



HDE

Hauptverband des
Deutschen Einzelhandels

Stellungnahme

zum Entwurf einer 6. Verordnung zur Änderung der Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung (LMKV) und anderer lebensmittelrechtlicher Verordnungen

Kennzeichnung von „loser Ware“

Der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) sieht das verbraucherpolitische Anliegen, über erweiterte Kennzeichnungspflichten für allergene Zutaten die Information für betroffene Verbraucher zukünftig zu verbessern. Der HDE weist jedoch darauf hin, dass in diesem Bereich besondere Fragen dahingehend angesprochen sind, wie eine ordnungsgemäße Umsetzung solcher gesetzlicher Vorgaben in der täglichen Praxis gewährleistet werden können. Darüber hinaus ist es dem HDE ein zentrales Anliegen, dass die Verbraucher in nachvollziehbarer und verständlicher Weise erkennen können, in welchem Umfang sie zukünftig Informationen über allergene Zutaten erhalten werden.

Daher spricht sich der HDE für eine klare und eingängige Ausgestaltung der neuen Kennzeichnungsvorgaben im Lebensmittelrecht aus, die zugleich die praktischen Bedürfnisse aller betroffenen Wirtschaftsbereiche berücksichtigt. Gerade die im vorliegenden Entwurf gewählte Verweisungstechnik erschwert die praktische Umsetzung dieses Postulats jedoch vor allem mit Blick auf juristisch nicht geschulte Anwender in der betrieblichen Praxis. Je verständlicher aber die rechtlichen Vorgaben gefasst werden, desto besser wird der angestrebte Zweck einer angemessenen Verbraucherinformation aber auch in der alltäglichen Umsetzung ermöglicht. Dieser Gesichtspunkt gewinnt dabei Bedeutung sowohl für die betroffenen Wirtschaftsbereiche als auch für die ebenso wichtige Vermittlung hin zum Verbraucher und Kunden. Der HDE spricht sich daher für eine nochmalige Prüfung der rechtlichen Vorgaben auf ihre einfache Lesbarkeit und Verständlichkeit hin aus.

Ausdrücklich begrüßt der HDE, dass der nunmehr überarbeitete Entwurf von einer vormals in Erwägung gezogenen umfassenden Deklaration aller Zutaten absieht. Derartige Vorgaben der LMKV bei loser Ware hätten – worauf der HDE mehrfach

hingewiesen hat – zu einer bürokratischen Überreglementierung geführt, die weder eine effektivere Verbraucherinformation erreicht hätte noch in der täglichen Praxis sachgerecht und angemessen anwendbar gewesen wäre. Derartige Überlegungen hätten – gerade in den Bereichen des Handels, die ähnlich der Gastronomie oder dem Handwerk – vor Ort frische Produkte tagesaktuell zubereiten und anbieten, für viele Unternehmen die Frage aufgeworfen, ob das Angebot loser Ware überhaupt noch wirtschaftlich darstellbar ist.

Der HDE weist erneut darauf hin, dass gerade im deutschen Lebensmitteleinzelhandel ein ausgesprochen harter Wettbewerb besteht, der nicht zuletzt mit einem großen Preisdruck für die Unternehmen verbunden ist. Jede Mehrbelastung für betroffene Unternehmen im Bedienungsbereich kann daher dazu führen, dass entsprechende Angebote (und damit Arbeitsplätze) abgebaut werden. Einige Unternehmen können möglicherweise auf das kostengünstiger zu gestaltende Angebot von vorverpackter Ware ausweichen, für andere stellt sich möglicherweise sogar die generelle wirtschaftliche Existenzfrage. Daher hält der HDE auch die neue Forderung nach der Angabe der Verkehrsbezeichnung im Umfeld des Produktes oder an anderer Stelle bei loser Ware im Bedienungsbereich für eine Überregulierung. Diese Forderung stellt gegenüber dem bisherigen Recht eine explizite Neuerung dar, deren Nutzen für den Verbraucher jedoch bei loser Ware fragwürdig bleibt – erkennbarer Handlungsbedarf aus der praktischen Erfahrung des Handels besteht hier nicht, zumal bei den Bedienungstheken neben der optisch guten Erkennbarkeit der angebotenen Erzeugnisse immer auch die Möglichkeit der Beratung durch das Bedienungspersonal besteht. Daher spricht sich der HDE entschieden dafür aus, zur Vermeidung unnötiger Belastungen der betroffenen Wirtschaft die neuen Kennzeichnungselemente bei loser Ware in zugleich verbraucherpolitisch sinnvoller Weise auf die Umsetzung der Allergen-Kennzeichnung zu begrenzen.

Aber auch bei der Ausgestaltung der Allergen-Kennzeichnung ist ein Vorgehen mit Augenmaß für das tatsächlich Machbare und ein Mindestmaß an Flexibilität bei der praktischen Umsetzung geboten. Der Handel sieht sich ebenso wie die Gastronomie und das Handwerk – bedingt durch die Herstellungsweise bei loser Ware – hierbei mit einer Vielzahl typischer Probleme konfrontiert: Zum einen betrifft dies die sich sogar möglicherweise aufgrund des Rohstoffangebotes tagesaktuell ändernden Rezepturen und Produktzusammensetzungen, zum anderen das Angebot unterschiedlichster Erzeugnisse auf engstem Raum mit der damit verbundenen Möglichkeit einer Vermischung von Rohstoffen und Zutaten.

Es ist bei dieser Ausgangslage für den Handel völlig inakzeptabel, wenn der Verordnungsentwurf in § 8a Abs. 2 lediglich im Rahmen einer „Konditoren-Klausel“ einen einzelnen Handwerksbereich aufgreift. In der Sache zutreffend versucht dieser Ansatz einen pragmatischen Weg, um bei der Art der Bereithaltung der relevanten Informationen für den Kunden im handwerklichen Bereich den dort typischerweise – und unter Hinweis auf die Besonderheiten bei der Herstellung tagesfrischer Produkte

vor Ort vorstehend dargelegten – besonderen Arbeitsbedingungen gerecht zu werden. Demgegenüber vergleichbare Sachverhalte, wie sie auch im Einzelhandel bei handwerksähnlicher Herstellung – etwa bei der Zubereitung von frischen Salaten – oder in anderen Handwerksbereichen, etwa bei den Bäckern, vorzufinden sind, sind aber nach der bereits früher dargelegten Überzeugung des HDE auch in gleicher Weise sachgerecht zu regeln.

Der HDE unterstreicht daher seine Erwartung, dass dieser sachgerechte Ansatz bei der alternativen Möglichkeit der Informationsbereitstellung über allergene Zutaten nicht nur auf den Bereich des Konditorenhandwerks beschränkt wird, sondern auf alle vergleichbaren Bereiche in der handwerklichen bzw. handwerksähnlichen Herstellung einschließlich des Einzelhandels als eine mögliche Option erweitert wird.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt ist, dass differenzierte Regelungen zur Art und Weise bei der Kenntlichmachung bei der losen Ware erheblich die Umsetzung in der Praxis erschweren. Zwar begrüßt der HDE ausdrücklich die angedachte Flexibilität der Art und Weise der Kennzeichnung, allerdings hält er angesichts der derzeit noch unterschiedlich ausgestalteten Vorgaben für Gastronomie einerseits und Einzelhandel andererseits eine explizite Klarstellung für dringend geboten, wonach im Rahmen dieser Spielräume – wie auch vom Regelungsziel beabsichtigt – auch der Handel auf die so genannte Fußnotenlösung zurückgreifen kann. Ohne eine derartige Klarstellung wären zeitraubende und unnötige Diskussionen mit der Lebensmittelüberwachung vor Ort in vielen Fällen vorprogrammiert.

Zudem sind harmonisierte Lösungen der kennzeichnungspflichtigen Elemente im Sinne von gleichlaufenden bzw. abgestimmten Lösungen anzustreben, damit die betroffenen Wirtschaftsbereiche nicht aufgrund uneinheitlicher bzw. nicht abgestimmter Kennzeichnungs- bzw. Kenntlichmachungskonzepte bei verschiedenen Angaben mit unnötigen Erschwernissen belastet werden. Daher spricht sich der HDE erneut dafür aus, die derzeitige Regelung in § 9 ZZuIV zur Kenntlichmachung von Zusatzstoffen durch eine integrative Lösung im Rahmen der Novellierung in die LMKV einzubeziehen und im allgemeinen Interesse dort eine verbraucherpolitisch sinnvolle Bündelung der Kennzeichnungs- bzw. Kenntlichmachungspflichten vorzunehmen oder zumindest die Vorgaben zur praktischen Umsetzung bei der Angabe der Informationen gemäß § 9 ZZuIV in der gleichen Art und Weise zu ermöglichen, wie dies für die Allergenkennzeichnung zukünftig vorgegeben wird. Die betroffenen Wirtschaftsbereiche sollten keinesfalls aufgrund uneinheitlicher oder nicht abgestimmter Kennzeichnungskonzepte bei verschiedenen Angaben mit unnötigen Erschwernissen belastet werden.

Im Einzelnen möchten wir auf folgende Gesichtspunkte hinweisen:

§ 1 Anwendungsbereich

- Wir regen im Rahmen der Konsolidierung nochmals an, den Absatz 3 neu zu nummerieren und dabei auf die relevanten drei Anwendungsfälle zu begrenzen.
- Der HDE weist darauf hin, dass in der Lebensmittelkette sichergestellt sein muss, dass die notwendigen Angaben zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Allergenkennzeichnung auf den nachgelagerten Stufen von den vorgelagerten Stufen zur Umsetzung der jeweiligen Rechtspflichten zur Verfügung gestellt werden.

§ 6 Verzeichnis der Zutaten

- Vor dem Hintergrund der Diskussion in der Anhörung halten wir es für unverzichtbar, den derzeit gewählten offenen Weg bei der Angabe der Allergene („ein geeigneter Hinweis wie „Enthält““) zur Wahrung der Flexibilität beizubehalten und damit die gebotenen Spielräume bei der Umsetzung der Angaben zu eröffnen.

§ 8a Kennzeichnung von Lebensmitteln im Sinne des § 1 Abs. 2

- Wir sehen für die gesonderte Angabe der Verkehrsbezeichnung nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 in Verbindung mit § 4 LMKV keinen Regelungsbedarf. Bei der Abgabe von loser Ware ist für den Verbraucher zunächst das tatsächliche Erscheinungsbild der angebotenen Ware entscheidend. Hinzu kommen die in der Anhörung dargelegten Beispiele, die verdeutlichen, dass die Angabe der Verkehrsbezeichnung oft gerade nicht die relevanten Informationen vermitteln würde. Diese Forderung stellt gegenüber dem bisherigen Recht eine explizite Neuerung und zusätzliche Belastung für die Unternehmen dar, deren Nutzen für den Verbraucher bei loser Ware fragwürdig bleibt. Der HDE unterstreicht seine Position, zur Vermeidung solcher Belastungen der betroffenen Wirtschaft die Kennzeichnung bei loser Ware in verbraucherpolitisch sachgerechter Weise auf die Umsetzung der Allergen-Kennzeichnung zu konzentrieren.
- Zu der so genannten „Konditoren-Klausel“ in Abs. 2 Satz 2 ist eindringlich darauf hinweisen, dass es aus Sicht des HDE und des Handels nicht nachvollziehbar ist, dass vergleichbare Sachverhalte in den betrieblichen Abläufen der handwerklichen bzw. handwerksähnlichen Herstellung in dieser Form ungleich behandelt werden sollen. Wir stellen – wie bereits angesprochen – nicht in Frage, dass im (gesamten) Handwerksbereich bedingt durch die Herstellungsweise bei loser Ware typische Probleme angesprochen sind: Zum einen betrifft dies die sich möglicherweise tagesaktuell ändernden Rezepturen und Produktzusammensetzungen, zum anderen die Produktion und das Angebot unterschiedlichster Erzeugnisse auf engstem Raum. Diese Ausgangsbedingungen bestehen jedoch – was der HDE bereits früher verdeutlicht hat – nicht nur um Handwerk, sondern in ver-

gleichbarer Weise gerade im Bereich der Frische-Ware in Bedienungstheken auch im Handel, beispielsweise wenn dort frische Salate vor Ort hergestellt werden.

Der HDE erkennt ausdrücklich die Zielsetzung des Ministeriums an, für diese Ausgangssituation auch in der Praxis darstellbare Regelungen zu finden. Allerdings hält der HDE die derzeit vorgenommene Begrenzung auf handwerksmäßig arbeitende Konditoren aus den genannten Gründen weder der Sache nach für tragfähig noch rechtlich für zulässig. Sachgerecht ist hier allein, die entsprechende Klausel auf alle handwerksmäßig arbeitenden bzw. handwerksähnlichen Bereiche mit vergleichbarer Sachlage einschließlich des Einzelhandels zu erweitern und diese Bereiche gleichzustellen. Die Information des Verbrauchers wird – unter den hier nicht in Frage gestellten Vorgaben der gesetzlichen Formulierung – dabei nicht beeinträchtigt, da eine Informationspflicht als solche ausdrücklich besteht und nur die notwendige Flexibilität bei der Bereitstellung dieser Informationen geschaffen wird.

- Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass wir eine ausdrückliche Aufnahme der so genannten Fußnotenlösung bei der Angabe von Allergenen im Einzelhandel auch in der Formulierung der Optionen gemäß Absatz 3 bei der Abgabe von loser Ware erwarten, die wir – wie bereits früher dargelegt – als eine von mehreren sachgerechten Alternativen betrachten. Wir erkennen ausdrücklich das Bemühen des Ministeriums an, eine flexible Handhabung der Allergenkennzeichnung in der Praxis zu ermöglichen und hierzu sachgerechte Spielräume bei der praktischen Umsetzung zu eröffnen. Diese Flexibilität ermöglicht auch, die individuellen örtlichen Verhältnisse möglichst effektiv berücksichtigen zu können. Mit Blick auf die Vollzugserfahrungen des Handels ist es aber nicht sinnvoll, die Fußnotenlösung explizit zwar einerseits gemäß § 8a Abs. 3 Satz 2 für bestimmte Bereiche – etwa die Gastronomie – zu erwähnen, diesen Tatbestand jedoch andererseits nicht ausdrücklich auf den wichtigen Bereich des Einzelhandels auszuweiten. Damit werden entgegen der eigentlichen Zielvorgabe einer flexiblen Umsetzung in der Praxis Auseinandersetzungen mit der Lebensmittelüberwachung provoziert, wenn auch der Handel eine solche Fußnotenlösung anwenden sollte. Wir würden es daher nachdrücklich begrüßen, wenn die Fußnotenlösung ausdrücklich auch als eine Option für den Einzelhandel genannt wird, ohne die auf Flexibilität gerichtete allgemeine Formulierung in ihrer generellen Zielrichtung aufzugeben.
- Bei der Gelegenheit der Neugestaltung der LMKV im Bereich der Kennzeichnungspflichten für lose Ware würden wir es weiterhin als sinnvoll betrachten, wenn für diesen Bereich die Umsetzung der verbraucherbezogenen Kennzeichnung in der LMKV insgesamt gebündelt wird und die bisher in der Zusatzstoff-Zulassungsverordnung (ZZuV) enthaltenen relevanten Vorgaben zur Kenntlichmachung (§ 9 ZZuV) im Rahmen der 6. Änderungsverordnung in die LMKV eingearbeitet würden. Dieser Ansatz hätte den Vorteil für Wirtschaft wie Verbrau-

cher, dass die Kennzeichnungselemente für lose Ware in einer Rechtsgrundlage zusammengefasst werden, wobei dringend auf den Gleichlauf bei der Umsetzung der Kennzeichnung in der Praxis geachtet werden sollte. Dies gilt auch für den Fall, dass aus systematischen Gründen die Kenntlichmachung der Zusatzstoffe weiterhin in der ZZuV geregelt werden sollte.

- Zu Absatz 3 verweisen wir darauf, dass die dortige Regelung nicht explizit auf die deutsche Sprache begrenzt werden sollte, sondern den EU-rechtlich definierten Spielraum explizit aufgreifen sollte.
- Darüber hinaus halten wir es – so jedenfalls unser Verständnis dieser Klausel – mit Bezugnahme auf § 8a Abs. 2 Satz 2 letzter Halbsatz für verbraucherpolitisch fragwürdig, wenn gerade bei einem Sortiment, das ausdrücklich für Allergiker bestimmt ist, die allgemeine Pflicht zur Angabe von Allergenen begrenzt sein sollte. Hier besteht aus Sicht des HDE noch Diskussionsbedarf. Verbraucherpolitische Zielsetzung sollte es aus Sicht des Handels sein, einerseits ein breites Sortiment von speziellen Produkten für Allergiker allgemein wie auch mit Blick auf den Ausschluss von bestimmten Allergenen bei einzelnen Produkten zu ermöglichen, zugleich aber auch die erforderlichen Informationen – sofern überhaupt verlässlich möglich – nicht unnötig zu begrenzen.
- Der HDE weist darauf hin, dass in § 8a Abs. 2 Nr. 4 lit. b) nicht auf die „Verträglichkeit“ von Lebensmitteln bzw. Zutaten abgestellt werden kann, sondern in sachgerechter Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Allergen-Kennzeichnung hier auf eine Umsetzung der Kennzeichnung der Zutaten gemäß Anlage 3 abzustellen ist.

Zu Anlage 3

Der HDE geht davon aus, dass aufgrund der Abfolge der Beratungen der nun mehr neu vorgelegten „Fünften Änderungsverordnung zur LMKV und anderer lebensmittelrechtlicher Bestimmungen“ zur Aufnahme derjenigen Zutaten, die gemäß den europäischen Vorgaben nicht kennzeichnungspflichtig sind, durch eine bereits vorgenommene Änderung der LMKV umgesetzt und berücksichtigt worden sind. Wir begrüßen ausdrücklich die damit angesprochene Umsetzung der EU-rechtlichen Vorgaben zur Modifizierung der Anlage 3 zur LMKV durch die Ausnahme wissenschaftlich erwiesener Maßen nicht allergen wirkender Inhaltsstoffe, und würden es nachdrücklich begrüßen, wenn diese Ergänzungen möglichst zeitnah innerhalb der entsprechenden Umsetzungsfrist gemäß den europäischen Vorgaben erfolgt.

Berlin, 22. Juni 2005 / Dr. Detlef Groß