

**Stellungnahme zur Anhörung  
„Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleisch-  
branche, ihre Auswirkungen auf die Verbraucher und die  
Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen“**

**Berlin**

**12. Januar 2006**

Kontakt:

**Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) e.V.**  
Fachbereich Gesundheit und Ernährung  
**Markgrafenstr. 66, 10969 Berlin**  
Tel. 030-25800432, Fax: 030-25800418  
Email: [isenberg@vzbv.de](mailto:isenberg@vzbv.de), [www.vzbv.de](http://www.vzbv.de)

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

### Stellungnahme

Die jüngsten Skandale um verdorbenes Fleisch stellen nach Einschätzung des Verbraucherzentrale Bundesverband lediglich die Spitze des Eisbergs dar. Lücken und Schwachstellen der staatlichen, aber auch privaten, Lebensmittelüberwachung gehen einher mit einem Trend zur „Anonymisierung“ der Produzenten-Verbraucherbeziehung. Wenngleich es natürlich in keinem Lebensbereich eine 100-prozentige Sicherheit geben kann, muss es Ziel eines koordinierten Handels aller staatlichen Ebenen sein, gerade bei Lebensmitteln den Verbraucherschutz gemeinsam mit den Wirtschaftsbeteiligten zu sichern. Die von Bundesminister Horst Seehofer vorgestellten Maßnahmen werden vom Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt, greifen an mehreren Stellen allerdings zu kurz. Insbesondere Verbraucherinformationsansprüche gegenüber Behörden als auch Unternehmen sollten sowohl in Hinblick auf Lebensmittel als auch alle anderen Produkte und Dienstleistungen geregelt werden. Gleichzeitig sollte die Lebensmittelüberwachung intensiviert werden sowie die Koordination auf Bundesebene gestärkt werden.

Zu den vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vorgelegten Maßnahmen im Einzelnen:

#### **Zu 1: Verbesserung des Informationsflusses**

Der vzbv begrüßt, dass das seitens des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) genutzte EDV-System zukünftig verstärkt für die behördenübergreifende Dokumentation („elektronische Fallakte“) zur Verfügung gestellt werden soll.

Allerdings kritisiert der vzbv deutlich, dass

- auch weiterhin dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit wesentliche Kompetenzen fehlen. Insofern bedarf es dringend einer verfassungsrechtlichen Neujustierung staatlicher Aufgaben im Rahmen der Föderalismusreform. In dem Vorschlag der Bundesregierung verbleibt das BVL im Status eines Dienstleisters, der -sofern die Länder (bzw. die Kommunen) Daten überhaupt zeitnah melden- diese täglich auswertet, zusammenfasst und den Ländern zur Verfügung stellt. Fakt bei den Lebensmittelkrisen der letzten Zeit ist allerdings gewesen, dass die betroffenen Fleischchargen länderübergreifend, häufig sogar bundesweit, in Verkehr

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

gebracht worden sind. Schon allein deswegen muss die Koordinationskompetenz des Bundes bei der Organisation der Lebensmittelüberwachung gestärkt werden.

### **Zu 2: Meldepflichten**

Die geplante Verschärfung der Meldepflichten der Lebensmittelunternehmer kann präventiv wirken, da „Gammelfleischhändler“ verstärkt damit rechnen müssten, von seriösen Lebensmittelunternehmern gemeldet zu werden, denen sie ihre schlechte Ware anbieten. Als Maßnahme des vorsorgenden Verbraucherschutzes unterstützt der vzbv den Vorschlag der Verschärfung der Meldepflichten. Ob damit allerdings auch Lieferantenbeziehungen unterbunden werden, die bewusst Mängel des Verbraucherschutzes in Kauf nehmen, erscheint sehr fraglich.

### **Zu 3: Rückverfolgbarkeit**

Der vzbv unterstützt die vorgeschlagenen Maßnahmen, durch eine Verschärfung der Dokumentationsverpflichtungen zu einer gesetzeskonformen Verwertung von Schlachtabfällen zu gelangen. Anregen möchte der vzbv hier eine Verschärfung in der Form, dass das Verfahren der Rückverfolgbarkeit und die Haftung bezüglich des Umgangs von Schlachtabfällen sich zukünftig an den Regelungen des Abfallrechts orientieren. Schlachtabfälle sollten dabei als besonders überwachungsbedürftige Abfälle gelten und durch ein Entsorgungsnachweisverfahren überwacht werden. Anders als bisher sollte dazu der Schlachtabfallerzeuger beim Beseitiger vorab einen Entsorgungsnachweis beantragen. Dass die Abfälle dann auch tatsächlich entsprechend den Vorgaben im Entsorgungsnachweis beseitigt werden, würde dann mittels der sogenannten Begleitscheine überwacht, die den Schlachtabfalltransport auf seinem gesamten Weg vom Schlacht- und Zerlegebetrieb (Erzeuger) bis zum Beseitiger begleiten und auf denen alle Beteiligten jeweils die Übernahme und Weitergabe der Schlachtabfälle bestätigen müssten. Behördliche Überwachungs- und ggf. Genehmigungspflichten wären entsprechend zu verankern. Im Rahmen solch einer Neuordnung wäre ebenfalls zu regeln, dass der Tierabfallerzeuger für die ordnungsgemäße Entsorgung seiner Abfälle haftet und es ebenfalls seine Pflicht ist, den von ihm beauftragten Entsorger zu überwachen. Die gegenwärtig geltende Stufenrückverfolgbarkeit (bis jeweils nur zur nächsten Handelsstufe) und sehr eingeschränkte Haftungsregelung greift unseres Erachtens zu kurz.

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

### **Zu 4: Flächendeckende Kühlhausüberprüfung**

Der vzbv fordert, eine flächendeckende Kühlhausüberprüfung fortzusetzen und auf weitere Kühl- und Lagerräume, die an Lebensmittel verarbeitende Betriebe angeschlossen sind, auszuweiten.

Insbesondere fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband die Behörden auf, die Ergebnisse dieser Überprüfungen im Einzelfall unverzüglich sowie als Sammelinfo in regelmäßigen Abständen zu veröffentlichen.

### **Zu 5: Strafmaß**

Wenngleich der vzbv eine Erhöhung des Strafmaßes unter Gesichtspunkten eines präventiven Verbraucherschutzes begrüßen würde, erscheint der vorgeschlagene Weg einer Sensibilisierung der Justizbehörden mit dem Ziel der Ausschöpfung des bestehenden Strafmaßes ebenfalls notwendig und wird unterstützt. Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften sollten unabhängig davon, ob sie direkt gesundheitsgefährdend, ekelierend oder aber verbrauchertäuschend (aufgrund mangelhafter Etikettierung) sind, scharf sanktioniert werden.

Gleichzeitig sollten Handelslizenzen im Falle von Verstößen konsequent entzogen werden.

Dem vzbv liegen Informationen vor, wonach Bußgelder in Abhängigkeit von der Höhe entweder den Kommunen oder der Landeskasse zugestellt werden. Es erscheint diskussionswürdig, ob dadurch die Entscheidung der örtlichen Gerichte über die Höhe des Strafmaßes beeinflusst wird. Der Verbraucherzentrale Bundesverband bittet die Justizministerkonferenz der Länder, dieses Problem zu thematisieren.

### **Zu 6: Mitteilungspflicht**

Der vzbv unterstützt verschärfte Mitteilungspflichten der Justiz- bzw. Ermittlungsbehörden an die Lebensmittelsicherheitsbehörden. Um rechtzeitig bundesweit Gefahren bekämpfen zu können, muss eine bundesweite zeitnahe Koordination sichergestellt werden (vgl. 1: Verbesserung des Informationsflusses)

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

### **Zu 7: Schwerpunktermittlungsbehörden**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt die Etablierung von Schwerpunkt-Ermittlungsbehörden in den Ländern.

### **Zu 8: Risikobewertungen**

Die Errichtung des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) sowie des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) sind Ergebnis der Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland in Folge der BSE-Krise. Die bisherige Zusammenarbeit des vzbv mit diesen neuen Behörden hat sich bewährt. Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in dessen Absicht, das BfR rechtzeitig mit den notwendigen Risikobewertungen zu beauftragen, um die gesundheitliche Bewertung von Einzelfällen durch die zuständigen Behörden in den Ländern zu erleichtern. Allerdings mahnt der Verbraucherzentrale Bundesverband gleichzeitig eine engere Verzahnung der Arbeiten zwischen Ländern und Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) an.

### **Zu 9: Eigenkontrolle der Wirtschaft**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert Bundesminister Horst Seehofer auf, an dem von ihm angekündigte Gespräch mit der Fleischwirtschaft und dem Handel zu Fragen der Wahrnehmung deren Eigenkontrollverpflichtungen und möglicher Verbesserungsmaßnahmen Verbraucherorganisationen zu beteiligen.

Der vzbv begrüßt Anstrengungen der Fleischbranche, durch ergänzende brancheninterne Prüf- und Dokumentationssysteme, wie z.B. das der QS-GmbH, die Wahrscheinlichkeit des Verstoßes gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften zu verringern.

Auch die Eigenkontrollsysteme der Wirtschaft sowie die in diesen Eigenkontrollsystemen mitwirkenden Systemteilnehmer bedürfen allerdings einer ausreichenden direkten staatlichen Überwachung.

### **Zu 10: Verbesserung der Lebensmittelkontrollen**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz auf, weitere Schritte der Verbesserung der Lebensmittelkontrollen nicht ohne Beteiligung der Verbraucherorganisationen zu erörtern.

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

Anregen möchte der Verbraucherzentrale Bundesverband an dieser Stelle folgende Verbesserungsmöglichkeiten:

- Erhöhung der Anzahl der Lebensmittelkontrolleure
- Einführung eines systematischen Rotationsprinzips der Lebensmittelkontrolleure, um „Bindungen“ an eine Region/Betrieb vorzubeugen
- Intensivierung des Bund-Länder-Lebensmittelmonitoring und Ausweitung der routinemäßig analysierten Substanzen in den gezogenen Proben
- Verstärkte Überprüfung EU-zertifizierter Betriebe in den jeweiligen Exportländern
- Bessere Ausstattung und Kontrolltätigkeit der EU-Grenzkontrollstellen

### **Stellungnahme zu den zusätzlichen 10 Punkten, die Bundesminister Horst Seehofer zur Diskussion auf Ministerebene vorgelegt hat:**

#### **Zu 1: Länderübergreifende Qualitätssicherung**

Die vom BMELV vorgeschlagene Einrichtung einer „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Auditierung“ beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) wird begrüßt!

Es erscheint sinnvoll, institutionelle Regelungen dafür zu schaffen, dass auch die Arbeit der kommunalen bzw. landesweit organisierten Lebensmittelüberwachung kontrolliert und bundesweit koordiniert fortentwickelt wird. Gegenstand der Neuregelung sollte aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands sein:

- die Etablierung eines bundesweiten „Benchmarkings“ der Arbeit der jeweiligen kommunalen bzw. auf Landesebene organisierten Einrichtungen der Lebensmittelüberwachung sowie deren jeweiliger Personal- und Sachausstattung;
- Stärkung der Rolle des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) bei der Beschlussfassung von bundesweiten Schwerpunktkontrollen oder aber zur Weitergabe vorhandener Informationen;
- Das BVL sollte analog den entsprechenden Regelungen auf europäischer Ebene des „Food and Veterinary Office“ der EU in Dublin eine „Task-Force“ aufbauen, dessen Aufgabe es ist, in regelmäßigen Abständen die Arbeit der landesweiten bzw. kommunalen Lebensmittelüberwachungsbehörden zu kontrollieren, zu evaluieren und über anstehende Maßnahmen zu informieren. Die Notwendigkeit solch einer „Task-Force“

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

ergibt sich nicht nur vor dem Hintergrund der jüngsten Fleischskandale, sondern insbesondere aufgrund der wiederholten Rügen des europäischen Prüfdienstes bzgl. des lückenhaften Funktionierens deutscher Lebensmittelüberwachungs- bzw. – kontrollmaßnahmen, wie sie im Bericht des EU Food and Veterinary Office (FVO) an Deutschland anlässlich der FVO-Inspektionsreise in Deutschland im Zeitraum 22. Februar bis 4. März 2005 deutlich werden.

### **Zu 2: Überprüfung der Kapazitätsausstattung der Länder**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert eine Aufstockung der Überwachungskapazitäten der Länder und Kommunen. Eine Privatisierung bestehender staatlicher Aufgaben sollte dabei vermieden werden.

Im Übrigen gilt das zu Abschnitt 9 und 10 des ersten Teils der Maßnahmenvorschläge Gesagte.

### **Zu 3: Neuer Entwurf Verbraucherinformationsgesetz (VIG)**

#### **Kernforderungen des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zum VIG**

Wir begrüßen, dass die aufgedeckten Missstände in der Fleischindustrie zum Anlass genommen werden, das in der Vergangenheit zweifach gescheiterte Verbraucherinformationsgesetz erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Wir warnen allerdings davor, hier lediglich eine „kleine Lösung“ vorzunehmen, die nur die Informationsrechte und -pflichten der Behörden im Geltungsbereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzes (LFGB) regelt. Die im Bereich der Lebensmittelüberwachung festgestellten Defizite gelten ebenso für andere Bereiche wie z.B. der Produktsicherheit. Deshalb muss ein VIG einen umfassenden Geltungsbereich haben, der anfallende Verstöße wirksam sanktioniert, präventive Wirkung im Verhalten aller an der Lieferkette Beteiligten entfaltet und die Vollzugsdefizite der Behörden beseitigt. Im Einzelnen erheben wir daher folgende Kernforderungen:

1. Ein genereller Geltungsbereich für alle Produkte und Dienstleistungen
2. Ein Auskunfts- und Informationsanspruch der Verbraucher gegenüber Behörden
3. Die Schaffung eines Auskunfts- und Informationsanspruchs der Verbraucher gegenüber Unternehmen
4. Die Legaldefinition des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

### Ad 1. Genereller Geltungsbereich für alle Produkte und Dienstleistungen

Sowohl die aktuellen Fleischskandale als auch zahlreiche frühere Lebensmittelkandale zeigen die Notwendigkeit der Verbesserung von Verbraucherinformation, insbesondere wenn die höchsten menschlichen Güter - Leben und Gesundheit - betroffen sind. Ein Ziel von Verbraucherinformation ist daher die **Gefahrenabwehr**. Es wäre aber zu kurz gegriffen, hier nur auf den Lebensmittelbereich abzustellen. Auch anderswo lauern Produkt Risiken, werden bewusst verbraucherschützende Normen umgangen. Lebensgefährliche Kettensägen aus Fernost sind nur ein eklatantes Beispiel dafür. Hier unterblieb eine Warnung der Öffentlichkeit, da die Behörden einzelner Bundesländer zu unterschiedlichen Bewertungen kamen. Aber auch im Bereich der Dienstleistungen besteht noch europaweit Nachholbedarf: Während die EU-Richtlinien zur Produkthaftung und Produktsicherheit einen Minimalstandard bei Waren setzen, besteht noch kein vergleichbares Sicherheitsnetz für EU-Dienstleistungen. Auch wer zum Beispiel Freizeiteinrichtungen nutzt, hat vorher Anspruch darauf zu wissen, wie sicher diese sind.

Der Entwurf des Verbraucherinformationsgesetzes beinhaltet zum einen die aktive Informationspflicht bzw. das Informationsrecht der Behörde, zum anderen den Auskunftsanspruch von Personen und Verbrauchervertretern gegenüber Behörden als auch Unternehmen. Beide stellen die „zwei Seiten der Medaille“ dar, die sich wechselseitig ergänzen und verstärken.

Die Auskunfts- und Informationspflichten des VIG dürfen nicht nur dann greifen, wenn Leib und Leben bedroht sind, sondern sollten darüber hinaus einen grundsätzlichen **Qualitätswettbewerb** bei Waren und Dienstleistungen ermöglichen. Ziel des Gesetzes sollte es sein, den Verbrauchern über die bisherige Kennzeichnung und Information bei Produkten hinaus zusätzliche Informationen über wesentliche ihre Entscheidung beeinflussende Umstände zur Verfügung zu stellen und sie vor Falschinformationen zu schützen. Es gilt der Grundsatz, dass Informationen über Waren und Dienstleistungen wahrhaftig sein müssen.

Schließlich liegt Verbraucherinformation als **Wirtschaftsfaktor** für eine funktionierende Nachfrage im eigenen Interesse der Wirtschaft: Die Erfahrung belegt, dass mangelnde Auskunft und Information zu einem Rückgang der Nachfrage nach dem jeweiligen Produkt führen kann. Gutes Beispiel ist der Glykol-Weinskandal Mitte der 80er Jahre: Nachdem bekannt wurde, dass zahlreiche Weine mit Glykol versetzt waren, kam es zu einem massiven Absatzeinbruch, der die gesamte Weinwirtschaft gefährdete. Die Bundesregie-

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

Die Bekanntgabe gab erst daraufhin die Namen der einzelnen glykolhaltigen Weine bekannt. Hätte die Bekanntgabe zu einem früheren Zeitpunkt stattgefunden, hätte gegebenenfalls nicht die gesamte Branche unter dem Skandal leiden müssen.

Die Veröffentlichung rechtfertigte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 2002: „Grundlage der Wettbewerbsfähigkeit ist ein möglichst hohes Maß an Informationen der Marktteilnehmer über marktrelevante Faktoren.“ Aus der Erkenntnis von Informationsasymmetrien folgert das Gericht als Ziel demokratischen Regierungshandelns: „Staatsleitung wird nicht allein mit den Mitteln der Gesetzgebung und der richtungsweisenden Einwirkung auf den Gesetzesvollzug wahrgenommen, sondern auch durch die Verbreitung von Informationen an die Öffentlichkeit.“

Die Wissenschaft hat die Negativfolgen sogenannter „struktureller Informationsasymmetrien“ bestätigt: Bei Qualitätsunsicherheit und Informationsrisiken kommt es entweder zu partiellem bzw. temporärem Marktversagen oder sogar zum Marktzusammenbruch. Für diese Erkenntnis wurde 2001 der Nobelpreis für Wirtschaft vergeben. Die langjährige BSE-Krise ist ein Paradebeispiel für das Phänomen der asymmetrischen Information in der Fleischindustrie. Bekanntlich ist der Fleischkonsum seit Jahren stark rückläufig. Mehr Informationen können dazu dienen, das Vertrauen der Verbraucher wieder zurück zu gewinnen.

### Ad 2. Information durch Behörden

#### 2.1. Informationspflichten

Ein wesentlicher Bestandteil des Verbraucherinformationsgesetzes ist die Frage, wie und worüber Behörden wen informieren müssen. Aktive Informationspflichten setzen eine klare gesetzliche Grundlage voraus. Im Focus stehen hier die geplanten Änderungen im Lebensmittelbereich.

Positiv hervorzuheben ist, dass das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) gemäß Ankündigung im 10-Punkte-Programm vom 30.11.2005 eine **erleichterte Namensnennung so genannter „schwarzer Schafe“** prüfen will. Dieses Vorhaben unterstützen wir. Allerdings sollte die Möglichkeit zur Namensnennung nicht auf Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) beschränkt sein. Vielmehr sollte sie neben Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen sämtliche Waren und Dienstleistungen umfassen.

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

Als Verband begrüßen wir, dass im noch nicht veröffentlichten Referentenentwurf des Verbraucherinformationsgesetzes die Informationsmöglichkeiten im Lebensmittel- und Futtermittelgesetz (vgl. § 40 LFGB) erweitert werden sollen. Laut Entwurf soll die Information künftig auch dann zulässig sein, „wenn das Erzeugnis nicht mehr in den Verkehr gelangt“ und „bereits verbraucht ist“. Es ist daher konsequent, ebenfalls das Verbot der „Information der Öffentlichkeit“ abzuschaffen (vgl. § 40 Abs. 4 S. 1 LFGB). Die bisherige Regelung stellt eine Absurdität dar, da sie den Behörden geradezu eine „Einladung zum Wegschauen“ gab: Ließ sie nur genug Zeit verstreichen, wurde ein Einschreiten nicht mehr erforderlich.

Das LFGB muss jedoch darüber hinaus nachgebessert werden. Der Verbraucher sollte wissen, wann er von der Behörde informiert werden muss. Hierfür ist das als „Kann“-Bestimmung konzipierte Informationsrecht des § 40 Abs. 1 LFGB zugunsten der Verbraucher zumindest durch eine Soll-Vorschrift zu ersetzen. Positiv zu bewerten ist die im VIG-Entwurf geplante Streichung des Erfordernisses eines „überwiegenden Interesses der Öffentlichkeit gegenüber den Belangen der Betroffenen“. Dies reicht aber nicht aus: Stattdessen sollte der gesamte § 40 Abs. 1 Satz 3 LFGB gestrichen werden oder zumindest Regelbeispiele für ein „besonderes Interesse“ (§ 40 Abs. 1 S. 3 LFGB) genannt werden. Ansonsten ist zu befürchten, dass die Information der Öffentlichkeit unterbleibt, sobald im Zweifel kein „besonderes Interesse“ angenommen wird. Damit würde der substantielle Anspruch der Öffentlichkeit auf Information in der Praxis ad absurdum geführt. Vielmehr ist ein solches Interesse immer dann anzunehmen, wenn der Gesundheitsschutz im weiteren Sinne betroffen ist.

Völlig unbefriedigend ist, dass die Information bisher nur als *ultima ratio* ermöglicht wird. Damit bleibt die grundlegende Unsicherheit der Behörde über die Rechtmäßigkeit einer Information der Öffentlichkeit bestehen. Sie muss im Zweifel abwägen, ob andere Maßnahmen wirksamer sind. Das Ermessen der Behörde soll ferner nicht durch die ausdrücklich subsidiäre Ausgestaltung des Informationsrechts (vgl. § 40 Abs. 2 LFGB) eingeschränkt werden. Vielmehr muss die Information gleichberechtigt neben den „anderen ebenso wirksamen Maßnahmen“ stehen. Ein aus unserer Sicht novellierter § 40 LFGB sollte endlich Rechtssicherheit für Behörden schaffen und sie ermutigen, möglichst umfassend von ihrem Informationsrecht bzw. ihrer Informationspflicht Gebrauch zu machen.

## 2.2. Auskunftsanspruch gegenüber Behörden

Einen Anspruch auf Informationserteilung an einzelne Bürger sieht seit dem 1.1. 2006 das neue bundesweite Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vor. In erster Linie begründet es einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber Bundesbehörden. Darüber hinaus gilt dieses Gesetz für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen, soweit diese öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen. Das IFG wird das künftige VIG ergänzen.

Hierbei sollte keine Einschränkung hinsichtlich Informationen erfolgen, die im weitesten Sinne produktbezogen sind, also die Qualität von Herstellung und Handel betreffen. Wichtig sind auch die Ergebnisse der Kontrolltätigkeit von Behörden, also die Frage: Wen hat die Behörde wann mit welchem Ergebnis kontrolliert? Das heißt: Die Behörde muss der Öffentlichkeit auf Anfrage Rechenschaft über ihre Tätigkeit geben. Eine solche Ausgestaltung wird dazu führen, dass Behörden nicht nur ihren Informationspflichten, sondern auch ihren originären Aufgaben besser nachkommen. Immerhin haben beim Fleischskandal in zwei Bundesländern nicht die zuständigen Lebensmittelkontrolleure, sondern Zufallsfunde und eine Informantin aus einem Betrieb die Praktiken der „Fleischmafia“ aufgedeckt.

Noch bleibt abzuwarten, wie sich das IFG in der Praxis bewährt. Angesichts der Erfahrungen mit den bereits bestehenden Informationsfreiheitsgesetzen auf Landesebene ist zumindest eine gewisse Skepsis angebracht. Ein bundesweiter Auskunftsanspruch wird dann ad absurdum geführt, wenn (auch hier) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (vgl. § 6 IFG) zum Ausschluss des Informationszugangs führen. Daher sollte im VIG eine Klarstellung erfolgen, um zu gewährleisten, dass der gesetzliche Auskunftsanspruch der Verbraucher nicht erneut durch widersprüchliche Einzelklauseln konterkariert wird.

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

### Ad 3. Auskunft- und Informationspflichten von Unternehmen

Aus unserer Sicht sollten Verbraucher auch einen Auskunftsanspruch gegenüber **Unternehmen** haben.

Ein Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen - wie ihn der VIG-Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen vorsieht – wird von Teilen der Wirtschaft abgelehnt mit dem Argument, dass dieser Anspruch vor allem gegenüber KMU nicht umsetzbar sei, da Anfragen von Einzelverbrauchern von den Unternehmen weder personell noch fachlich bewältigt werden könnten. Außerdem hätten Handelsketten mit entsprechenden Kommunikationsabteilungen Wettbewerbsvorteile gegenüber kleineren Anbietern.

Diese Bedenken sind ernst zu nehmen, da der Informationsanspruch für Unternehmen unbürokratisch mit geringst möglichem Aufwand bei größtmöglicher Effizienz durchzusetzen ist. Ein Auskunftsanspruch würde somit durch eine proaktive Informationspolitik der Unternehmen erfüllt. Wenn Unternehmen ihre Informationspflichten frühzeitig wahrnehmen, kommen sie Auskunftersuchen der Bürger zuvor. Hierzu werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Die **Eingrenzung und Definition der relevanten Information**. Relevant sind für den Verbraucher alle Informationen, die Auskunft über die Beschaffenheit und Qualität eines Produkts oder einer Dienstleistung, dessen Herstellungsprozess, möglichen Gefahren und Risiken bei der Nutzung oder Inanspruchnahme sowie zusätzlichen Serviceleistungen (Hotline, Beschwerdemanagement, Umtausch) geben. Auch Zweifel an der Zuverlässigkeit des Herstellers oder Verkäufers wegen Verstoßes gegen verbraucherschützende Vorschriften gehören zu den relevanten Informationen.
2. Grundsätzlich sollte das Unternehmen alle die Informationen offen legen, die mit Werbeaussagen oder der Auslobung bestimmter Qualitäten verbunden sind. Das gilt z.B. für Angaben wie „artgerechte Tierhaltung“ oder „nachhaltige Produktion“.
3. Ferner soll es Unternehmen überlassen bleiben, in welcher Art sie informieren. Dabei soll die Informationspflicht in einem vertretbarem Maß ausgestaltet und der Größe des Unternehmens angemessen sein. Eine Beantwortung individueller Verbraucheranfragen ist nicht erforderlich, wenn Unternehmen relevante In-

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

formationen z.B. über Pressemitteilung oder Homepage im Internet veröffentlichten.

### Ad 4. Legaldefinition des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses

Eine erhebliche Schwäche des uns bekannten Referentenentwurfs ist der Ausschlussgrund des § 2 Nr. 2 c VIG-E. Demnach soll ein Informationsanspruch grundsätzlich ausgeschlossen sein, wenn es sich bei den begehrten Informationen um Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen handelt. Der Begriff der Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse wird aber nicht näher eingegrenzt.

Die Rechtsprechung bezieht sich bei der Auslegung des Begriffs oft auf die strafrechtliche Vorschrift aus **§ 17 UWG**, die jedes Interesse von Unternehmen an vertraulichen Informationen schützt. Nach § 17 I UWG besteht bereits dann ein „berechtigtes wirtschaftliches Interesse“, wenn die geheim zu haltende Information einen wirtschaftlichen Wert für das Unternehmen darstellt. Darunter fallen sogar eindeutige Rechtsverstöße.

Die Absurdität dieser Rechtsauffassung zeigt ein jüngerer Rechtsstreit: Das OVG Schleswig-Holstein entschied im Sommer 2005, dass Unternehmensinteressen Vorrang vor der Information der Öffentlichkeit haben. Im konkreten Fall hatte der Verbraucherzentrale Bundesverband zu niedrige Füllmengen bei Verpackungen beanstandet und Einsicht in die Unterlagen der Eichämter verlangt. Gesetzesverstöße wurden als Betriebsgeheimnis behandelt, da das Geheimhaltungsinteresse höher bewertet wurde als das Offenlegungsinteresse der Verbraucher.

Im Hinblick auf den Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen ist problematisch, dass gemäß § 17 UWG das Geheimhaltungsinteresse des Betriebsinhabers erlischt, sobald er die Nutzung des Geheimnisses für immer und vollständig aufgibt. Schon aus diesem Grunde werden Unternehmer sich hüten, freiwillig Auskünfte an die Öffentlichkeit zu geben. Nur wenn Unternehmer (und ihre Angestellten) wissen, dass Rechtsverstöße nicht (mehr) unter den Schutz des § 17 I UWG fallen, werden sie bereit sein, offener zu kommunizieren.

Daher bedarf es dringend einer Konkretisierung des „**berechtigten wirtschaftlichen Interesses**“ bzw. einer Legaldefinition des Geschäfts- und Betriebsgeheimnisses zur grundsätzlichen Güterabwägung gegenüber dem öffentlichen Interesse. Das heißt: Solche Informationen dürfen kein „berechtigtes Interesse“ begründen, wenn sie dazu dienen,

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

Verstöße gegen Verbraucherschützende Normen offen zu legen. Rechtsverstöße von Unternehmen sollten nicht durch Geheimhaltung geschützt oder gar „belohnt“ werden. Hier wäre auf den vermeidbaren Verbotsirrtum (§ 17 S. 2 StGB) abzustellen: Ein berechtigtes Interesse entfällt stets, wenn das Unternehmen wusste oder hätte wissen müssen, dass sein Verhalten einen Rechtsverstoß darstellt.

Solange Behörden befürchten müssen, im Zweifel das Risiko eines Rechtsstreits zu tragen, werden sie eher nicht informieren. Diese Zurückhaltung hat sich auch im Fleischskandal gezeigt. Um Unklarheiten bei Behörden und Gerichten auszuräumen, benötigen wir daher eine klare gesetzliche Grundlage, die Rechtssicherheit für alle Beteiligten schafft: Die Verbraucher, Hersteller (Verursacher) und Vollzugsbehörden.

### **Zu 4: Stufenlose Rückverfolgbarkeit**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt die Auflösung der Stufenrückverfolgbarkeit zugunsten einer umfassenden Systematik, wie Sie beispielsweise bereits bei einigen Fleischbereichen (vgl. Rindfleischetikettierung) verwirklicht ist. Zum Thema „Rückverfolgbarkeit bei Schlachtabfällen“ wird auf die Kommentierung der 3. Maßnahme des ersten Teils der Handlungsvorschläge des Bundesministeriums verwiesen.

### **Zu 5: Preisdumping**

Immer bessere Qualität kann es langfristig nicht zu immer weiter sinkenden Preisen geben. Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt den Vorschlag von Bundesminister Horst Seehofer, den Preisdruck in der Lebensmittelproduktion durch ein Verbot zur verringern, Waren auch kurzfristig unter dem Einkaufspreis zu veräußern

### **Zu 6: Schärfere Sanktionen**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt die Erörterung schärferer Sanktionen und verweist auf seine Stellungnahme zu Punkt 5 des ersten Teils der Maßnahmenvorschläge

### **Zu 7: Bessere Kennzeichnung**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt eine bessere Kennzeichnung von Schlachtabfällen, die nicht zum menschlichen Verzehr geeignet sind. Unerlässlich sind aller-

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

dings auch Verschärfungen bei der Haftung und Dokumentation (vgl. Stellungnahme zum Punkt 3 des ersten Teils der Maßnahmenvorschläge)

### **Zu 8: Informantenschutz**

Wer als Mitarbeiter oder Handelspartner eines „unseriösen“ Lebensmittelunternehmens derzeit Verdachtsmomente oder Tatsachen den zuständigen Behörden meldet, muss damit rechnen, seinen Arbeitsplatz bzw. seine Geschäftspartner zu verlieren, da im Rahmen eines möglicherweise anstehenden Ermittlungs- bzw. Strafverfahrens die beschuldigte Seite im Rahmen der Akteneinsicht Information über den Anzeigenden erhält.

Im Falle anonymer Hinweise ist deren Verfolgungsqualität derzeit zudem stark abhängig vom individuellen Behördenhandeln.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband fordert die Schaffung eines „Informantenschutzgesetzes“ mit folgenden Eckpunkten bezüglich des Bereichs der Lebensmittelwirtschaft:

- Bürger erhalten die Möglichkeit, sich an eine zuständige Stelle mit lebensmittelrechtlich relevanten Eingaben zu wenden; ihnen wird bei der Bearbeitung strikte Vertraulichkeit garantiert.
- Die zuständige Stelle geht den Hinweisen verlässlich nach und leitet erforderliche Schritte ein;
- Um den Informantenschutz ergänzend zu erhöhen, sollten im Arbeitsrecht geeignete weiterführende Regelungen vereinbart werden.

Eine entsprechende Regelung sollte gleichermaßen für andere Verstöße gegen Verbraucherschutzvorschriften gelten.

### **Zu 9: Nationales Schnellwarnsystem**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband unterstützt den Vorschlag der Errichtung eines Bund/Länder-Schnellwarnsystems, in das entdeckte Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht zeitnah und unabhängig von krisenhaften Vorgängen eingestellt werden. Auskunftsrechte der Verbraucherorganisationen sollten bei solch einem Informationssystem ebenfalls bestehen. Darüber hinaus sollte eine zentrale Steuerung und Betrieb des Systems gewährleistet werden; Informationsverpflichtungen der zuständigen Stellen würden ebenfalls bundeseinheitlich zu gestalten sein.

## Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche und Auswirkungen auf die Verbraucher und Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen

---

### **Zu 10: Verstöße**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband begrüßt die Absicht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, mit den Wirtschaftsressorts von Bund und Ländern zu prüfen, wie die Zuverlässigkeit, die als Voraussetzung zur Erteilung einer Gewerbeerlaubnis gilt, in Zweifel gezogen werden kann im Falle von Lebensmittelunternehmen, die mit Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften oder aber durch mangelnde Mitwirkung an der Aufklärung möglicher Probleme auffällig geworden sind.

Gleichzeitig fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband die Ausnahme des Lebensmittelhandels bzw. der Lebensmittelverarbeitung aus den Gegenstandsbereich der geplanten europäischen Dienstleistungsrichtlinie: Anderenfalls wäre fraglich, ob deutsche Überwachungsbehörden weiterhin wirkungsvoll gegen EU-Dienstleister vorgehen können, bspw. in Form des Entzugs einer Handelslizenz.