

**HDE-Positionen
zum Gespräch mit Bundesminister Seehofer
am 8. Dezember 2005**

Gliederung

- I. Einführung**
- II. Bewertung des 10-Punkte-Sofortprogramm von Bund und Ländern**
- III. Bewertung der 10-Punkte-Diskussionsvorschläge auf Ministerebene**

I. Einführung

Der HDE folgt gerne der Einladung von Minister Seehofer, um in einem Gespräch am 8. Dezember 2005 im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) in Anwesenheit der Vorsitzenden und weiterer wichtiger Repräsentanten des Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie mit den Verbänden der Fleischwirtschaft notwendige Konsequenzen aus dem Fleischskandal zu erörtern. Der HDE stimmt ausdrücklich der Forderung des Ministers zu, dass gemeinsam alle Anstrengungen unternommen werden müssen, um derartige vorsätzliche Verstöße gegen geltendes Recht zukünftig noch effektiver zu unterbinden. Der HDE vertritt als Spitzenverband des Einzelhandels Unternehmen aller Vertriebsformen und Betriebsgrößen.

Vor der im **Abschnitt II.** erfolgenden ausführlichen Bewertung des *10-Punkte-Sofortprogramms von Bund und Ländern* und einer Kommentierung der perspektivischen *10-Punkte-Diskussionsvorschläge auf Ministerebene* (hierzu **Abschnitt III.**) sind drei zentrale Aspekte herausstellen:

1. Der HDE hat unverzüglich die Ankündigung von Minister Seehofer begrüßt, gemeinsam mit den Ländern schnelle und effektive Schritte einzuleiten, um den schwarzen Schafen in der Fleischwirtschaft das Handwerk zu legen.

Dabei ist der Einzelhandel ausdrücklich bereit, auch in Folgegesprächen auf der Fachebene mit dem BMELV, dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und den für den Vollzug zuständigen Bundesländern seine Erfahrungen bei betrieblichen Eigenkontrollsystemen in ein konzertiertes Vorgehen mit den anderen beteiligten Stufen im Fleischbereich und den zuständigen Stellen von Bund und Ländern einzubringen. Die Vorschläge des BVL für eine Stärkung der bestehenden Kontroll- und Qualitätssicherungskonzepte – auch stufenübergreifend und an den Schnittstellen zwischen Wirtschaft und amtlicher Lebensmittelüberwachung – trägt der HDE mit. Dies gilt insbesondere für das QS-System.

2. Der HDE sieht in den gemeinsam von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe abgestimmten 10-Punkten zur sofortigen Umsetzung gute Ansätze, um Verstöße gegen gesetzliche Vorgaben zur Wahrung des Verbraucherschutzes zukünftig noch effektiver unterbinden zu können.

Selbstverständlich müssen alle vorstellbaren Schlupflöcher für Kriminelle in der Lebensmittelkette schnellstmöglich und wirksam gestopft werden. Allerdings wird es auch hier nie einen 100% Schutz vor vorsätzlich handelnden kriminellen Gesetzesbrechern geben.

Ein Händler steht gegenüber seinen Kunden mit seinem guten Namen ein – es ist daher für ihn bzw. sein Unternehmen selbst am schädlichsten, sollte dieses höchste Gut durch bewusstes Fehlverhalten in seinem Verantwortungsbereich gefährdet werden.

Insofern ist auch klarzustellen, dass keinesfalls „der Handel“ pauschal und unzulässig für die Vorgänge um das so genannte Gammelfleisch verantwortlich gemacht werden kann. Die Verantwortung für den Fleischskandal liegt bei planmäßig agierenden, skrupellosen Geschäftemachern unter Zwischenhändlern und Brokern. Der Einzelhandel erwartet daher, dass derartige Machenschaften zukünftig nicht mehr in einem quasi kontrollfreien Raum stattfinden können. Dabei erhofft sich der Einzelhandel eine maßgebliche Verbesserung durch die differenzierten Notifizierungs- und Zulassungspflichten, die ab dem 1. Januar 2006 in Umsetzung des EU-Hygiene-Pakets gelten.

3. Die Unternehmen im Handel leisten im Rahmen ihrer intensiven und umfassenden Qualitätssicherung selbst einen zentralen Beitrag, um den Verbrauchern unbedenkliche und einwandfreie Produkte anbieten zu können. Dabei ist es unstrittig im Interesse der Kunden und des Handels, wenn das berechnigte Vertrauen der Verbraucher in die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln erfüllt wird. Die Sicherheit von Lebensmitteln darf weder heute noch in Zukunft nach dem Preis differenzieren.

II. Bewertung des 10-Punkte-Sofortprogramms von Bund und Ländern

Ausgangspunkt für das 10-Punkte-Sofortprogramm ist das Ergebnis einer gemeinsamen Bund-Länder-Sitzung vom 29. November 2005 vor dem Hintergrund der bei Routinekontrollen von der amtlichen Lebensmittelkontrolle festgestellten Funde nicht verkehrsfähigen Fleisch. Diese betrafen insbesondere Funde in Tiefkühlslagern, wobei auf der Stufe des Zwischenhandels teilweise auch Erzeugnisse entgegen der tatsächlichen Beschaffenheit bewusst umetikettiert und mit sachlich nicht mehr zu rechtfertigenden Haltbarkeitsdaten versehen wurden. Es ist nach dem derzeitigen Stand nicht auszuschließen, dass solche Erzeugnisse als Rohstoffe in die Weiterverarbeitung gelangt sein könnten und auf diesem Wege möglicherweise auch nicht (mehr) verkehrsfähiges Fleisch in Produkte gelangt ist.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der HDE das schnelle und entschiedene Vorgehen des Bundesministers und der Bundesländer, als Konsequenzen aus dem Fleischskandal unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, mit denen die kriminellen Machenschaften von vorsätzlich handelnden und gewissenlosen Geschäftsmachern wirksam bekämpft werden sollen.

Das 10-Punkte-Sofortprogramm sieht der HDE als wichtigen Schritt, um schnell zu Verbesserungen im Rahmen der Kontrolle durch die amtliche Lebensmittelüberwachung zu kommen. Hierzu ist im Einzelnen folgendes anzumerken:

1. Verbesserung des Informationsflusses

Als Verbesserung schlägt das Sofortprogramm vor, für die Bewältigung derartiger Vorfälle und der daraus erwachsenden Ansprüche an die Kommunikation mit der Öffentlichkeit, den Mitgliedsstaaten der EU, der EU-Kommission und mit Drittstaaten einen „verlustarmen und schnellen Informationsaustausch zwischen den Landesbehörden und den Bundesbürgern“ zu schaffen. Hierzu soll „das vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) bereitgestellte EDV-System FIS-VL für die Dokumentation der Erkenntnisse“ genutzt werden.

Der HDE begrüßt diese Initiative nachdrücklich und sieht in dieser Verbesserung des Informationsflusses bei den zuständigen öffentlichen Stellen einen zentralen Gesichtspunkt zur Verbesserung der Krisenkoordination. Der HDE weist aber darauf hin, dass hier perspektivisch auch die Einbeziehung der Wirtschaft in die Bereitstellung der seitens der amtlichen Lebensmittelüberwachung und der zuständigen Behörden gewonnenen Erkenntnisse geboten und sachgerecht erscheint, um im Falle einer Krise effektiv und unverzüglich die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung des Verbraucherschutzes umsetzen zu können. Der HDE ist bereit, sich in den anstehenden Gesprächen konstruktiv einzubringen, um hier eine geeignete Schnittstelle zu den Unternehmen des Handels bereitzustellen.

2. Meldepflichten

Ein weiteres Element ist der Vorschlag, die bereits bestehenden Meldepflichten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zum Lebensmittelrecht auszuweiten bzw. zu konkretisieren und zukünftig auch eine Meldepflicht für diejenigen Lebensmittelunternehmen einzuführen, denen unsichere Lebensmittel angeboten werden und die solche unsicheren Erzeugnisse – etwa aufgrund der Erkenntnisse im Rahmen der eigenen Qualitätssicherung – an den ursprünglichen Lieferanten zurückweisen.

Der deutsche Handel unterstützt diese Konkretisierung der Meldepflicht auf europäischer Ebene und wird – auch über seinen europäischen Dachverband EuroCommerce – die Bundesregierung in ihren Bemühungen um eine entsprechende Änderung unterstützen.

Der HDE weist aber nachdrücklich darauf hin, dass der eigentlich entscheidende Aspekt in dieser Fragestellung die Notwendigkeit ist, eine genaue und in der betrieblichen wie behördlichen Praxis taugliche Grenzziehung zwischen meldepflichtigen und nicht meldepflichtigen Vorgängen zu ziehen. Hier muss seitens des Gesetzgebers und der Vollzugsbehörden klar und für die Praxis nachvollziehbar definiert werden, welche Vorgänge zu melden sind und unter welchen Voraussetzungen gemäß Artikel 14 bzw. Artikel 19 der genannten EU-Verordnung tatsächlich ein „nicht sicheres Lebensmittel“ vorliegt.

Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass auch eine derart konkretisierte Meldepflicht bei bestimmten Verhaltensweisen – insbesondere bei kriminellen Täuschungsmanövern – nicht zwangsläufig gewährleisten kann, solche Vorkommnisse unmittelbar wirksam zu unterbinden.

3. Rückverfolgbarkeit

Der HDE begrüßt für den Handel als Bindeglied zwischen Lebensmittelindustrie bzw. den Vorstufen einerseits und den Verbrauchern andererseits jede effektive Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von so genanntem Kategorie-3-Material bzw. tierischen Nebenprodukten, die nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt sind. Hier ist mit den betroffenen Branchen zu erörtern, wie in einem vollzugstauglichen Rahmen der Verbraucherschutz angemessen gewährleistet werden kann und eine bereits heute verbotene Umdeklarierung solcher tierischen Nebenprodukten zu Lebensmitteln zukünftig noch effektiver verhindert werden kann.

4. Flächendeckende Kühlhausüberprüfung

Der HDE erkennt das Bemühen der Überwachung an, durch eine kurzfristige Überprüfung aller EU-zugelassenen Kühlhäuser in Deutschland einen umfassenden Statusbericht erhalten zu können. Für die Öffentlichkeit wie die Wirtschaft wäre begrüßenswert, wenn die Bundesländer zeitnah die hierbei angefallenen Erkenntnisse so aufbereiten, dass eine auf Fakten gestützte

sachliche Bewertung der Vorgänge im Umfeld des Fleischskandals möglich wird. Gleiches gilt für die Ankündigung, dass die Bundesländer diese Maßnahme auf weitere Kühl- und Lagerräume erstrecken, um auch dort die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorgaben spezifisch zu prüfen.

5. Strafmaß

Der HDE hebt ausdrücklich hervor, dass der Beschluss zur konsequenten Ausschöpfung des geltenden Strafrahmens zur Sanktionierung von Verstößen gegen lebensmittelrechtliche und futtermittelrechtliche Bestimmungen bei bewussten und zielgerichteten Verstößen ein zentraler und zielführender Bestandteil des Sofortprogramms ist.

Dabei dürfte es tatsächlich hilfreich sein, wenn sowohl die Justizbehörden als auch die unabhängigen Gerichte durch geeignete Maßnahmen (wozu auch Fortbildungen zählen können) für das Verständnis und die Anwendung der gerade im Lebensmittelrecht oft sehr komplexen Vorgaben qualifiziert und sensibilisiert werden. Auch eine entsprechende Bündelung der Zuständigkeiten sollte hierzu erwogen werden.

6. Mitteilungspflicht

Ein richtiger Schritt ist auch die Forderung nach einer verbesserten Kommunikation zwischen den jeweils zuständigen Justiz- und Lebensmittelbehörden. Bei entsprechenden Erkenntnissen der Ermittlungsbehörden sind zukünftig auch die zuständigen Behörden der Lebensmittelüberwachung so frühzeitig wie möglich einzubeziehen, damit neben der Strafverfolgung auch die unmittelbare Prävention bei Verstößen gegen Vorgaben zur Lebensmittelsicherheit bzw. zum Täuschungsschutz besser gewährleistet werden kann.

7. Schwerpunktermittlungsbehörden

In der Konsequenz der vorstehenden Ausführungen sieht es der HDE ebenfalls als sachgerecht an, wenn bei den zuständigen Ermittlungsbehörden bzw. Staatsanwaltschaften zukünftig Kompetenzzentren geschaffen werden, die eine sachkundige Verfolgung bei relevanten Rechtsverstößen ermöglichen sollen.

8. Risikobewertungen

Der Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bewertung der gesundheitlichen Risiken bei relevanten Einzelfällen die zuständigen Behörden in den Bundesländern auch dadurch fachlich zu unterstützen, dass das BMELV koordinierend das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) rechtzeitig mit den notwendigen Risikobewertungen beauftragt, ist besonders zu begrüßen.

Nur auf der Basis einer fundierten wissenschaftlichen und sachverständigen Bewertung kann das behördliche bzw. hoheitliche Krisenmanagement zu tragfähigen und wirksamen Maßnahmen gelangen. Die Einbeziehung der Kompetenz des BfR ist dazu in besonderer Weise geeignet.

9. Eigenkontrolle der Wirtschaft

Der HDE ist der Einladung von Bundesminister Seehofer gerne gefolgt, um in einem Gespräch mit der Fleischwirtschaft und dem Handel die Wahrnehmung der Eigenkontrollverpflichtungen und die mögliche Optionen zu deren Verbesserung durch die Wirtschaft zu erörtern. Dabei hat der HDE in dem Gespräch vom 8. Dezember 2005 in Berlin ausgewiesene Experten zu diesen Fragestellungen aus seinen Mitgliedsunternehmen, die die Abläufe aus Unternehmenssicht bestens kennen, zugezogen. Auch weiterhin ist der HDE bereit, diese Gespräche auf Fachebene mit dem BMELV und den Bundesländern sowie den Vorstufen aus dem Fleischbereich fortzuführen, um mögliche Optimierungen vorzunehmen.

Alle maßgeblichen Unternehmen des Einzelhandels in Deutschland führen eigene Qualitätssicherungssysteme, welche auch die zunehmend länderübergreifenden bzw. internationalen Warenströme berücksichtigen. Viele Unternehmen sind aktiv und maßgeblich an der Entwicklung erfolgreicher Standards (Internationaler Food Standard [IFS] bei Eigenmarken des Handels, EurepGap) und Systeme (ECR Rückverfolgung, QS Geprüfte Qualitätssicherung, European Meat Alliance) beteiligt. Insbesondere in der QS GmbH sind Unternehmen aller Herstellungs- und Vermarktungsstufen einschließlich des Einzelhandels in einem vertikal integrierten Qualitätssicherungssystem eingebunden. Dabei werden entsprechende Systeme stets an neue Erkenntnisse und Anforderungen angepasst. Aus Sicht des HDE ist – mit der Unterstützung aller Beteiligten einschließlich der Politik und der zuständigen Behörden – jede Anstrengung zu unternehmen, um solche bereits bestehenden Systeme weiter zu entwickeln und zu einem Bestandteil der Lieferkette auszubauen, dass in umfassender Weise möglichen Missbrauch einzelner Wirtschaftsbeteiligter unterbindet.

10. Verbesserung der Lebensmittelkontrollen

Aus Sicht des Handels ist jede geeignete Maßnahme zu fördern, mit der seitens der amtlichen Überwachung bzw. durch die Verbesserung der Lebensmittelkontrollen kriminelle Aktivitäten im Fleischhandel zukünftig noch wirksamer unterbunden werden können. Angesichts der öffentlichen Aufmerksamkeit der – wenn auch bisher aus Sicht des HDE nach wie vor auf Einzelfälle begrenzten Vorfälle im Umfeld des Fleischskandals – hält der HDE eine zeitnahe Erörterung der damit angesprochenen Fragestellungen zwischen Bund und Ländern für angebracht.

III. Bewertung der 10-Punkte-Diskussionsvorschläge auf Ministerebene

Darüber hinaus hat Bundesminister Seehofer zehn weitere Punkte zur Diskussion auf Ministerebene benannt.

Angesichts der Tatsache, dass sich einige Punkte auf den öffentlichen Sektor bzw. die Qualität und Ausstattung der Lebensmittelüberwachung fokussieren, will sich der HDE in diesem Bereich nachfolgend auf die Vorschläge beschränken, die den Handel in besonderer Weise ansprechen:

Diskussionsvorschlag Nr. 3 Neuer Entwurf Verbraucherinformationsgesetz

Bereits in der vergangenen Legislaturperiode hat der HDE verdeutlicht, unter welchen Rahmenbedingungen eine gesetzliche Ausgestaltung eines „Verbraucherinformationsgesetzes“ diskussionsfähig ist.

Allerdings ist daran zu erinnern, dass nach den neuen Vorgaben und Möglichkeiten im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) – insbesondere nach § 40 LFGB – bereits heute sehr weit reichende Möglichkeiten bestehen, um „schwarze Schafe“ namentlich zu benennen und insbesondere die Verbraucher im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes einschließlich der Vorsorge ebenso wie bei relevanten Täuschungshandlungen effektiv zu informieren.

Ebenso wäre es zur Versachlichung der hier in vielen Fällen ausschließlich emotional und ohne Blick auf die Fakten geführten Diskussion hilfreich, wenn das zum 1. Januar 2006 in Kraft tretende „Informationsfreiheitsgesetz“ des Bundes (und die entsprechenden Gesetze auf Landesebene) nicht – wie derzeit leider festzustellen – bei der Analyse der Rechtslage ausgeblendet wird.

Daher ist bei der konkreten Ausgestaltung des bereits im Koalitionsvertrag angekündigten Verbraucherinformationsgesetzes darauf zu achten, dass die schon in der Vergangenheit sehr deutlich durch die Wirtschaft vorgetragenen Kriterien für eine sachgerechte Umsetzung der Verbraucherinformationen berücksichtigt werden. Nur so ist zu gewährleisten, dass ein solches Gesetz tatsächlich im Ergebnis gerade nicht zu mehr unverhältnismäßiger Bürokratie bzw. zu unverhältnismäßigen Belastungen der Unternehmen – insbesondere des Mittelstandes – führt.

Im Übrigen kann auf die hierzu bereits in der Vergangenheit intensiv geführte Diskussion verwiesen werden.

Diskussionsvorschlag Nr. 4 Stufenlose Rückverfolgbarkeit

Die im Rahmen der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 zum Lebensmittelrecht verankerte Ausgestaltung der Rückverfolgbarkeit ist sachgerecht und wird den wirtschaftlichen Abläufen und Machbarkeiten gerecht.

Eine „übergreifende Rückverfolgbarkeit in einem Schritt“ ist in vielen Produktbereichen – insbesondere bei Verarbeitungsprodukten (z.B. bei einer Pizza mit einer Vielzahl von Einzelzutaten) – nicht darstellbar. Zudem dürfte ein solches Konzept in vielen Fällen im Verhältnis zum erforderlichen Mehraufwand keinen bzw. einen nur unmaßgeblichen Gewinn für die Lebensmittelsicherheit bringen.

Die damit angesprochenen Fragen sind daher aus Sicht des Handels konkreter mit der Lebensmittelwirtschaft zu erörtern. Möglicherweise können allerdings die bereits an anderer Stelle als positives Instrument angesprochenen Systeme einer vertikal integrierten Qualitätssicherung über verschiedene Stufen hinweg gerade im Fleischbereich sachgerechtere Lösungskonzepte anbieten.

Diskussionsvorschlag Nr. 5 Preisdumping / Ausweitung des Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis

Der HDE lehnt weiterhin entschieden eine Verschärfung des geltenden gesetzlichen Verbotes des Verkaufs unter Einstandspreis ab. Die bestehenden Rechtsvorgaben, nach denen bereits heute auf Dauer angelegte unter Einstandspreise verboten sind, haben sich in der Praxis bewährt. Eine Ausweitung würde in erster Linie gerade mittelständische Unternehmen treffen. Diese wären bei einem generellen Verbot zukünftig nicht mehr in der Lage, mit kurzfristigen Preisaktionen auf den scharfen Wettbewerb zu reagieren. Jeder, der solche Vorschläge forciert, muss sich der Frage stellen, ob er auf diesem Wege den Wettbewerb außer Kraft setzen bzw. im Ergebnis sogar gesetzliche Mindestpreise vorschreiben möchte.

Unabhängig von den damit angesprochenen ordnungspolitischen Grundsatzfragen ist jedenfalls jede Verbindung dieser Forderung zur aktuellen Debatte über verdorbenes Fleisch und den dort ursächlichen kriminellen Machenschaften entschieden zurückzuweisen. Auch ein generelles Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis würde die hier vorliegenden Rechtsverstöße nicht wirksam verhindern.

Diskussionsvorschlag Nr. 9 Nationales Schnellwarnsystem

Sollte zwischen Bund und Ländern die Einrichtung eines nationalen Schnellwarnsystems beschlossen werden, über dass bei entdeckten Verstößen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht zeitnah und unabhängig von Krisen zwischen den Ländern und den Bundesbehörden eine Kommunikation stattfinden soll, weist der HDE (in der Konsequenz seiner Bewertung zur Maßnahme „Verbesserung des Informationsflusses“, siehe hierzu bereits oben Abschnitt II.1.) darauf hin, dass auch hier eine Schnittstelle zur Wirtschaft definiert werden sollte.

Hierüber ist eine geeignete Kommunikation zu den Herstellungs-, Verarbeitungs- und Handelsstufen zu gewährleisten. In Kooperation mit der Wirtschaft und insbesondere dem Einzelhandel als wichtige Schnittstelle zu den Verbrauchern können dann in einem effektiv abgestimmten Gesamtsystem kritische Produkte zukünftig effektiver als heute und tatsächlich unverzüglich und ohne überflüssige Reibungsverluste aufgrund von Informationsdefiziten aus dem Lebensmittelangebot herausgenommen werden.

Diskussionsvorschlag Nr. 10 – Verstöße

Der HDE begrüßt nachdrücklich die Initiative von Bundesminister Seehofer, mit den Wirtschaftsressorts von Bund und Ländern zeitnah zu prüfen, wie zukünftig bewusste und zielgerichtete Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht dadurch sanktioniert werden können, dass in diesen Fällen die Zuverlässigkeit (die als Voraussetzung zur Erteilung einer Gewerbeerlaubnis erforderlich ist) in Frage gestellt bzw. deren Vorliegen verneint werden kann. Auf diesem Weg ist dafür zu sorgen, dass nachweislich unzuverlässige Gewerbetreibende zukünftig keine Erlaubnis behalten bzw. neu erhalten, um im Lebensmittel- oder Futtermittelbereich geschäftlich tätig zu sein.

Berlin, 7. Dezember 2005 / Dr. Detlef Groß