

Stellungnahmen der Anzuhörenden

Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 27.11.2019

Gesetzentwurf

Landesregierung

Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Vollzug von Aufgaben auf den Gebieten des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung

– Drucks. [20/1054](#) –

- | | | |
|-----|------------------------------------------------------------|-------|
| 11. | Verband der Lebensmittelkontrolleure im Lande Hessen e. V. | S. 21 |
| 12. | Foodwatch Deutschland e. V. | S. 23 |
| 13. | Deutscher Fleischerverband e. V. | S. 32 |

VERBAND
DER LEBENSMITTELKONTROLLEURE
IM LANDE HESSEN E.V.

Mitglied im Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure



Verband der Lebensmittelkontrolleure im Lande Hessen e.V.
 36272 Niederaula, Roßbachstraße 35

Diana Schuster (Vorsitzende)
 Roßbachstraße 35
 36272 Niederaula
 Email: lmk-hessen@web.de

per Mail:
 Hessischer Landtag
 Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz,
 Landwirtschaft und Verbraucherschutz
 Schlossplatz 1-3
 65183 Wiesbaden

Niederaula 25.11.2019

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zum Vollzug von
 Aufgaben auf den Gebiet des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung –
 Drucks. 20/1054**

Ihr Schreiben vom 31.10.2019
 Stellungnahme des Verbandes der Lebensmittelkontrolleure im Lande Hessen

Sehr geehrte Frau Müller-Keppler,
 sehr geehrter Herr Thaumüller,
 sehr geehrte Damen und Herren,

wir möchten uns für ihre Einladung zur Anhörung zum o.g. Schreiben bedanken und die
 Sitzungs-Teilnahme am 27.11.2019 ab 10 Uhr zusagen.

Wir haben uns die Änderung dieses Gesetzes aufgrund der Anhörung und den vergangenen
 Geschehnissen der letzten Wochen (Wilke, Mopro-Produkte Rückruf, Medienberichte zur
 Lebensmittelüberwachung) genau angeschaut und kommen zum folgenden Fazit:

Die Streichung des §2 Absatz 2 kann aus unseren Augen nicht nachvollzogen werden!
 Als Begründung wird hier genannt, dieser Absatz hätte sich nicht bewährt und es führe
 zwischen den Behörden zu Unstimmigkeiten. Weiter heißt es, somit wird eine klare
 Rechtslage geschaffen!

Ganz gleich wie man im Jahr 2005 beim Inkrafttreten des Gesetzes dazu gestanden hat, so
 ist das Gesetz in sich schlüssig. Bezüglich der Lebensmittelüberwachung sind die
 Verantwortlichen die jeweiligen Landkreise und kreisfreie Städte, wobei in drohender
 Krisensituation die Fachaufsicht jederzeit die Federführung übernehmen kann. Auch eine
 personelle Verstärkung aus anderen kommunalen Quellen ist und wäre jederzeit möglich
 gewesen.

Seit der Kommunalisierung führte die Einschränkung der Fachaufsicht zu keinen Problemen
 zwischen den Landkreisen, kreisfreien Städten und den Regierungspräsidien.

VERBAND
DER LEBENSMITTELKONTROLLEURE
IM LANDE HESSEN E.V.

Mitglied im Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure



Verband der Lebensmittelkontrolleure im Lande Hessen e.V.
 36272 Niederaula, Roßbachstraße 35

Diana Schuster (Vorsitzende)
 Roßbachstraße 35
 36272 Niederaula
 Email: lmk-hessen@web.de

Eine Streichung des §2 Absatz 2 kann aus unserer Sicht nicht die aktuellen Probleme in der Lebensmittelüberwachung lösen.

Aufgrund ständig wachsender Aufgaben benötigen wir:

- mehr Personal an der Basis (Vier-Augen-Prinzip)
- einheitliche materielle Ausstattung aller Lebensmittelkontrolleure
- Abbau von Hürden beim Informationsaustausch zwischen den Behörden z.B. bei Gewerbemeldungen, Datenschutzgrundverordnung, bei Bezirkswechsel von unzuverlässigen Gewerbetreibenden
- uneingeschränkter Zugang zu allen Leitlinien, DIN-Normen und Gesetzestexten in elektronischer Form für alle Lebensmittelbehörden
- qualifizierte Fortbildung zu Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft
- Sensibilisierung der Justiz im Fachgebiet des Lebensmittelrechtes (Schwerpunkt Staatsanwaltschaft)
- qualifizierter Sachkundenachweis für Lebensmittelunternehmer
- Abbau der Bürokratie (Entlastung der Dokumentation – mehr Zeit für die Kontrolle vor Ort)

Dies sind Aufzählungen für eine ggf. positive Veränderung in der Lebensmittelüberwachung zum Gesundheitsschutz für den Verbraucher, was unser aller Ziel sein sollte.

Mit der geplanten Gesetzesänderung wird keine vertrauensvolle Zusammenarbeit erlangt.

Wir sind der Meinung „**ganz oder gar nicht**“!

Wir bitten um Kenntnisnahme und freuen uns auf Mittwoch.

Mit freundlichen Grüßen

i. A.
 Der Vorstand

Stellungnahme des foodwatch e.V.

zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zum Vollzug von Aufgaben auf den Gebieten des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung – Drucks. 20/1054 –

anlässlich der Anhörung durch den Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags am 27. November 2019

Berlin, 22. November 2019

Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf sieht eine Klärung bezüglich der Kompetenzen der Fachaufsicht im Bereich des Vollzugs des Lebensmittelrechts vor. Er ist nach Auffassung von foodwatch jedoch *nicht* geeignet, die Lebensmittelsicherheit in Hessen zu erhöhen, die Lebensmittelüberwachung effektiver zu gestalten oder die im „Fall Wilke“ einmal mehr offensichtlich gewordenen Schwachstellen im Lebensmittelrecht zu beseitigen. Es ist der falsche Weg, Kompetenzen zu verlagern, es aber beim System einer politischen Fachaufsicht zu belassen, die nicht frei von Interessenkonflikten agieren kann. Der Entwurf ist daher abzulehnen.

Verfolgte die hessische Landespolitik das Ziel, einen Fall Wilke mit hoher Wahrscheinlichkeit zu verhindern, wären vielfältige, andere Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen im Vollzug sowie in der Rechtssetzung von Land, Bund und EU erforderlich, die direkt in Hessen umgesetzt oder aber von Hessen angestoßen werden sollten.

Die wichtigste auf Landesebene umzusetzende Maßnahme ist aus Sicht von foodwatch die Verlagerung sämtlicher Kompetenzen für die Lebensmittelkontrollen von den kommunalen Behörden in eine außerhalb des Rahmens der bestehenden hessischen Verwaltungsstrukturen zu errichtende, unabhängige „Hessische Landesanstalt für Lebensmittelüberwachung“. Eine solche Anstalt muss von politischen Weisungen eines Ministeriums oder politisch motivierten Haushaltsentscheidungen unababhängig und darf ausschließlich dem gesundheitlichen Verbraucherschutz verpflichtet sein. Sie sollte personell wie budgetär so ausgestattet sein, dass sie den Prinzipien, Anforderungen und Aufgaben des EU-Lebensmittelrechts und der nationalen Vorgaben vollumfänglich genügen kann.

Es ist zu befürchten, dass bei einer Verabschiedung des Gesetzentwurfs nicht nur eine falsche Weichenstellung erfolgt, sondern zudem die notwendige Diskussion über die tatsächlich erforderlichen Verbesserungen von der hessischen Landespolitik auf die lange Bank geschoben wird oder gänzlich als erledigt betrachtet würde – bis zum nächsten Lebensmittelskandal.

I. Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf sieht vor, durch die Aufhebung von § 2 Abs. 2 der Fachaufsicht und damit in letzter Instanz dem HMUKLV ein uneingeschränktes Weisungsrecht in die Hand zu geben. Eine solche Verlagerung von Kompetenzen bedeutet aus Sicht von foodwatch jedoch keine Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und keine Effizienzsteigerung der Lebensmittelüberwachung. Das inkonsequente, fehlerhafte und nach Auffassung von foodwatch in Teilen gesetzeswidrige Agieren des HMUKLV im „Fall Wilke“ zeigt, dass Kompetenzen auf einer höheren Ebene nach Maßstäben des Verbraucherschutzes nicht automatisch besser aufgehoben sind – vielmehr ist das System der politischen Weisungen unterliegenden Fachaufsicht zu beseitigen, was mit dem vorliegenden Entwurf jedoch nicht geschieht.

Der Entwurf vermag nichts an der mangelhaften personellen Ausstattung und der fehlenden Unabhängigkeit hessischer Vollzugsbehörden zu verändern. Auch wird der Anreiz für Lebensmittelbetriebe, die lebensmittelrechtlichen Vorgaben einzuhalten, nicht erhöht.

Der „Fall Wilke“, in dem neben der zuständigen Kontrollbehörde (LK Waldeck-Frankenberg) die Fachaufsicht (RP Kassel, HMUKLV) bei wesentlichen (Fehl-)Entscheidungen mit eingebunden war, veranschaulicht sehr deutlich, dass eine Kompetenzverlagerung im Rahmen der bestehenden Verwaltungsstrukturen lediglich die Probleme verlagern würde, aber eben nicht lösen kann.

Denn die – aus Sicht von foodwatch EU-rechtswidrigen – Entscheidungen, mehrfach einen gebotenen öffentlichen Rückruf nicht durchzusetzen; eine Betriebsschließung zu verzögern; die mangelhafte und aus Sicht von foodwatch rechtswidrige Informationspolitik zum schließlich erfolgten öffentlichen Rückruf von Wilke-Produkten sind sämtlich in Abstimmung mit den Fachaufsichtsbehörden erfolgt oder von diesen selbst, v.a. dem HMUKLV, verantwortet worden.

Die Probleme liegen vielmehr in:

- der mangelhaften fachlichen Unabhängigkeit des Vollzugs von politischen Erwägungen;
- latenten Interessenkonflikten der zuständigen Behörden (Arbeitsplätze, Gewerbesteuern versus konsequente Durchsetzung des Zieles des gesundheitlichen Verbraucherschutzes);
- einer eklatanten personellen Unterbesetzung der Kontrollbehörden, die im Widerspruch zu den einschlägigen Vorschriften steht (AVV RÜb in Umsetzung von EU-Recht);
- fehlenden, konsequent an Verbraucherschutzzielen ausgerichteten behördlichen Informationspflichten;
- einer fehlenden Rechtssicherheit für behördliche Maßnahmen;
- fehlenden Anreizen für Lebensmittelbetriebe zur Einhaltung von Hygienevorgaben.

Der Gesetzentwurf geht damit vollständig an den auch lange vor dem „Fall Wilke“ bekannten Problemen vorbei.

II. Landespolitische Möglichkeiten zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit

Interessenkonflikte vermeiden – unabhängige „Hessische Landesanstalt für Lebensmittelüberwachung“ einrichten

Eine kommunale Behörde wie ein Landratsamt muss unvereinbare Interessen vereinen: Sie ist verantwortlich für die Förderung der lokalen Wirtschaft und der lokalen Arbeitsplätze – und sie soll für eine unabhängige Kontrolle von Lebensmittelbetrieben zur Dursetzung der Ziele des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sorgen. Dieser Interessenkonflikt ist nicht aufzulösen. Auch im „Fall Wilke“ ist die fehlende Distanz zwischen Landratsamt und Unternehmen dokumentiert.

Selbst bei Verlagerung der Vollzugskompetenzen in eine im normalen Rahmen der Landesverwaltung politisch geführte oder beaufsichtigte Landesbehörde ließen sich die Interessenkonflikte nicht auflösen. Man denke an größere Unternehmen von landesweiter Relevanz für den Wirtschaftsstandort Hessen, für die Arbeitsplatzsituation oder für eine politische Ausrichtung der Landespolitik (etwa: Betroffenheit eines relevanten Bio-Betriebs bei gleichermaßen erklärtem politischen Ziel der Bio-Förderung). Auch in einem Ministerium würde im Rahmen der Fachaufsicht eine Rolle spielen, welche *politischen* Folgen eine Betriebsschließung oder ein öffentlicher Rückruf von Produkten hätte – Überlegungen also, die in keinem Zusammenhang zu Zielen des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes stehen.

Deshalb sind den Kommunen *und* den Landesregierungen die Zuständigkeit und die Fachaufsicht für die Lebensmittelüberwachung zu entziehen. foodwatch spricht sich stattdessen für die Schaffung einer politisch weitestgehend unabhängigen Landesanstalt jenseits der normalen Landesverwaltung aus, in die die bisher kommunalen Kompetenzen bei der Kontrolle und im Vollzug des Lebensmittelrechts verlagert werden.

Eine solche unabhängige Landesanstalt darf nicht von politischen Weisungen der Ministerien oder politisch motivierten Haushaltsentscheidungen abhängig, sondern muss allein und ausschließlich dem gesundheitlichen Verbraucherschutz verpflichtet sein:

- Die staatliche Aufsicht muss sich auf die Rechtsaufsicht beschränken, um eine politische Einflussnahme auf die Fachaufsicht zu unterbinden.
- Die Landesanstalt muss die Befugnis haben, jede Weisung aus der Aufsichtsbehörde gerichtlich überprüfen zu lassen. Jede Weisung ist zu veröffentlichen.
- Der Landtag muss bei Berufung und Abbestellung des Leitungspersonals eingebunden sein (vgl. Landesdatenschutzbeauftragte).
- Die Landesanstalt ist personell und budgetär so auszustatten, dass sie den Prinzipien, Anforderungen und Aufgaben gemäß EU-Lebensmittelrecht und nationalen Vorgaben (VO178/2002, EU-Kontrollverordnung, AVV RÜb) vollumfänglich genügen kann.

Auch im Krisenfall – wie beim Wilke-Rückruf im Oktober 2019 – wäre es von erheblichem Vorteil, wenn anstelle von hessenweit 26 und bundesweit annähernd 400 meist kommunalen Ämtern nur noch insgesamt 16 Landesbehörden für die Ermittlung von Lieferwegen der zurückgerufenen Lebensmittel verantwortlich zeichneten.

Geplante Schwächung der Lebensmittelüberwachung im Bundesrat ablehnen

Auf Betreiben auch von Bundesländern hat das Bundesernährungsministerium (BMEL) einen Referentenentwurf für eine Neufassung der AVV RÜb vorgelegt, der die Lebensmittelüberwachung schwächen würde. Der Vorschrift zufolge müsste in Zukunft weniger kontrolliert werden als heute. Nach dem jüngsten foodwatch bekannten Entwurf ist es vorgesehen, die Kontrollfrequenzen für Risikobetriebe so zu verändern, dass z.B. anstelle von täglichen nur noch wöchentliche, anstelle von wöchentlichen nur noch monatliche Plankontrollen stattfinden sollen. Den Behörden wären also weniger Kontrollbesuche als bisher vorgegeben. Das erhöht nur vorgeblich die Flexibilität von Behörden, ihre Ressourcen dort einzusetzen, wo es am nötigsten erscheint; de facto ist die Pflicht-Sollvorgabe für Plankontrollen jedoch wesentliche Grundlage für die Stellenplanung. Wenn die erforderlichen Stellen zur Erfüllung der Vorgaben aber bereits heute nicht erfüllt werden, so dürfte die Verabschiedung des Referentenentwurfs den Behörden erst recht einen Grund geben, auch weiterhin am Kontrollpersonal zu sparen. Erschwerend hinzukommt, dass es dem Entwurf zufolge künftig den Ländern ausdrücklich freigestellt ist, eigene, von den beispielhaft genannten abweichende Kontrollfrequenzen festzulegen. Bundeseinheitliche, an den Zielen des Verbraucherschutzorientierte Standards werden damit nicht erreicht, im Gegenteil.

Die hessische Landesregierung sollte klar Position beziehen, dass sie einen solchen Entwurf im Bundesrat ablehnen wird, und auch unter anderen Ländern um eine Ablehnung werben.

Transparenz und Anreize schaffen: Smiley-System in Hessen einführen

Die bisherigen Sanktionen in der Lebensmittelüberwachung haben sich in der Praxis als unzureichend erwiesen, um die in der EU-Basisverordnung 178/2002 festgelegten Verbraucherschutzziele zu erreichen. Erfahrungen von Ländern wie Dänemark, Norwegen oder Wales dagegen belegen: Werden alle Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrollen publik, sinken die Beanstandungsquoten, während sie in Deutschland auf gleichbleibendem Niveau verharren. Transparenz wirkt präventiv, da Unternehmen bei festgestellten Mängeln nicht einfach nur mit Bußgeldern rechnen müssen (die im „Fall Wilke“ offenbar keine wesentliche Veränderung bewirkt haben), sondern damit, dass Kunden (ob Endverbraucherinnen und -verbraucher oder B2B-Abnehmer) wegbleiben. Mit einem solchen Transparenzsystem können sich auch Kliniken oder Schulen anhand von Hygienekontrollergebnissen ihre Caterer und Kantinenpächter aussuchen – und diese ihre Lieferanten. In Dänemark werden Kontrollberichte seit mehr als 15 Jahren auf einer zentralen staatlichen Website veröffentlicht sowie per Aushang

am Eingang von Geschäften mit Endverbraucherkontakt bekannt gemacht, ergänzt um ein Smiley-Symbol, das eine schnelle Einordnung bietet.

Der Umgang mit amtlichen Kontrollergebnissen ist im LFGB nicht abschließend geregelt, zudem hat das BMEL den Ländern bei der jüngsten Verbraucherschutzministerkonferenz mitgeteilt, dass es diesbezüglich absehbar keine Gesetzesinitiative starten werde. Damit ist die Tür für eine landesrechtliche Regelung geöffnet: Hessen kann selbst entscheiden, ob es die Ergebnisse der amtlichen Kontrollen und damit auch die Arbeit der Kontrollbehörden transparent macht und auf diesem Wege zu einer besseren Hygienesituation wie auch mittel- und langfristig zu einer erheblichen Entlastung des Kontrollpersonals infolge der erwartbar sinkenden Zahl von Beanstandungen beiträgt.

Aus Sicht von foodwatch sollte der Hessische Landtag eine landesrechtliche Regelung verabschieden, nach der ausnahmslos alle Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung zeitnah veröffentlicht werden. Gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie gewerblichen Abnehmerinnen und Abnehmern sollten diese mithilfe eindeutiger Symbole (wie den dänischen Smileys) auf den Internetseiten der kontrollierten Betriebe sowie mit Aushängen in Betrieben mit Kundenverkehr veranschaulicht werden.

Personelle Ausstattung an den Verbraucherschutzvorgaben orientieren

Die hessischen Kontrollbehörden sind personell massiv unterbesetzt. Eine Abfrage von foodwatch unter allen 26 Lebensmittelüberwachungsämtern in Hessen ergab, dass im Jahr 2018 nur 5 in der Lage waren, die Kontrollfrequenzen der AVV RÜb (in Umsetzung von EU-rechtlichen Vorgaben) einzuhalten. Anders gesagt: 80 Prozent der hessischen Behörden waren nicht in der Lage, die Vorgaben zum Schutze der Verbraucherinnen und Verbraucher einzuhalten – und offenbar hat sich die Fachaufsicht in den vergangenen Jahren um diese Problematik nicht gekümmert. In der Konsequenz fielen etwa drei von zehn vorgeschriebenen planmäßigen Kontrollen in den Lebensmittelbetrieben aus. Der für die Firma Wilke zuständige Landkreis Waldeck-Frankenberg erfüllte sein Soll diesbezüglich in 2018 gerade einmal zu knapp 50 Prozent. Es ist daher durch eine landesrechtliche Regelung dafür Sorge zu tragen, dass unabhängig von politischen Haushaltsentscheidungen eine personelle Ausstattung der Vollzugsbehörden gewährleistet ist, die diese mindestens in die Lage versetzt, ihren gesetzlichen und sonstigen Verpflichtungen nachzukommen.

Rückruf-Informationen durch bessere Verwaltungspraxis verbessern

Die rechtlichen Spielräume für die Lebensmittelbehörden lassen es bereits zu – und setzen es z.T. voraus – im Falle der Verbreitung von unsicheren Lebensmitteln die Namen betroffener Produkte, Marken und Abgabestellen aktiv zu nennen. So heißt es in Art. 19, Abs. 1 Basis-VO

178/2002 (EG) verbindlich:

„Wenn das Produkt den Verbraucher bereits erreicht haben könnte, unterrichtet der Unternehmer die Verbraucher effektiv und genau über den Grund für die Rücknahme und ruft erforderlichenfalls bereits an diese gelieferte Produkte zurück, wenn andere Maßnahmen zur Erzielung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus nicht ausreichen.“ [Hervorhebung durch foodwatch]

§ 40 Abs. 1 LFGB führt zudem aus:

„Die zuständige Behörde soll die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels und des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt wurde oder in den Verkehr gelangt ist, und, wenn dies zur Gefahrenabwehr geeigneter ist, auch unter Nennung des Inverkehrbringers, nach Maßgabe des Artikels 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 informieren.“ [Hervorhebung durch foodwatch]

Aus Sicht von foodwatch sollte Hessen in verbindlicher Form festlegen, dass alle zuständigen Behörden einheitliche Verfahren nutzen, damit ohne zeitlichen Verzug im Falle eines Rückrufs die relevanten Informationen – Produkt-, Markennamen sowie Angaben zu den bekannten Verkaufs- und Abgabestellen – öffentlich werden.

Informationen müssen vollständig vermittelt werden – und zudem auf Wegen, die weitestgehend sicherstellen, dass sie die Menschen erreichen. Die für einen öffentlichen Rückruf primär verantwortlichen Unternehmen müssen daher durch eine konsequente behördliche Verwaltungspraxis dazu verpflichtet werden, alle ihnen zur Verfügung stehenden Kommunikationskanäle für Verzehrwarnungen auch tatsächlich zu nutzen (Pressemitteilungen an einen angemessenen und aktuellen, bundesweiten Presseverteiler; Internetseiten, Newsletter und soziale Medien; wo immer möglich Aushänge in den Verkaufsstellen oder direkte Kontaktaufnahmen zu Kunden, insofern Käuferinnen und Käufer der betroffenen Waren ermittelbar sind). Das ist bisher nicht der Fall. Gleichzeitig müssen die hessischen Behörden ihrerseits sicherstellen, dass sie Warnungen ohne zeitlichen Verzug auf lebensmittelwarnung.de einstellen sowie aktiv über Medien und die den Behörden selbst zur Verfügung stehenden Kommunikationskanäle verbreiten. Im „Fall Wilke“ informierte etwa der Landkreis Waldeck-Frankenberg auf der Startseite seines Internetangebots zunächst ausschließlich über die Schließung der Produktion, nicht jedoch über die gesundheitsrelevanten Angaben; das HMUKLV informierte tagelang auf seiner Internetseite gar nicht; soziale Medien hessischer Behörden wurden mit belanglosen Informationen, aber nicht mit der gesundheitsrelevanten Lebensmittelwarnung bespielt; Angaben zu betroffenen Produkten und Marken fehlten zunächst, waren schließlich fehlerhaft und blieben bis zum Verfassen dieser Stellungnahme unvollständig.

III. Bundes- und EU-rechtliche Erfordernisse

Rückruf-Informationen durch gesetzliche Änderungen verbessern

Um Lebensmittelrückrufe gleichermaßen effektiv wie effizient für den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher zu gestalten, sind ...

- ... die Ermessensspielräume in § 40 LFGB abuschaffen. Im LFGB muss ohne Ermessensspielräume festgeschrieben werden, dass Behörden einen zum Gesundheitsschutz notwendigen öffentlichen Rückruf innerhalb von 24 Stunden anordnen müssen, sofern die beteiligten Unternehmen diesen nicht einleiten.
- ... verbindliche Rückruf-Werte einzuführen. Für relevante mikrobiologische Belastungen, Toxine, Verunreinigungen und Kontaminanten müssen spezielle Rückruf-Grenzwerte eingeführt werden. Werden diese überschritten, muss ein Unternehmen den Rückruf durchführen bzw. eine Behörde den Rückruf zwingend anordnen. Die bislang geltenden mikrobiologischen Grenzwerte (EU VO 2073/2005) gelten zwar für Unternehmen, nicht jedoch als alleinige Grundlage für den behördlichen Vollzug.
- ... bundesweit verbindliche Standards für die Durchführung von Rückrufen festzulegen (siehe dazu II.)
- ... Informationspflichten auch für Verkaufs- und Abgabestellen vorzuschreiben. Die Informationspflicht muss auch für Unternehmen gelten, die die betroffenen Produkte verkauft oder ausgegeben haben – Handelsunternehmen, Kantinen, Restaurants usw. Alle Abgabestellen müssen künftig verpflichtet werden, über Rückrufe von Produkten aus ihrem Sortiment auf allen verfügbaren Kanälen und auch am Point of Sale zu informieren.
- ... Warnungen auf „lebensmittelwarnung.de“ von jeder Behörde einzustellen. Im Sinne der schnellstmöglichen Informationsweitergabe im Krisenfall muss jede Lebensmittelbehörde, die über gesundheitsrelevante Informationen verfügt, diese auf dem Portal lebensmittelwarnung.de zugänglich machen.
- ... das Portal lebensmittelwarnung.de zeitgemäß zu gestalten. Ein bereits 2011 verbindlich vertraglich zwischen Bund und Ländern vereinbartes E-Mail-Angebot, mit dem Verbraucherinnen und Verbraucher Lebensmittelwarnungen abonnieren können, wurde bis heute nicht umgesetzt. Die Seite ist unübersichtlich, wenig benutzerfreundlich und es fehlen zeitgemäße Angebote für die direkte Kommunikation an die Menschen (viel genutzte soziale Medien, E-Mail etc.) und Medien (ein eigener, aktiv gepflegter Presseverteiler).

Spätestens mit den Erfahrungen aus dem „Fall Wilke“ sollte Hessen auf Bundesebene bzw. in Absprachen zwischen Bund und Ländern die erforderlichen Änderungen initiieren.

Ermessensspielräume abschaffen – Rechtssicherheit durch Informationspflichten für Behörden

Das Lebensmittelrecht lässt den Behörden zu große Ermessensspielräume und schafft damit auch Unsicherheiten, welche unternehmensbezogenen Informationen sie rechtssicher öffentlich

machen können. So heißt es in Artikel 10 der europäischen Basis-Verordnung 178/2002, dem übergeordneten EU-Lebensmittelrecht.

„Besteht ein hinreichender Verdacht, dass ein Lebensmittel oder Futtermittel ein Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier mit sich bringen kann, so unternehmen die Behörden [...] je nach Art, Schwere und Ausmaß des Risikos geeignete Schritte, um die Öffentlichkeit über die Art des Gesundheitsrisikos aufzuklären; dabei sind möglichst umfassend das Lebensmittel oder Futtermittel oder die Art des Lebensmittels oder Futtermittels, das möglicherweise damit verbundene Risiko und die Maßnahmen anzugeben, die getroffen wurden oder getroffen werden, um dem Risiko vorzubeugen, es zu begrenzen oder auszuschalten.“ [Hervorhebung durch foodwatch]

Wann ist ein Verdacht „hinreichend“? Was sind „geeignete“ Schritte? Was bedeutet „möglichst umfassend“?

Die Maßgabe ist im deutschen Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) in § 40 konkretisiert – aber nicht verbessert – worden. Hier heißt es, wie bereits oben zitiert:

„Die zuständige Behörde soll die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels und des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt wurde oder in den Verkehr gelangt ist, und, wenn dies zur Gefahrenabwehr geeigneter ist, auch unter Nennung des Inverkehrbringers, nach Maßgabe des Artikels 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 informieren.“ [Hervorhebung durch foodwatch]

Die Behörden „sollen“ – sie müssen nicht. Solche Ermessensspielräume sind es, die immer wieder zu Lasten des Verbraucherschutzes ausgelegt werden – um zu begründen, weshalb eine Information *nicht* ergeht. Die Rechtsgrundlage stellt insofern ein wesentliches Problem für den Gesundheitsschutz dar. Dagegen würde eine umfassende Informationspflicht nicht nur direkt die Verbraucherinformation verbessern, sondern auch Rechtssicherheit für Behörden gegenüber betroffenen Unternehmen schaffen.

Nach Auffassung von foodwatch müssen die Behörden dazu verpflichtet werden, die Öffentlichkeit unverzüglich und umfassend zu informieren – bei potenziellen Gesundheitsrisiken wie auch in Betrugs- und Täuschungsfällen. Das muss eine Benennung von Produkt- und Markennamen, Abnehmern und Verkaufsstellen ausdrücklich einschließen, denn nur dann können sich die Menschen in Zeiten von komplexen Lieferketten ausreichend schützen. Eine entsprechende Änderung ist durch Novellierung des deutschen Lebensmittelrechts national umzusetzen; sinnvoll erscheint zudem die Initiative für eine Änderung von Artikel 10 der EU-Basisverordnung.

Rückverfolgbarkeit durchsetzen

„Die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln [...] ist in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sicherzustellen“, heißt es in Artikel 18 der EU-Basisverordnung 178/2002. Lebensmittelunternehmen müssen den Behörden gegenüber jeweils angeben können, von wem sie eine Ware gekauft haben und an wen sie diese geliefert haben – eine Stufe vor, eine Stufe zurück. Die gesetzlich vorgeschriebene Rückverfolgbarkeit wird jedoch nicht durchgesetzt. Weder beim Pferdefleisch- oder Fipronil-Skandal noch im „Fall Wilke“ waren die Behörden dazu in der Lage, schnell vollständig über die Lieferwege aufzuklären. Zahlreiche kommunale Behörden haben den Verbleib der zurückgerufenen Wilke-Waren über Tage und Wochen hinweg recherchiert. Doch niemand kann einen Überblick geben. Allein die Tatsache, dass in Deutschland potenziell fast 400 verschiedene, meist kommunale Überwachungsbehörden aktiv werden müssen, um die Lieferwege bei einem einzigen Rückruf nachzuvollziehen, ist ein schwerwiegender Konstruktionsfehler – der im Ernstfall lebenswichtige Zeit kostet. Denn sobald ein Hersteller seine Ware an einen Zwischenhändler in einem anderen Landkreis liefert, ist eine andere Behörde für die weitere Ermittlung der Lieferwege zuständig. Bei bundesweiten Rückrufen, bei denen die betroffenen Produkte in hunderten Landkreisen gehandelt wurden, ist ein solches Vorgehen ungeeignet, um schnell und effektiv Lieferwege nachzuvollziehen. Bund und Länder müssen daher geeignete Instrumente zur Durchsetzung der europarechtlich vorgeschriebenen Rückverfolgbarkeit entwickeln. Auch dabei würde es erheblich helfen, wenn die Lebensmittelkontrollen in Zukunft bei 16 Landesanstalten anstelle von hunderten kommunalen Ämtern organisiert wären.

Kontakt:

Martin Rücker
Geschäftsführer foodwatch Deutschland
Telefon: (0 30) 24 04 76 – 0
E-Mail: martin.ruecker@foodwatch.de

Deutscher Fleischer-Verband e. V.

26.11.2019

Sehr geehrter Herr Thaumüller,

nach unserem Telefongespräch am Dienstag zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf habe ich leider aufgrund anderer Termine keine ausreichende Gelegenheit gefunden, die Angelegenheit mit dem zuständigen Vertreter des Fleischerverbandes Hessen zu besprechen. Ich möchte mich aber dennoch auf diesem Wege noch einmal in aller Kürze bei Ihnen melden, um zum einen zu bestätigen, dass aus Sicht des Verbandes keine grundlegenden Bedenken gegen die vorgesehene Änderung der Zuständigkeiten bestehen. Zum anderen bat mich Herr Landesinnungsmeister Neun darum, Ihnen mitzuteilen, dass er gerne an der Anhörung teilgenommen hätte, es aber terminlich nicht hat einrichten können. Sofern wir aus Ihrer Sicht in der Angelegenheit noch etwas beitragen können, stehen wir Ihnen selbstredend zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Trettwer

Deutscher Fleischer-Verband e. V.