der Allgemeinheit, nicht den Wettbewerbern dienend. Der Bundesgerichtshof hat im Listerien-Fall (Urteil vom 19. Dezember 2024, Pressemitteilung Nr. 240/2024) die Amtshaftung der Lebensmittelüberwachung gegenüber dem betroffenen Unternehmen dem Grunde nach geprüft und dabei ein „Kooperationsverhältnis“ zwischen Unternehmer und Behörde betont, das die Amtsermittlungspflicht begrenzt; die Frage des Drittschutzes zugunsten redlicher Mitbewerber hat er nicht entschieden. Für Imkerinnen und Imker spricht, dass die Honigrichtlinie sowie Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ausdrücklich auch die lautereren Handelsgepflogenheiten schützen und dass die Erzeuger dem Regelungsziel – einem unverfälschten Honigmarkt – näher stehen als jeder andere Marktteilnehmer; ergänzend tragen Art. 14 GG (eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb) und Art. 12 GG. Ressourcenmangel entlastet die Behörde nicht (BGH, Urteil vom 11. Januar 2007, III ZR 302/05). Die belastbarere Grundlage bleibt gleichwohl die unionsrechtliche Staatshaftung, die keinen vergleichbaren Drittbezug verlangt.

Unionsrechtliche Staatshaftung. Die stärkere Grundlage ist die vom Gerichtshof entwickelte Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Unionsrecht (Rs. C-6/90 und C-9/90, Francovich; verb. Rs. C-46/93 und C-48/93, Brasserie du Pêcheur und Factortame). Sie setzt voraus, dass die verletzte Norm dem Einzelnen Rechte verleiht, dass der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und dass ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zum Schaden besteht. Art. 138 Abs. 1 OCR ist eine gebundene Handlungspflicht ohne Entschließungsermessen; bei fehlendem Ermessen genügt nach der Rechtsprechung bereits der bloße Verstoß für die Qualifikation (Rs. C-5/94, Hedley Lomas; verb. Rs. C-178/94 u.a., Dillenkofer). Dass die verletzten Normen auch den redlichen Erzeugern Rechte verleihen, folgt aus dem Schutzzweck, den die OCR selbst in Art. 1 Abs. 2 Buchst. a benennt: die „Lauterkeit“ des Lebensmittelverkehrs und die „Gewährleistung fairer Handelspraktiken“ – neben, nicht unter dem Gesundheitsschutz. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 benennt als Ziel des Lebensmittelrechts ebenso ausdrücklich den Schutz „lauterer Handelsgepflogenheiten im Lebensmittelhandel“, Art. 8 die Verhinderung betrügerischer Praktiken und der Verfälschung von Lebensmitteln. Faire Handelspraktiken haben keinen anderen Begünstigten als diejenigen, die fair handeln. Der Verstoß ist offenkundig, weil die Kommission die Rechtslage zweimal schriftlich bestätigt hat, die Verbraucherschutzminister sie politisch anerkannt haben und ein anderer Mitgliedstaat dieselbe Norm vollzieht. In der Rechtssache Brasserie du Pêcheur hat der Gerichtshof – auf Vorlage des Bundesgerichtshofs – den Grundsatz aufgestellt, dass die Bundesrepublik für den aktiven Marktausschluss eines Erzeugers durch unionsrechtswidriges Recht haften kann; die passive

Marktvernichtung durch Nichtdurchsetzung unionsrechtskonformen Rechts kann nicht weniger haftungsbegründend sein.

Kenntnis, Verjährung, Beweissicherung. Mit den Aufforderungsschreiben vom März und Mai 2026 und mit diesem Papier ist den Behörden die Rechtslage und der fortlaufende Schaden bekannt. Die dreijährige Verjährung des § 195 BGB beginnt mit Kenntnis; die Behörden sind gehalten, ihre Vorgänge – Probenpläne, Kontrollaufzeichnungen nach Art. 13 OCR, Methodenentscheidungen, interne Vermerke und Schriftwechsel mit LUA, Ministerium, BVL und NRZ-Authent – zu sichern. Eine Vernichtung oder Löschung nach Kenntnis eines drohenden Rechtsstreits hat beweisrechtliche Folgen.

IV. Wettbewerbsrecht

Unabhängig vom behördlichen Vollzug können Verbände und Mitbewerber gegen das Inverkehrbringen verfälschten Honigs nach §§ 3, 3a, 5 und 8 UWG vorgehen (Rechtsbruch, Irreführung). Ein Laborbefund aus dem Methodenbündel genügt als Grundlage für Abmahnung und einstweilige Verfügung gegen den Inverkehrbringer. Dieser Weg ist schneller als jeder behördliche und erzeugt zugleich Präzedenzfälle, auf die die Behörden Bezug nehmen müssen.

V. Strafrecht

Das Inverkehrbringen verfälschten Honigs unter der Bezeichnung „Honig“ ist nach § 59 i.V.m. § 11 LFGB strafbar und erfüllt regelmäßig den Tatbestand des Betruges (§ 263 StGB), bei Systematik des gewerbsmäßigen Betruges. Eine Strafanzeige gegen Inverkehrbringer, gestützt auf Laborbefunde, ist jederzeit möglich. Ob Amtsträger, die in Kenntnis eines konkreten Betrugsverdachts und in Kenntnis ihrer Handlungspflicht den Vollzug verweigern, sich wegen Beihilfe durch Unterlassen (§§ 27, 13 StGB) oder Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB) strafbar machen können, ist eine Frage des Einzelfalls und des Vorsatzes; der Verband hat diese Frage in seinem Schreiben an das BVL vom Mai 2026 ausdrücklich gestellt. Mit jedem weiteren Schreiben, das einen konkreten Verdacht mitteilt, verdichtet sich die Kenntnis.

VI. Öffentlichkeit

Art. 11 OCR macht Transparenz zur Pflicht der Behörde. Der Verband wird seine Aufforderungen, die Antworten der Behörden und deren Ausbleiben veröffentlichen. Die Öffentlichkeit hat ein Recht zu erfahren, welche Behörde welchen Verdacht mit welcher Begründung nicht verfolgt.

H. Handlungsempfehlungen

Die Bekämpfung des Honigbetrugs erfordert paralleles Handeln auf allen Ebenen. Die nachstehenden Empfehlungen sind so formuliert, dass sie als Forderungskatalog in Schreiben, Anträge und Beschlüsse übernommen werden können.

I. Kreis- und Stadtverwaltungen (Vollzugsbehörden)

1. Das dokumentierte Kontrollverfahren nach Art. 12 Abs. 1 OCR um die Überprüfung der Eignung der Honigmethode für den Nachweis von Sirupzusätzen ergänzen (Anhang II Kapitel II Nr. 10)



und die Ungeeignetheit der klassischen Parameter für diesen Zweck als Mangel nach Art. 12 Abs. 3 festhalten.

2. Honig aus Drittländern, Honigmischungen und Handelsmarken von Großabfüllern als Risikokategorie im Sinne des Art. 9 Abs. 1 und 2 OCR führen und mit erhöhter Frequenz beproben; als Auswahlmerkmale die Herkunftsangaben, Beanstandungen in anderen Mitgliedstaaten, fehlende Prozentangaben bei Mischungen und – als eines von mehreren Merkmalen – einen Verkaufspreis unterhalb plausibler Gestehungskosten nutzen.
3. Die produktbezogenen Verdachtsmomente aus Schweden (Meli/Eldorado, Allos, Maribel) nach Art. 137 Abs. 2 OCR durch Verdachtsproben im örtlichen Handel unverzüglich untersuchen; bei der Probenahme eine ausreichende Zahl von Einheiten für das zweite Sachverständigengutachten nach Art. 35 Abs. 2 OCR erwerben; im Online-Handel den anonymen Testkauf nach Art. 36 OCR nutzen.
4. Die Analyse mit dem Methodenbündel (mindestens NMR, LC-HRMS, Proteomik) veranlassen; soweit das LUA die Verfahren nicht vorhält, über das LUA und das Ministerium die Benennung eines geeigneten – auch privaten oder in einem anderen Mitgliedstaat bereits benannten – Speziallabors nach Art. 37 Abs. 1 oder 2 OCR, hilfsweise den Unterauftrag oder die vertragliche Beauftragung nach Abs. 6 einfordern.
5. Bei festgestelltem Verstoß nach Art. 138 Abs. 2 Buchst. d, e, f und g OCR Vertriebsverbot, Rücknahme und Rückruf anordnen, die Maßnahmenwahl nach Art. 138 Abs. 3 Buchst. a schriftlich begründen, die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO verfügen, die Kosten dem Unternehmer nach Art. 138 Abs. 4 auferlegen und Bußgelder nach Art. 139 Abs. 2 OCR in Höhe mindestens des wirtschaftlichen Vorteils festsetzen.
6. Die Eigenkontrollsysteme der im Zuständigkeitsbereich ansässigen Importeure, Abfüller und Handelszentralen nach Art. 14 Buchst. a und i OCR auditieren und die Eignung der eingesetzten Verfahren für den Sirupnachweis prüfen.
7. Jede Aufforderung aus der Imkerschaft als Meldung nach Art. 140 OCR erfassen, schriftlich und begründet bescheiden; Kontrollen und Ergebnisse nach Art. 11 und 13 OCR dokumentieren und veröffentlichen; fehlende Laborkapazität oder Personalausstattung als Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 OCR der Fachaufsicht anzeigen.

II. Land Rheinland-Pfalz (MLWUF, LUA)

1. Erlass an LUA und Vollzugsbehörden, der den Anwendungsvorrang der Art. 12, 34, 37 und 138 OCR klarstellt, das Methodenbündel als Standard für die Honigauthentizität benennt und das Abwarten auf § 64-Listungen oder EU-Durchführungsrechtsakte ausdrücklich für unzulässig erklärt.
2. Landesweites Schwerpunktprogramm „Honigauthentizität“ nach dem Vorbild der schwedischen Fünf-Kommunen-Kampagne: mindestens 50 risikobasierte Proben aus Discounter, Supermärkten, Bio-Fachhandel, Großhandel und Online-Handel, Analyse mit dem Methodenbündel, Veröffentlichung der Ergebnisse.
3. Benennung geeigneter Speziallaboratorien durch das LUA nach Art. 37 Abs. 1 OCR (auch privater Laboratorien) oder nach Art. 37 Abs. 2 OCR (in einem anderen Mitgliedstaat bereits benannter



- Laboratorien – etwa derjenigen, deren Befunde die Malmö Bescheide getragen haben) unter Nutzung der Laborplattform der Kommission; hilfsweise Unterauftrag oder vertragliche Beauftragung nach Abs. 6 nach dokumentierter Kapazitätsprüfung; parallel Erweiterung des flexiblen Akkreditierungsumfangs des LUA nach Art. 37 Abs. 5 Buchst. c. Sicherstellung angemessener Laborkapazitäten und Mittel nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. d und Art. 78 Abs. 1 OCR.
4. Amtshilfeersuchen nach Art. 104 Abs. 1 OCR über die Verbindungsstelle beim BVL (Art. 103 Abs. 5) an die schwedischen Behörden (Livsmedelsverket, Stadt Malmö) zur Übermittlung der Verfahrensunterlagen zu Meli-, Allos- und Maribel-Produkten; Klärung, ob bereits eine Meldung nach Art. 105 oder 106 OCR aus Schweden vorliegt.
 5. Schulung der Lebensmittelkontrolleure und Amtstierärzte zur OCR-Methodenkaskade, zum Audit der Eigenkontrollen und zur Beweissicherung (Art. 5 Abs. 4, Art. 34 Abs. 5 OCR); internes Audit des Bereichs Lebensmittelbetrug nach Art. 6 OCR.
 6. Beantwortung des Aufforderungsschreibens des Imkerverbandes vom 27. Mai 2026 und jährlicher Bericht über Honigkontrollen nach Art. 11 OCR; Einrichtung und Bekanntmachung eines Meldeweges nach Art. 140 OCR.
 7. Initiative in der VSMK und im Bundesrat für einen Beschluss, der die Länder – nicht den Bund – zum sofortigen Vollzug nach Art. 34, 37 und 138 OCR auffordert.

III. Bund (BMLEH, BVL, MRI/NRZ-Authent)

1. Benennung eines nationalen Referenzlaboratoriums für die Lebensmittelauthentizität nach Art. 100 Abs. 1 Unterabsatz 2 OCR durch das BMLEH – im Inland oder nach Art. 100 Abs. 1 Unterabsatz 3 in einem anderen Mitgliedstaat –, damit die Funktionen des Art. 101 (Harmonisierung, Laborvergleichstests, Referenzmaterial, Unterstützung der Länder) für den Honigsektor erstmals jemandem zugewiesen sind.
2. Nachbesserung des Erlasses vom 10. September 2025 (GZ 312-22101/0005#013) an das NRZ-Authent um Pflichtenheft, Zeitplan, Ressourcen und Bericht an die LAV; Nachholung der Bewertung von NMR, LC-HRMS und Proteomik, die nach Auskunft des NRZ-Authent noch aussteht (MRI 3.2); Methoden-Fahrplan bis Ende 2026.
3. Hinweis des BMLEH an alle Länder, dass die Methodenkaskade der Bekanntmachung C/2024/6481 sofort anzuwenden ist und die § 64-Sammlung – nach Auskunft des BVL – die Länder nicht bindet; eine Übersendung „zur Kenntnisnahme“ genügt nicht.
4. Amtshilfeersuchen der Verbindungsstelle (BVL) nach Art. 104 Abs. 1 OCR an die schwedischen Behörden zu den Malmö Bescheiden und Auskunft, ob und wann Meldungen nach Art. 105 oder 106 OCR eingegangen und an welche Länder sie weitergeleitet worden sind – die einzige Funktion, in der das BVL eine unionsrechtliche Pflicht im Vollzug trägt.
5. Überarbeitung der NGS-Stellungnahme vom Mai 2025 im Lichte der DG-SANTE-Schreiben und der schwedischen Vollzugspraxis; das NRZ-Authent hat die Überarbeitung in einer Unterarbeitsgruppe angekündigt (MRI 1.1).
6. Offenlegung der Mitglieder und Protokolle der Arbeitsgruppen NMR, IRMS und NGS ohne Gebührenvorbehalt; dokumentierte Befangenheitsregelung entsprechend § 20 VwVfG.



7. Aufnahme von NMR, LC-HRMS und Proteomik in die Amtliche Sammlung – als Dienstleistung für die Länder, nicht als Vorbedingung ihres Handelns; L 40.00-19 (LC-IRMS) ist seit 2025 vorhanden und sollte den Ländern als sofort einsetzbar bekannt gemacht werden.

IV. Europäische Union

1. Vorzeitiger Erlass der Durchführungsrechtsakte nach Art. 4 RL (EU) 2024/1438 auf Basis der JRC-Ergebnisse aus HarmHoney, ohne die Frist bis Juni 2028 auszuschöpfen.
2. Veröffentlichung einer sektorspezifischen Auslegungshilfe der DG SANTE zur Honigauthentizität, die die Aussagen der Schreiben vom 17. Dezember 2025 und 5. März 2026 für alle Mitgliedstaaten verbindlich zusammenfasst.
3. Dritte EU-koordinierte Kontrollaktion Honig unter Einschluss der Proteomik und der DNA-Verfahren; Audit der deutschen Honigkontrolle nach Art. 116 OCR.
4. Behandlung der Vollzugsdivergenz zwischen Mitgliedstaaten im EU-Netzwerk gegen Lebensmittelbetrug und in der Honigplattform.

V. Imkerschaft, Vereine, Verbände und Bieneninstitute

1. Jeder Imkerverein fordert die für seinen Sitz zuständige Kreis- oder Stadtverwaltung mit dem Musterschreiben des Verbandes zum Handeln auf, bezeichnet das Schreiben zugleich als Meldung nach Art. 140 OCR, nennt konkrete Produkte und Verkaufsstellen und setzt eine Frist; Kopie an LUA, MLWUF und den Landesverband.
2. Auffällige Produkte (Herkunftsangaben, Abfüller, Beanstandungen in anderen Mitgliedstaaten, fehlende Prozentangaben, Preis) werden dem Landesverband gemeldet, der sie bündelt und als Verdachtsanzeigen nach Art. 137 Abs. 2 OCR weiterleitet. Private Laborbefunde sind kein amtlicher Beweis, aber eine Information, die die Behörde nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. e OCR in ihre Risikobewertung einstellen muss – gefordert wird nicht die Übernahme des Befundes, sondern die eigene amtliche Probe.
3. Antworten und Nichtantworten der Behörden werden dem Landesverband übermittelt und dokumentiert; sie bilden die Grundlage für Fachaufsichtsbeschwerden, Untätigkeitsklagen und die auf Art. 141 OCR gestützte Beschwerde bei der Kommission.
4. Die Bieneninstitute der Länder werden gebeten, die wissenschaftliche Eignung des Methodenbündels gegenüber ihren Landesministerien zu bestätigen und sich an Ringversuchen zu beteiligen.
5. Die Landesverbände des Deutschen Imkerbundes und der DBIB werden gebeten, dieses Papier zu übernehmen und in ihren Ländern gleichlautende Aufforderungen an die Vollzugsbehörden zu richten.
6. Alle Beteiligten kommunizieren mit den Behörden sachlich, belegt und kooperativ – und mit der Klarheit, dass es sich nicht um eine Bitte, sondern um die Einforderung geltenden Rechts handelt.

I. Schlussbemerkung

Die Verordnung (EU) 2017/625 ist am 14. Dezember 2019 in Kraft getreten. Seither hat jede deutsche Lebensmittelüberwachungsbehörde die Rechtsgrundlage, Honig mit den Methoden zu prüfen, die den Betrug tatsächlich aufdecken, und Verstöße mit Verkaufsverboten zu ahnden. Die Kommission hat diese Rechtslage 2024 in einer Bekanntmachung und 2025 und 2026 in zwei Schreiben bestätigt. Eine schwedische Kommunalverwaltung hat sie 2026 zweimal angewendet. Die Verbraucherschutzminister der Länder haben 2025 den Handlungsbedarf anerkannt. Die Laboratorien stehen bereit. Der Verdacht ist konkret. Der Schaden läuft.

Was in dieser Kette fehlt, ist nicht das Recht, nicht die Wissenschaft, nicht das Beispiel und nicht die Auslegung. Was fehlt, ist die Entscheidung einer Behörde, ihre Pflicht zu erfüllen. Die Amtliche Sammlung nach § 64 LFGB, die Arbeitsgruppen des BVL und der Harmonisierungsprozess in Brüssel sind für diese Entscheidung ohne Bedeutung. Wer sich auf sie beruft, beruft sich auf nichts.

Der Imkerverband Rheinland-Pfalz legt dieses Papier vor, damit die Imkerinnen und Imker dieses Landes und darüber hinaus ihre Behörden mit dem vollständigen Sachverhalt und der vollständigen Rechtslage konfrontieren können – nicht als Bittsteller, sondern als Marktteilnehmer, deren Existenz von der Anwendung geltenden Rechts abhängt. Wir werden jede Antwort dokumentieren, jede Nichtantwort veröffentlichen und die angekündigten Rechtsmittel ergreifen. Wir würden es vorziehen, dies nicht tun zu müssen. Das liegt allein in der Hand der Behörden.

Für den Vorstand des Imkerverbandes Rheinland-Pfalz e.V.

Thomas Hock, 1. Vorsitzender

Mainz, Oktober 2026

Dieses Positionspapier gibt den Sach- und Rechtsstand zum Redaktionsschluss im Oktober 2026 wieder. Es beruht auf den im Anlagenverzeichnis genannten Dokumenten und ersetzt keine Rechtsberatung im Einzelfall. Die zitierten Schreiben der Kommission und die schwedischen Bescheide stehen auf der Website des Verbandes zum Download bereit.

Anlagen- und Quellenverzeichnis

Rechtsakte der Union

- Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen (OCR), ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1 (berichtigt ABl. L 137 vom 24.5.2017, S. 40); insbesondere Art. 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 34, 35, 36, 37, 42, 78, 79, 83, 100, 101, 102–108, 116, 137, 138, 139, 140, 141 sowie Anhang II Kapitel II und Anhang III.
- Richtlinie 2001/110/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über Honig, ABl. L 10 vom 12.1.2002, S. 47, in der Fassung der Richtlinie (EU) 2024/1438 vom 14. Mai 2024 (ABl. L 2024/1438 vom 24.5.2024).
- Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (Basisverordnung), insbesondere Art. 8, 16, 17; Verordnung (EG) Nr. 852/2004, Art. 5; Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (LMIV), Art. 7.



- Durchführungsverordnung (EU) 2022/36 der Kommission vom 11. Januar 2022 (Muster HON), ABl. L 8 vom 13.1.2022, S. 36; Durchführungsverordnung (EU) 2020/2235, Anhang III Kapitel 45.
- Delegierte Verordnung (EU) 2023/2652 der Kommission vom 15. September 2023 (Listung von Drittlandsbetrieben), ABl. L vom 28.11.2023; Delegierte Verordnung (EU) 2022/2292, Art. 13; Durchführungsverordnung (EU) 2019/1873.
- Bekanntmachung der Kommission über die Durchführung der Verordnung (EU) 2017/625, C/2024/6481, ABl. C vom 8.11.2024; insbesondere Abschnitte 2.1.3.2, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3.1, 2.3.3.3, 2.3.3.4, 3.1.2 und 4.1.1.
- Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberrichtlinie), ABl. L 305 vom 26.11.2019, S. 17.
- Art. 4 Abs. 3 EUV; Art. 258, 288 AEUV.

Nationales Recht

- Grundgesetz, Art. 12, 14, 17, 23, 34, 83; Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 11.
- Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB), §§ 1, 11, 39, 59, 64; BVL-Gesetz (BVLG), §§ 1, 2.
- Verwaltungsverfahrensgesetz, §§ 20, 24; Verwaltungsgerichtsordnung, §§ 75, 80; Bürgerliches Gesetzbuch, §§ 195, 839; Strafgesetzbuch, §§ 13, 27, 258a, 263; UWG, §§ 3, 3a, 5, 8.
- Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz; Verbraucherinformationsgesetz (§§ 2, 3); Informationsfreiheitsgesetz des Bundes; Hinweisgeberschutzgesetz.

Schreiben, Beschlüsse und Bescheide

- Europäische Kommission, DG SANTE, Direktor Bernard Van Goethem: Schreiben an den Imkerverband Rheinland-Pfalz e.V. vom 17. Dezember 2025 (Ref. Ares(2025)10646267, SANTE.G.4/IC) und vom 5. März 2026 (Ref. Ares(2026)852810, SANTE.G.4/MN).
- Imkerverband Rheinland-Pfalz e.V.: Anfragen an die Europäische Kommission vom 3. Dezember 2025 und 25. Januar 2026.
- Presseprotokoll der 21. Verbraucherschutzministerkonferenz vom 23. Mai 2025 in Berlin, TOP 36 „Verfälschung von Honig“, Ziffern 1 bis 5.
- DBIB und Imkerverband Rheinland-Pfalz e.V.: Schreiben an die Staatssekretäre der Länder vom 9. April 2025 („Honigverfälschung: DNA-Analysemethoden für Honig – Amtliche Lebensmittelüberwachung“); Schreiben an Staatssekretär Dr. Erwin Manz vom 16. März 2025.
- Stadt Malmö, Umweltverwaltung: Delegationsbeschluss MN-2026-1882 vom 4. März 2026 (Hilltop Hot Honey, Normal Sweden AB) und Delegationsbeschluss MN-2026-4090 vom 13. Mai 2026 (Eldorado Flytande honung, Hemköpskedjan AB), jeweils mit nichtamtlicher deutscher Übersetzung; Pressemitteilung der Stadt Malmö vom 19. Mai 2026.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Justiz und Verbraucherschutz: Bescheid vom 17. Februar 2022, Az. G531—09.02/03, 012 (Benennung der Eurofins Analytik GmbH nach Art. 37 Abs. 1 OCR).

- Imkerverband Rheinland-Pfalz e.V.: Aufforderungsschreiben an das Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau, Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz, Referat Lebensmittelüberwachung, vom 27. Mai 2026 mit Anlagen 1 bis 7; Mahnschreiben an die Lebensmittelüberwachungsbehörden vom März 2026; Schreiben an das BVL und an das MRI/NRZ-Authent vom Mai 2026 (Fragenkataloge Komplexe 1 bis 21); Informationsschreiben Nr. 5 an die Mitgliedsvereine vom 15. August 2026.
- Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit: Bescheid vom 30. Juni 2026, Gz. 14400.0.40.07.01, auf den Fragenkatalog des Imkerverbandes Rheinland-Pfalz e.V. vom 1. Juni 2026 (69 Fragen in neun Komplexen); Max Rubner-Institut / NRZ-Authent: Bescheid vom 1. Juli 2026 auf den Fragenkatalog vom 1. Juni 2026 (45 Fragen in elf Komplexen); jeweils mit Synopse des Verbandes.
- Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat: Erlass vom 10. September 2025 an das Max Rubner-Institut (GZ 312-22101/0005#013) zur Umsetzung des VSMK-Beschlusses vom 23. Mai 2025 – dem Verband nur aus der Auskunft des MRI bekannt; nach IFG angefordert.
- NRZ-Authent / § 64 LFGB-Arbeitsgruppe „NGS – Speziesidentifizierung“: Stellungnahme „Möglichkeiten und Grenzen der Hochdurchsatz-DNA-Sequenzierung (NGS) zur Detektion von Lebensmittelverfälschungen bei Honig“, Mai 2025; BVL: Geschäftsordnung der § 64-Arbeitsgruppen, Version 2 vom 20. Dezember 2021; Amtliche Sammlung nach § 64 LFGB, Stand Dezember 2024 (Abschnitt Honig).

Wissenschaftliche Quellen und Berichte

- Joint Research Centre: „EU coordinated action to deter certain fraudulent practices in the honey sector – Analytical testing results of imported honey“, JRC130227 (2023); DG SANTE: „From the Hives“ – Ergebnisse und Folgemaßnahmen (März 2023); JRC104749 (2016).
- Winkler, B.; Maquet, A.; Reeves-Way, E.; Siegener, E.; Cassidy, T.; Valinhas de Oliveira, T.; Verluyten, J.; Jelic, M.; Muznik, A.: „Fighting fraudulent and deceptive practices in the agri-food chain – Technical Report Implementation of Article 9(2) of Regulation (EU) 2017/625“, Joint Research Centre, JRC131525, EUR 31436 EN (2023); insbesondere Abschnitt 2.1, Abschnitte 3.2.2 und 3.2.3, Abschnitt 3.3 sowie die Anhänge 3 bis 8. Der Bericht trägt den Vorbehalt, dass sein Inhalt nicht notwendig die Position der Kommission wiedergibt; er wird in diesem Papier als fachliche Auslegungshilfe der Generaldirektion zitiert, nicht als Rechtsakt.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit: „Bericht über eine Sondierungsstudie in Deutschland vom 21. Juni bis 2. Juli 2021 zur Erhebung von Informationen über die Vorkehrungen zur Bekämpfung betrügerischer und irreführender Praktiken in der Agrar- und Lebensmittelkette“, DG(SANTE) 2021-7149 (Ref. Ares(2022)6087844); geprüfte Länder: Bayern und Rheinland-Pfalz; insbesondere die Ziffern 11, 13, 14, 15, 21, 29 und 34 sowie die Gesamtschlussfolgerungen.
- DIN EN 17958:2025-02, Lebensmittelauthentizität – Bestimmung des $\delta^{13}\text{C}$ -Wertes von Mono- (Fructose und Glucose), Di- und Trisacchariden in Honig durch Flüssigchromatographie-Isotopenverhältnis-Massenspektrometrie (LC-IRMS); übernommen als BVL L 40.00-19 in die Amtliche Sammlung nach § 64 LFGB (2025); AOAC Official Method 998.12 (C-4 Plant Sugars in Honey).

- Eurofins Food Integrity Control Services GmbH (Witt, M.; Kunert, C.): „Proteomics: A new method for the detection of honey adulteration“, Whitepaper, September 2025.
- Erban, T. et al., Journal of Natural Products 82 (2019), 1217–1226; Journal of Proteomics 239 (2021), 104157; Ortea, I.; O’Connor, G.; Maquet, A., Journal of Proteomics 147 (2016), 212–225; Sobrino-Gregorio, L. et al., Food Control 95 (2019), 57–62.
- Imkerverband Rheinland-Pfalz e.V.: Rechtsgutachten „Subsumtion der Artikel 34 und 37 der Verordnung (EU) 2017/625“ (März 2026); Rechtsmemo „Schadensersatzansprüche der deutschen Imkerschaft wegen behördlichen Nichthandelns bei Honigbetrug“ (März 2026); Arbeitsdokument „Artikel 14 OCR als Vollzugswerkzeug“ (Juli 2026); Vermerk „Die Eigenkontroll-Falle“ (Juli 2026).

Rechtsprechung

- EuGH, Rs. 6/64 (Costa/E.N.E.L.); Rs. 39/72 (Kommission/Italien); Rs. 106/77 (Simmenthal II); Rs. 103/88 (Fratelli Costanzo); verb. Rs. C-6/90 und C-9/90 (Francovich); verb. Rs. C-46/93 und C-48/93 (Brasserie du Pêcheur und Factortame); Rs. C-5/94 (Hedley Lomas); verb. Rs. C-178/94 u.a. (Dillenkofer); Rs. C-224/01 (Köbler).
- OVG Lüneburg, Urteil vom 8. Juni 2022 – 14 LB 2/22, Rn. 72 (juris): kein Entschließungsermessen beim „Ob“ des Einschreitens bei festgestellten Verstößen – zitiert nach BVL, Bescheid vom 30. Juni 2026, Antwort 8.2.
- BGH, Urteil vom 19. Dezember 2024 (Listerien; Pressemitteilung Nr. 240/2024) [Aktenzeichen vor Veröffentlichung zu verifizieren]; BGH, Urteil vom 11. Januar 2007, III ZR 302/05; LG Frankfurt (Oder), Urteil vom 22. Juni 2022, 13 O 97/20.

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit
BMLEH	Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
DBIB	Deutscher Berufs- und Erwerbsimkerbund e.V.
DG SANTE	Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission
DVO / DelVO	Durchführungsverordnung / Delegierte Verordnung
EURL / NRL	Referenzlaboratorium der Europäischen Union (Art. 93 OCR) / nationales Referenzlaboratorium (Art. 100 OCR); für die Lebensmittelauthentizität in Deutschland nicht benannt
HPAEC-PAD	Hochleistungs-Anionenaustauschchromatographie mit gepulster amperometrischer Detektion
IRMS	Isotopenverhältnis-Massenspektrometrie



IRP	Imkerverband Rheinland-Pfalz e.V.
JRC	Gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission (Joint Research Centre)
LAV	Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz
LC-HRMS	Flüssigchromatographie mit hochauflösender Massenspektrometrie
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LUA	Landesuntersuchungsamt Rheinland-Pfalz
MLWUF	Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau, Umwelt und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz
MRI	Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel
NMR	Kernspinresonanzspektroskopie
NRZ-Authent	Nationales Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (am MRI, Kulmbach)
OCR	Official Controls Regulation – Verordnung (EU) 2017/625
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
VSMK	Verbraucherschutzministerkonferenz