

Die Situation der amtlichen Lebensmittelüberwachung – eine Bestandsaufnahme aus Sicht der Kontrollpraxis

Einleitung

Lebensmittelkontrolle - die Kontrolle der „Mittel zum Leben“ – ist in ihrer modernen Form vielleicht noch jung, ihre Wurzeln gehen aber bis in die Altreiche der Babylonier und Ägypter zurück. Bereits der Kodex Hammurabi, eine umfangreiche babylonische Sammlung von Rechtstexten aus dem 17. Jahrhundert v. Chr., normierte eine Reihe drakonischer Strafen für Lebensmittelfälschungen bzw. eichrechtliche Verstöße. Das Wort „Kontrolle“ hat seinen Ursprung in der Antike. Die Händler von Wein, Olivenöl und anderen Waren legten ihren Sendungen zu Wasser und zu Land die Warenliste - in Form einer Schriftrolle (rotula) - bei. Getrennt erstellt und transportiert wurde die „contra rotula“, die Gegenrolle so schreibt Walter Krebs in seiner Habilitationsschrift „Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen“ (1984), zum Ziel gebracht. Am Ort des Empfängers wurden Rolle und Gegenrolle mit der Ladung verglichen. Es wurde verglichen. es wurde kontrolliert (Vergl. Taschenbuch der Lebensmittelkontrolle, Müller, Wallau, Grube). Die heutige Kontrollsituation ist natürlich umfassender zu verstehen.

„In einer weitgehend selbstbestimmten und den Marktgesetzen folgenden Lebensmittelwirtschaft ist die „Lebensmittelkontrolle“ nicht nur „Überwachung“; sie ist im weitesten Sinne Vollzug des Lebensmittelrechts. Dabei dämmert auch den letzten Gesetzgebungsoptimisten, dass noch so perfekte Regelungen und Vorgaben nicht ausreichen, wenn sie in der Praxis der in Deutschland immerhin mehr als 400 zuständigen Behörden nicht effizient umgesetzt werden.“ So Friedhelm Hufen auf dem Lebensmittelrechtstag 2009 in Wiesbaden. Dieser letzte Satz drückt eigentlich das ganze Überwachungsdilemma aus.

Doch der Blick sollte auf die Gesamtsituation gerichtet werden. Wie ist der Status quo? Wo finden sich Stärken? Welche Schwächen gibt es und an welcher Stelle offenbaren Sie sich?

Überwachungssituation 1993 - 2002:

Jedes der damaligen alten Bundesländer hatte eine eigene Hygiene Verordnung. In Bayern gab es sogar Kommunen mit kreiseigener Hygienesatzung. Diese Ordnungen waren

alle nach dem imperativen Prinzip von du sollst, du hast du musst, es ist und sind! aufgebaut. Die Regeln waren klar und scharf abgegrenzt. Die Küchengröße war genauso vorgeschrieben wie die Höhe der Wandverfliesung mit hellem glasiertem Material. Das Kontrollpersonal war genauso eingeeengt, wie der Rechtsunterworfene, der Lebensmittelunternehmer.

Die Richtlinie 93/43/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Lebensmittelhygiene[1] (ABl. Nr. L 175 S. 1) EU-Dok.-Nr. 3 1993 L 0043 Zuletzt geändert durch Art. 17 ÄndVO (EG) 852/2004 vom 29. 4. 2004 (ABl. Nr. L 139 S. 1) (RL) änderte diesen Zustand in Form eines Paradigmenwechsel.

Unternehmensverantwortung

Die RL die 1997 von Deutschland umgesetzt wurde, erweiterte im Vorgriff auf die, *VERORDNUNG (EG) Nr. 178/2002 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (BasisVO)*, die Verantwortung des Lebensmittelunternehmers. Er konnte, soweit er die Behörde (die Lebensmittelüberwachung) davon überzeugen konnte, mit Alternativen die Anforderungen zur Hygiene und damit zur Lebensmittelsicherheit der RL erfüllen.

Dieser neuen Situation, der logischen Verantwortungsverlagerung zurück auf den Lebensmittelunternehmer stand die Lebensmittelüberwachung sehr lange skeptisch gegenüber. Nahm man ihr doch die Instrumente des „kurzen Eingriffs“ aus der Hand. Daraus resultierte eine fortschreitende und immer intensiver zur Anwendung kommende besondere Verantwortung der Lebensmittelkontrollerrinnen- und Kontrolleure (Kontrollpersonal).

Diese besondere Verantwortung schreibt sich ganz besonders in der *VERORDNUNG (EG) Nr. 852/2004 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 29. April 2004 (852)* fort. Es ist eine reine Grundlagen Verordnung die ganz bewusst relativ unpräzise bleibt. Sie fordert vom Kontrollpersonal Kreativität in der täglichen Umsetzung und Anwendung. Es muss situationsadäquat gehandelt werden. Jede Kontroll- und Betriebssituation ist einmalig. Dabei sind immer die massiven Eingriffe in ökonomische Unternehmensprozesse, die bei jeder Kontrollsituation zur Anwendung kommen können, in die Gesamtbeurteilung des Lebensmittelunternehmens vom Lebensmittelkontrolleur mit einzubeziehen.

Aber wie stellt sich die Kontrollsituation dar, wie intensiv kann und wie oft wird kontrolliert?

Ausweislich der jährlich wiederkehrenden Pressekonferenzen des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ist seit Beginn der Veröffentlichungen das Bemerkenswerteste, dass der gesetzlich geforderte Kontrollauftrag nicht erfüllt wird. Diese Feststellung ist vor allem unter dem Aspekt der risikoorientierten Kontrolle zu betrachten. Auch bei Sicht durch eine rosarote Brille bleiben mindestens 30% der Sollkontrollen unerledigt. Bemerkenswert an dieser Tatsache ist vor allem die „Kontinuität“ dieses Zustandes. Es gipfelte darin, dass die NGO Foodwatch im Jahr 2012 acht Tage vor der Pressekonferenz des BVL erklärte, wetten es werde so sein wie im letzten Jahr, eine Änderung zum Positiven werde auch dieses Mal nicht verkündet werden können. Foodwatch behielt mit dieser Prognose Recht.

Die Beanstandungsquote bei der allgemeinen Hygiene war mit über 52% nur unwesentlich geringer als im Vorjahr. Im Hygienemanagement lag die Quote mit fast 26% um über einem Prozentpunkt höher als im Vorjahr.

Vertrauensverlust des Verbrauchers

Diese Überwachungslethargie ist auch anders belegbar. Diese permanente und wissenschaftlich gebilligte Unterbesetzung hat auch eine andere Ausdrucksform. Es ist ein Vertrauensverlust der Verbraucher gegenüber den Lebensmittelunternehmen festzustellen, der nicht zuletzt auch im fehlenden Kontrolldruck sicherlich seine Ursache hat. Immer wurde und wird das Gemeinwesen Bundesrepublik Deutschland mit echten und medial befeuerten Krisen und Skandalen beschwert. Von wachstumssteigerndem Östrogen in Kalbfleisch, über die beklagenswerte EHEC-Krise und den Noroviren auf Erdbeeren bis hin zum Pferdefleischskandal wurde das Vertrauen des Verbrauchers in die Unternehmen und im Weiteren auch das in die staatliche Daseinsvorsorge im Verbraucherschutz minimiert und darüber hinaus in Misstrauen gewandelt.

Das Gutachten des Bundesrechnungshofs und dessen Folgen

Besonders das Dioxin-Geschehen und die EHEC-Krise haben das seit Oktober 2011 vorliegende und durch ihren Präsidenten Prof. Dr. Dieter Engels, präsentierte

Gutachten des Bundesrechnungshofes, Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel) intendiert. Bei der Lektüre dieses Gutachtens, muss festgestellt werden, dass in jedem Satz Sprengstoff steckt. Die Lebensmittelüberwachung der Länder und der Bund im Rahmen seiner Aufsicht wurde gelinde gesprochen „abgewatscht“. In allen Bereichen wurde den, mit der Überwachung betrauten

Behörden auf Kommunal- und vor allem auf Landesebene ein Armutzeugnis besonderer Güte ausgestellt. Aber nicht nur das, das Haus von Dieter Engels hat der Lebensmittelüberwachung ein Pflichtenheft geschrieben. Leider hat dieses Pflichtenheft nur empfehlenden Charakter. Ein Muss für die Administration konnte daher diesem Pflichtenheft nicht beigelegt werden. Trotzdem bleibt zu hoffen, dass hier nicht geduldiges Papier als Platzhalter für andauernde Lethargie missbraucht wurde. Denn die Schwachstellen die in diesem Gutachten herausgearbeitet wurden überwiegen nicht die Empfehlungen die sich daraus etablierten.

In sechs „Kernaussagen“ fasst das Gutachten die Kritik und die daraus resultierende Empfehlung zusammen. Dies nicht nur zu lesen sondern auch umzusetzen wäre eine dankbare und den Verbraucherschutz beachtende Aufgabe für die Administration auf Bundes- und insbesondere auf Landesebene.

Diese Kernaussagen lauten:

- Gesamtstaatliche Verantwortung für sichere Lebensmittel
- Sicherungssysteme der Unternehmen
- Normative Steuerung der amtlichen Überwachung
- Organisation der amtlichen Überwachung
- Neuausrichtung der regulären Lebensmittelüberwachung
- Nationales Lebensmittel-Krisenmanagement

Leider ist aber festzustellen, dass nur in chinesischen Trippelschritten der Probleberg in Angriff genommen wird bzw. „links liegen gelassen“ wird.

So war denn auch, zwei Jahre nach Veröffentlichung des Engelsgutachten, aus dem Mund eines leitenden Beamten des Bundes folgendes zu vernehmen.

- Die Harmonisierung der Überwachung bei Probenahme und Analytik und deren Nutzung ist mangelhaft
- Gänzlich fehlende Verknüpfungen von Laborinformationssystemen, entlang der Warenauslieferungskette
- Zerrissene Datenbanken mit fehlenden Schnittstellen auf Bund-, Länder- und Kommunalebene
- Fehlende Zuständigkeiten der nationalen Referenzlaboratorien für die Harmonisierung

rung und Standardisierung der Eigenkontrollsysteme der Privatwirtschaft.

- Keine systematischen Zugänge zu den Daten der Eigenkontrollsysteme in der Krise
- Daten zu Lieferbeziehungen stehen nicht kettenübergreifend digital zur Verfügung
- Es fehlen rechtliche Verknüpfungen beim Überwachungsauftrag
- Es entstünden Daten/Informationsverluste bei Übermittlung von Kommunal- über Landes- auf die Bundesebene
- Spezifische Rechtsvorschriften mit übergreifenden Zuständigkeiten fehlen
- Die Risikobewertungen seien verbesserungswürdig und die
- Risikokommunikation sei uneinheitlich und die
- Rolle von privatwirtschaftlichen Qualitätssystemen seien unklar

Eine wahrlich deprimierende Beschreibung und Aufzählung!

Umfrage im BVLK

„Abgerundet“ wird das Bild durch eine aktuelle Befragung im Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure. Im Zeitraum von Januar bis Februar 2014 wurde 2200 Lebensmittelkontrolleure befragt, fast 900 Antworten gingen ein.

Abgefragt wurde u.a.:

Die allgemeine Zufriedenheit mit dem Beruf, Lebensmittelkontrolleurin-, und Kontrolleur: Über 85 % waren: „eher bis extrem zufrieden“!

Die Frage über die Zufriedenheit mit der föderalen Aufteilung der Lebensmittelüberwachung wurde von fast der Hälfte negativ beschieden.

64% fühlten sich „häufig“ bis „eher selten“ bei Entscheidungen unter politischen Druck gesetzt.

Die Frage, wurden ihre legalen Entscheidungen schon einmal durch Vorgesetzte widerrufen und dieses ein- oder mehrmals wurde von 45% mit ja beantwortet.

In den Erläuterungen zu den Antworten wurde beklagt, das:

- Aus politischem Interesse Entscheidungen zu Gunsten von Unternehmen aufgeweicht wurden.
- Eindeutige Straftaten zu Ordnungswidrigkeiten herabgestuft wurden.
- Sanktionsentscheidungsänderungen oder sogar Rücknahme der Entscheidung je nach wirtschaftlichem Gewicht des Unternehmens für die Kommune von derselben

zu beobachten war.

- Risikobeurteilungen durch Vorgesetzte aufgeweicht wurden um eine geringere Inspektionsfrequenz zu erreichen umso den Personalbedarf künstlich zu verringern.
- In einem Extremfall durch Einflussnahme eines Dezernenten, ein, einem Unternehmen zugeteilter Kollege aus diesem Betrieb auf Dauer abgezogen wurde, um so dem „Wunsch“ des Parteifreundes nachzukommen.

Natürlich sind diese Daten und Fakten nicht erfreulich. Aber die glasklare Offenlegung sollte endlich als innovative und ergebnisorientierte Starthilfe für eine Renovierung der Lebensmittelüberwachung angesehen werden.

Die besondere Verantwortung der Lebensmittelkontrolleure

Wie schon weiter oben erwähnt finden sich im „BRH-Gutachten“ reichlich Empfehlungen, die den vorherigen Satz mit Leben erfüllen.

Angefangen bei einer ehrlichen Risikobeurteilung der Betriebe, die dann die wirklich benötigte Anzahl an Lebensmittelkontrolleurinnen- und Kontrolleuren ermittelt, die einhergehen muss mit der weiteren Profilschärfe des Berufes durch Ausbildungsvertiefung.

Lebensmittelkontrolleure sind, wie schon beschrieben aufgrund ihrer besonderen Verantwortung, im gehobenen Dienst anzusiedeln. Sie kommen, und das muss hier mit großem Nachdruck erwähnt werden dieser besonderen Verantwortung arbeitstäglich mit einem hohen Qualitätsanspruch nach. Ausgehend von der Verantwortung der Betriebe durch die Ermessensfreiräume, die die VO 852/2004 den Unternehmen ermöglicht, sind die Kontrolleurin und der Kontrolleur immer wieder mit der Kausalfrage zur Lebensmittelsicherheit befasst. Sie können nicht aus einer Direktionsverordnung heraus Handlungsanweisungen geben, sondern sie müssen sich immer wieder mit den Betriebsspezifika auseinandersetzen. Besonders ist zu beachten, dass Ideallösungen nicht in jedem Fall ideale Lösungen sind. Nicht in jedem Unternehmen können und dürfen Lebensmittelkontrolleure, die in Großunternehmen etablierten und dann natürlich auch installierten „Stand der Technik“-Möglichkeiten, als Forderung fixieren. Selbst die Kommission gewährt den KMU-Unternehmen Zugeständnisse in der unternehmerischen Auskleidung von Anforderungen und so ist in der in Novellierung befindlichen Kontrollverordnung ein Passus zur gebührenden Besserstellung dieser Unternehmen eingearbeitet.

Durch Alternativen die der Lebensmittelunternehmer aufzeigt und nachweist wird daher

die Entscheidung für ausreichende Basishygiene und die daraus resultierende Lebensmittelsicherheit eines Unternehmens immer wieder ein singulärer besonders verantwortungsvoller Entscheidungsprozess für den Kontrolleur bleiben.

Neuansatz: Möglichkeiten der "Zusammenarbeit" von Kontrolle und Kontrollierten

Das eingeleitete Qualifikationsverfahren durch eine Novellierung der Lebensmittelkontrollers Verordnung darf nicht durch die unverständliche Negation der Länder zum Erliegen kommen. Hier muss ein neuer Ansatz gefunden werden. Die empfehlende Forderung im Gutachten des Beauftragten für Wirtschaftlichkeit sollte seine Umsetzung finden.

Darüber sollte für eine moderne Lebensmittelüberwachung gelten, dass Zusammenarbeit von Lebensmittelunternehmen und Überwachung zum Wohle des Verbrauchers ein zukunftsweisender Aspekt ist.

Auch dazu finden sich Hinweise und Empfehlungen nicht nur im Gutachten.

In Artikel 17 der Basisverordnung wird eine Gleichrangigkeit von Lebensmittelunternehmen und Überwachung hergestellt.

Dort heißt es

„Artikel 17

Zuständigkeiten

1) Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer sorgen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen dafür, dass die Lebensmittel oder Futtermittel die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen, die für ihre Tätigkeit gelten, und überprüfen die Einhaltung dieser Anforderungen

Durch diesen Absatz und im Weiteren aus der „Basis-Verordnung“ und der in der VO 852/2004 ermunternden Aufforderung nach Konzipierung von Leitlinien haben die Verbände von Lebensmittelunternehmen diese Aufgabe abgearbeitet. Sie haben mit Leitlinien zur Implementierung von Basishygiene und HACCP-Konzepten die Voraussetzung von Lebensmittelsicherheit geschaffen. Ergänzend kommen hier noch spezifische DIN Normen hinzu.

Und weiter ist nachzulesen:

„2) Die Mitgliedstaaten setzen das Lebensmittelrecht durch und überwachen und überprüfen, dass die entsprechenden Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmern in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen eingehalten werden.“

Der Absatz 2 ist die Voraussetzung für das 2004 verabschiedete Hygienepaket mit der Basis der VO 852/2004 und im Weiteren zusammen mit der:

Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung – AVV RÜb) vom 3. Juni 2008 das „gleichberechtigte“ Pendant der Überwachung zu den Lebensmittelunternehmen. Daraus folgt, dass die Eigenkontrollen der Lebensmittelunternehmen im gesundheitlichen Verbraucherschutz durch die Basisverordnung 178/2002 gleichbedeutend neben der amtlichen Kontrolle steht. Die Gewichtung von Eigenkontrollen ist eine der Kernaussagen im Engelsingutachten.

Win-Win-Situation generieren

*„Wirksame **Eigenkontrollen bilden das Fundament** für eine flächendeckende Vorsorge im Verbraucherschutz, weil sich die amtliche Überwachung nach dem Sicherheitskonzept der EU insbesondere auf die „Kontrolle der Eigenkontrolle“ stützt.“*

*„Mit dem stufenübergreifenden Qualitätssicherungssystem hat die Wirtschaft **freiwillig eine neue Kontrollebene** eingeführt, die neben die Eigenkontrolle und die staatliche Überwachung tritt.“*

*„Der Ausbau stufenübergreifender, privatwirtschaftlich organisierter Qualitätssicherungssysteme und **ihre Nutzbarmachung durch die staatliche Überwachung bieten neue Potenziale für den gesundheitlichen Verbraucherschutz.**“*

*„Ein solches **Ineinandergreifen** der unterschiedlichen Kontrollsysteme ermöglicht eine „**Win-Win-Situation**“ für staatliche Überwachung und Betriebe.“*

Diese Aussage ist die konsequente Fortführung der unternehmerischen Verantwortung in ein neues Stadium. Die besonders strenge Form „Eigenkontrolle“ der Unternehmen durch externes Audit sollte dann auch seine Würdigung finden. Dazu weiter unten mehr.

Zuvor sollte jedoch am Beispiel dieser Kontrollform und ihrer Ergebnisöffnung für die Überwachung diskutiert werden, wie es hier zu einem vertrauensvollen Umgang mit sensiblen betriebsbezogenen Daten kommen könnte. Zurzeit halten sich Überwachung wie Überwachte mit den Datenaustausch noch sehr vornehm zurück. Es fehlt selbstverständlich an einem gewissen Grundvertrauen der beiden Parteien. Ist hier nicht zu bedenken, was im Dioxingeschehen begonnen und in der EHEC-Krise fortgesetzt wurde, weiterzuführen. Kurze Entscheidungswege mit einer gut erarbeiteten Datenlage. Vorbild kann hier die Vereinbarung von „QS

dem Prüfsystem für Lebensmittel“ und neun Landkreisen in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen sein. Hier genehmigen die landwirtschaftlichen Unternehmen der Veterinärverwaltung Einblick in die Audits durch QS. Nach Auskunft vom Leiter des Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt des Kreises Borken, Albert Groeneveld, hat sich dieses System als Win-Win-Situation herauskristallisiert. Die Behörden haben zusätzliche Informationen im Rahmen der Lebensmittelsicherheit und die Betriebe bekommen aufgrund der erfolgreich etablierten Privataudits eine entspanntere Inspektionsfrequenz.

Das sollte auch im Lebensmittelbereich möglich sein. Bietet sich doch hier die AVV-Rüb im wahrsten Wortsinn als Grundlage geradezu an.

Zuvor müsste jedoch eine wichtige Änderung der Verwaltungsvorschrift zum Tragen kommen. Das dort fixierte Hauptmerkmal II ist gegenüber dem Hauptmerkmal IV dringend aufzuwerten. Das Verhalten des Unternehmers wird mit 25 Maluspunkten gegenüber dem Hauptmerkmal IV dem Hygienemanagement mit 40 Maluspunkten absolut unterbewertet. Dem Hygienemanagement sollten zugunsten des Unternehmers 15 Punkte entzogen werden. Im weiteren Verfahren sollte ein Unterpunkt 4 beim Verhalten des Unternehmens etabliert und die Unterpunkte 1. Einhaltung lebensmittelrechtlicher Bestimmungen und Unterpunkt 2. Rückverfolgbarkeit mit einer Gewichtungsanhebung drei bzw. zwei Punkten neu bewertet werden. Der neu einzuführende Unterpunkt 4 sollte das extern erfolgreich installierte Audit zur Bewertung bringen. Es sollten maximal zehn Maluspunkte erreicht werden können. Die daraus resultierende Möglichkeit für Unternehmen, sich durch eine besondere Form der Offenheit eine weitere Absenkung der, natürlich den Betrieb belastenden Kontrollvorgänge zu erarbeiten, sollte für die Unternehmen Ansporn genug sein, solchen Neuerungen offen gegenüberzutreten.

Fazit

Zusammenfassend ist zu bemerken, dass eine sehr gute Rechtssetzung für den gesundheitlichen Verbraucherschutz in der EU und daraus folgend in der Bundesrepublik Deutschland zur konsequenten Anwendung bereitsteht. Durch einen falschen föderalpolitischen Gesamtansatz leidet der Verbraucherschutz durch kleinteilige Strukturen. Diese werden sich nicht grundlegend ändern, wenn nicht mutig und zielführend an der Umsetzung der Empfehlungen aus dem BRH-Gutachten gearbeitet wird.

Darüber hinaus sollten die weiteren Überlegungen zu Möglichkeiten der Zusammenarbeit für Kontrolle und Kontrollierte im Sinne eines nachhaltigen Verbraucherschutzes so umgesetzt werden, dass eine Integration in die Kontrollpraxis unumgänglich wird.

Martin Müller