

Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages

Öffentliche Anhörung am 23. Januar 2006

Zum Thema:

„Ursachen der aufgetretenen Missstände in der Fleischbranche, ihre Auswirkungen auf die Verbraucher und die Landwirtschaft sowie notwendige Konsequenzen“

Stellungnahme des VDF

1. Grundsätzliches

Die Verbraucher müssen sich darauf verlassen können, dass Fleisch nach strengen Verbraucherschutzregeln erzeugt, verarbeitet und vermarktet wird. Die aktuellen Einzelfälle vorsätzlicher Rechtsverstöße haben der gesamten Fleischwirtschaft enormen Schaden zugefügt. Der Verband der Fleischwirtschaft distanziert sich entschieden von solchen Firmen, die gezielt mit nicht mehr genusstauglichem Fleisch Geschäfte machen und hierdurch Verbraucher täuschen und gefährden und die gesamte Fleischwirtschaft in Verruf bringen. Gegen solche Firmen muss hart durchgegriffen werden, bis hin zum Verbot mit Fleisch zu handeln.

Es fehlt für den Verbraucherschutz beim Umgang mit Fleisch nicht an rechtlichen Regelungen, sondern an einer risikoorientierten Überwachung auf bestimmten Ebenen. Die jetzt bekannt gewordenen Fälle betreffen einzelne Firmen. Es kann nicht sein, dass die Gewinnung, Be- und Verarbeitung von Fleisch auf hohem Verbraucherschutzniveau erfolgt und unter ständiger amtlicher Kontrolle stattfindet, aber einzelne Akteure völlig unkontrolliert handeln können.

Zur Sicherstellung des hohen Produktionsstandards für Fleisch unterhält die seriöse Fleischwirtschaft seit Jahren ausgefeilte Qualitätssicherungssysteme nach dem aus der Raumfahrt stammenden HACCP-Konzept. Um tagesaktuell über die jeweils gültige Rechtslage und praktische Anwendung unterrichtet zu sein, sind die Unternehmen in ihrer berufsständischen Vertretung organisiert. Der VDF versteht sich als Bindeglied zwischen dem Gesetzgeber, der Verwaltung und den Unternehmen. Darüber hinaus veranstaltet der Verband lebensmittelrechtliche Seminare für die Mitgliedsunternehmen und gibt Leitfäden zur guten Hygienepraxis heraus, die auch von vielen Amtstierärzten, die für die Überwachung zuständig sind, genutzt werden.

Mit QS wurde darüber hinaus ein stufenübergreifendes Kontrollsystem aufgebaut. Vom Futtermittel über die Landwirtschaft, die Fleischwirtschaft sowie den Einzelhandel bis in den Einkaufskorb des Verbrauchers hinein wurde ein detailliertes Produktionssicherungssystem mit einer dreistufigen Kontrolle geschaffen, das Produktionsqualität und Produktsicherheit für Fleisch bietet.

2. Sachlage

Im Oktober und November 2005 wurde in den Medien über Missstände in der Fleischbranche berichtet. Offizielle Informationen zu den Vorkommnissen erhielt der VDF auch auf telefonische Anfragen im BMELV nicht. Eine vage Schilderung der aktuellen Vorfälle wurde der Wirtschaft in einer vom Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde einberufenen Besprechung am 05. Dezember von einem Vertreter aus dem BMELV gegeben.

Demnach waren fünf isolierte Fälle aufgedeckt worden, in denen Firmen der Fleischbranche vorsätzlich gegen das geltende Recht verstoßen hatten, indem sie nicht für den menschlichen Verzehr geeignetes Fleisch als Lebensmittel in den Verkehr gebracht hatten.

Um eine gezielte Ursachenanalyse durchführen zu können und darauf aufbauend wirksame Maßnahmen zur Vermeidung der aufgetretenen Missstände zu erreichen, ist eine detaillierte Kenntnis der Vorfälle unumgänglich. Der VDF hat deshalb mit

Schreiben vom 09. Dezember das BMVEL nochmals um Mitteilung der festgestellten Rechtsverstöße und weiterer Details gebeten. Eine Antwort haben wir bis heute nicht erhalten.

Aus den o.g. Schilderungen des BMELV-Vertreters und den vorliegenden Medienberichten ergibt sich, dass einzelnen Unternehmen folgende Rechtsverstöße vorgeworfen werden.

- Umdeklarierung von Schweineschwarten und Geflügelkarkassen, auf dem Transport aus der Schweiz und aus Österreich nach Deutschland und Verkauf als Lebensmittel an Verarbeitungsbetriebe
- Unzulässige Einfuhr von Geflügelhackfleisch aus Dänemark
- Lagerung und Verkauf von ungenießbarem (zumeist Geflügelfleisch) als Lebensmittel an Verarbeiter
- Lagerung von Fleisch mit abgelaufenem Mindesthaltbarkeitsdatum
- Umetikettierung von abgelaufenen Mindesthaltbarkeitsdaten im Lager

Die Tatbestände unter den letzten beiden Anstrichen sind zunächst, ohne weitere Kenntnis der Faktenlage, keine Rechtsverstöße. Da es sich hier nicht um Verfallsdaten handelt, ist eine Verlängerung der ursprünglichen Mindesthaltbarkeitsdaten grundsätzlich zulässig.

Hier wird deutlich, dass aufgrund mangelnder Kenntnis des sehr komplizierten Fleischhygiene- und Lebensmittelrechts vermutlich Sachverhalte in den Medien als Skandal dargestellt wurden, die einer differenzierten Betrachtung bedurft hätten. Selbst in den öffentlich-rechtlichen Medien wurden unter Berufung auf behördliche Informationsquellen juristische Halbwahrheiten verbreitet. Das lässt vermuten, dass möglicherweise auch auf Behördenseite nicht immer eine profunde Kenntnis des Lebensmittelrechts vorhanden ist.

3. Beurteilung des 10-Punkte-Sofortprogramm des BMELV

Zusammenfassung

Der VDF hat großes Interesse daran, dass die „schwarzen Schafe“, die vorsätzlich gegen das Lebensmittelrecht verstoßen, keine Chance haben und hart bestraft werden. Das 10-Punkte-Sofortprogramm zielt vor allem auf eine Optimierung der amtlichen Überwachung ab. Diese ist aus Sicht der Fleischwirtschaft der richtige Ansatz. Ein einheitliches Vorgehen in den Bundesländern ist dabei genauso wichtig, wie die Einrichtung der zentralen Verantwortlichkeit auf Bundesebene. Zusätzlich sollte die Branchenvertretung stärker in den Informationsfluss und die Risikobewertung einbezogen werden. Hierdurch könnten Kompetenzen gebündelt und Missstände gezielter und schneller abgestellt werden.

Die Kontrollen können risikoorientiert und verzahnt mit den Eigenkontrollsystemen der Wirtschaft wesentlich effektiver durchgeführt werden.

Darüber hinaus stellt das Programm zusätzliche gesetzliche Maßnahmen zur Diskussion. Ein Verbraucherinformationsgesetz und das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis sind nach unserer Beurteilung keine geeigneten Maßnahmen, um Vorfälle wie die o.g. zu verhindern. Meldepflichten und ergänzende Vorschriften zur Rückverfolgbarkeit können überhaupt nur dann greifen, wenn sie EU-weit umgesetzt werden.

Im Einzelnen

Zu 1. Verbesserung des Informationsflusses

Die Organisation und Struktur des Informationsaustausches zwischen den Behörden ist uns nicht bekannt. Eine Beurteilung, wie hier Verbesserungen erzielt werden können, ist uns demzufolge nicht möglich. Es ist jedoch angesichts der Geschehnisse naheliegend, dass die Behördenzusammenarbeit optimiert werden muss, um schneller und zielgerichteter eingreifen zu können.

Der VDF schlägt vor, die jeweils betroffenen Wirtschaftsverbände in den Informationsfluss einzubeziehen. Hierdurch könnten Missstände schneller eingegrenzt und vorbeugend agiert werden. Das in den Branchenvertretungen vorhandene Experten-

wissen sollte ebenfalls genutzt werden, um eine schnelle Aufklärung bei Anfangsverdacht von Verstößen herbeizuführen.

Zu 2. Meldepflichten

Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit einer solchen Meldepflicht ist eine eindeutige Definition der Tatbestände, die zu melden sind sowie die Festlegung der daraus folgenden Amtshandlungen und eine EU-weit einheitliche Durchsetzung dieser Regelung. Art. 19 der Verordnung (EG) 178/2002 normiert diesen Bereich eigentlich hinreichend.

Zu 3. Rückverfolgbarkeit

In der Verordnung (EG) 1774/2002 ist ein Handelspapier für Kat-3 Material sowie die Dokumentation der Versendung und des Empfangs bereits vorgeschrieben. Eine ergänzende Rückmeldung des Empfängers an den Versender kann aus unserer Sicht kaum eine zusätzliche Sicherheit für die ordnungsgemäße Verwendung der Produkte leisten, auch dann nicht, wenn sie EU-weit umgesetzt würde. Denn eine unzulässige Verwendung als Lebensmittel setzt auch jetzt schon kriminelles Handeln durch Fälschung von Papieren und Umetikettierung voraus.

Zu 4. Flächendeckende Kühlhausüberprüfung

Verstärkte routinemäßige Kontrollen in allen Kühlhäusern mit und ohne EU-Zulassung sind zu begrüßen. Eine größere Risikoorientierung bei der Auswahl und der Dichte erscheint sinnvoll.

Zu 5. Strafmaß

Die Ausschöpfung des vorhandenen Strafrahmens und die Stärkung der Fachkompetenz von Justizbehörden sind sicherlich sinnvoll und zu begrüßen

Zu 6. Mitteilungspflicht

Eine verbesserte Zusammenarbeit der Behörden ist sicherlich geeignet, die Überwachung und Aufklärung zu verbessern. Inwieweit hier Meldepflichten zwischen verschiedenen Behörden vorgeschrieben werden müssen, können wir nicht beurteilen.

Zu 7. Schwerpunkt-Ermittlungsbehörden

In diesem Punkt ist nicht klar, was gemeint ist. Grundsätzlich sollten die vorhandenen Überwachungsbehörden fachlich kompetent und hinsichtlich ihrer Kapazität so ausgestattet sein, dass es keiner weiteren Sonderbehörde bedarf. Zuständigkeitsfragen und Kommunikationsprobleme könnten sich eher nachteilig auswirken, wenn eine zusätzliche Behörde geschaffen wird.

Zu 8. Risikobewertungen

Risikobewertungen für eine Optimierung der Überwachung sind dringend erforderlich. Bei dieser Bewertung sollte die Erfahrung qualifizierter Vertreter der Überwachungsbehörden sowie der sachkundigen Qualitätsbeauftragten aus Unternehmen einbezogen werden.

Zu 9. Eigenkontrolle der Wirtschaft

Alle namhaften Unternehmen der Fleischwirtschaft setzen stufenübergreifende Eigenkontrollsysteme um, wie z. B. QS, IFS4. Diese Kontrollsysteme werden von unabhängigen Kontrollfirmen (z. B. TÜV Rheinland, SGS) und anderen neutralen Kontrollstellen überwacht. Durch die Berücksichtigung dieser bewährten Systeme könnte die amtliche Überwachung effizienter gestaltet werden.

Ein gemeinsames Pilotprojekt zur Nutzung der Ergebnisse der neutralen Kontrollen im QS-System wurde unter Federführung des BVL bereits zugesagt.

Zu 10. Verbesserung der Lebensmittelkontrollen

Eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erscheint dringend notwendig. Hierbei sollte die Branchenvertretung einbezogen werden, um Kompetenzen zu nutzen.

Der VDF regt darüber hinaus an, die Lebensmittelüberwachung zentral auf Bundesebene zu organisieren. Hierdurch würden Reibungsverluste, Informationsdefizite vermieden und gleichzeitig eine einheitliches, risikoorientiertes Vorgehen bei der Überwachung gewährleistet werden.

Zusätzliche Diskussionspunkte auf Ministerebene

Zu 1. Länderübergreifende Qualitätssicherung

Qualitätssicherungssysteme mit entsprechenden Audits können vermutlich ebenfalls zu einer Verbesserung der amtlichen Überwachung beitragen. Unverhältnismäßige zusätzliche bürokratische Belastungen der Überwachungsbehörden sollten jedoch vermieden werden.

Zu 2. Überprüfung der Kapazitätsausstattung der Behörden

Eine risikoorientierte Verteilung der Überwachungskapazitäten könnte die Überwachung bundesweit effizienter gestalten. Es ist allerdings zu bezweifeln, ob dies angesichts der Zuständigkeitsverteilung zwischen Kommunen, Landes- und Bundesbehörden umsetzbar sein wird. Daher wäre es zielführender, die Lebensmittelüberwachung auf Bundesebene zu zentralisieren.

Zu 3. Verbraucherinformationsgesetz

Die öffentliche Namensnennung von Firmen, die vorsätzlich und nachweislich gegen das Lebensmittelrecht verstoßen haben, ist durch § 40 LFGB bereits ausreichend. Selbst in den eingangs genannten Fällen sind die Namen öffentlich geworden. Ein Verbraucherinformationsgesetz kann somit keine zusätzliche brauchbare Maßnahme zur Vermeidung der hier zugrundeliegenden Missstände sein.

Ein Verbraucherinformationsgesetz, das die Öffentlichmachung von Verdachtsfällen legitimiert, kann hingegen eher zu großen Schäden bis hin zur Vernichtung von Arbeitsplätzen führen.

Zu 4. stufenlose Rückverfolgbarkeit

Die Regelungen zur Rückverfolgbarkeit sind aus unserer Sicht praktikabel und hinreichend, wenn sie konsequent auf allen Stufen ausgeführt werden. Die praktischen Erfahrungen im Rahmen der Rindfleischetikettierung zeigen, dass eine stufenlose Rückverfolgbarkeit ihre natürlichen Grenzen bei der Umsetzbarkeit hat.

Zu 5. Preisdumping

Niedrige Verkaufspreis im LEH sind nach unserer Auffassung keine Ursachen für die o.g. Vorfälle. Die zweifelhaften Produkte wurden gemäß den uns vorliegenden Infor-

mationen fast ausschließlich in die Verarbeitung für den Gastronomiebereich sowie direkt in den Gastronomiesektor geliefert.

Zu 6. Schärfere Sanktionen

Die Ausschöpfung der schon bestehenden Strafmöglichkeiten ist aus unserer Sicht ausreichend. Wie andere Rechtsbereiche zeigen, hat ein höheres Strafmaß nur sehr begrenzt eine zusätzliche abschreckende Wirkung.

Zu 7. Bessere Kennzeichnung

Die Kennzeichnung von Schlachterzeugnissen, die nicht zur menschlichen Ernährung geeignet oder bestimmt sind, ist in Verordnung (EG) 1774/2002 vorgeschrieben. Darüber hinausgehende Maßnahmen müssten ebenfalls EU-weit eingeführt werden. Vorschriften, die zu einer Einschränkung der Verwendung von Kat-3 Material führen (Pet-Food), würden zu einer enormen Entwertung dieser Produkte und führen. Der volkswirtschaftliche Schaden stünde in keinem zu rechtfertigenden Verhältnis zur Zielerreichung der Maßnahme.

Zu 8. Informantenschutz

Bereits heute haben Mitarbeiter Missstände angezeigt (Lastrup)

Im übrigen enthält bereits Art. 19 Abs. 3 Verordnung (EG) 178/2002 einen solchen Schutz.

Zu 9. Nationales Schnellwarnsystem

Der Informationsaustausch wird im 10-Punkte-Programm unter 1. angesprochen.

Zu 10. Verstöße

Eine reine Überprüfung der Zuverlässigkeit und Erteilung einer einfachen Gewerbe-erlaubnis ist aus unserer Sicht nicht ausreichend. Wir fordern eine spezifische Zulassung und risikoorientierte Überwachung für alle, die gewerblich mit Nahrungsmitteln umgehen. Die Zulassung muss bei schweren Verstößen gegen das Lebensmittelrecht entzogen werden können.