

Stellungnahme

zum Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)“

Einleitung

Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL) repräsentiert als Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft die gesamte Lebensmittelkette, beginnend mit der Landwirtschaft, über die Industrie, das Handwerk bis hin zum Handel sowie die Großverbraucher, alle Zuliefererbereiche einschließlich des Futtermittelsektors und die Tabakbranche. Mit rund vier Millionen Beschäftigten und ca. 587 Milliarden Euro Umsatz, der in 767.000 Betrieben erarbeitet wird, stellt die Lebensmittelwirtschaft einen der bedeutendsten Wirtschaftszweige in Deutschland dar.

Das Aufgabengebiet des BLL umfasst die Entwicklung des europäischen und deutschen sowie des internationalen Lebensmittelrechts und die aktive Begleitung der einschlägigen naturwissenschaftlichen Disziplinen. Zu seinen Mitgliedern zählen rund 90 (Fach-) Verbände, ca. 270 Unternehmen (von mittelständischen Unternehmen bis zu multinationalen Konzernen) und über 190 Einzelmitglieder (vor allem private Untersuchungslaboratorien und Anwaltskanzleien). Der BLL ist Gesprächspartner von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Verbraucherorganisationen und Medien im Politikfeld „Verbraucherschutz“. Hierzu zählen auch die Themen „Gesundheitlicher Verbraucherschutz“ und „Amtliche Lebensmittelüberwachung“.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hat als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung der Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ilse Aigner, am 22. November 2011 ein 170 seitiges Gutachten zur „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)“ übergeben. Es enthält eine Analyse des Dioxin-Geschehens und der EHEC-Krise im Jahr 2011 und greift u. a. Fragen des Risikomanagements von Bund und Ländern auf. Kerninhalt des Gutachtens sind Vorschläge / Empfehlungen für weitreichende organisatorische und normative Änderungen. Der BLL war im Vorfeld der Erstellung des Gutachtens in einem Gespräch nach seinen Vorstellungen zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland befragt worden, hat jedoch nicht an der inhaltlichen Ausgestaltung oder Formulierung mitgewirkt.

Allgemeine Anmerkungen

Die Lebensmittelwirtschaft begrüßt die durch das Gutachten (erneut) initiierte Diskussion über eine Verbesserung der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland; sie wird sich – nicht zuletzt mit der vorliegenden Stellungnahme – konstruktiv in die laufenden Gespräche zwischen Bund und Ländern einbringen. Bereits in der Vergangenheit hat sie wiederholt deutlich gemacht, dass eine hoch qualifizierte, effizient arbeitende und gut ausgestattete amtliche Lebensmittelüberwachung und ein EU-weit möglichst einheitlicher Vollzug des Lebensmittelrechts für Verbraucher wie anbietende Wirtschaft essentiell sind. Die Anforderungen an die Eigenkontrollsysteme der Lebensmittelwirtschaft wie an die Strukturen der amtlichen Überwachung im Rahmen des europäischen Binnenmarktes sowie des zunehmend weltweiten Handels mit Lebensmitteln sind vor dem Hintergrund der technischen Entwicklung, der komplexen Warenströme und des Nachfrageverhaltens der Verbraucher in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

Die Ausführungen und Empfehlungen des Bundesbeauftragten zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes unterteilen sich im Wesentlichen in drei Bereiche, an denen sich auch die Stellungnahme des BLL orientiert: Die Eigenkontrollen der Unternehmen, die „reguläre“ Amtliche Lebensmittelüberwachung sowie das Krisenmanagement.

Eigenkontrollen der Unternehmen

Die Lebensmittelwirtschaft trägt zu Recht die primäre Verantwortung für die Sicherheit und insbesondere die gesundheitliche Unbedenklichkeit der von ihr produzierten und vermarkteten Lebensmittel. Auch der Bundesbeauftragte betont, dass „wirksame Eigenkontrollen das Fundament für eine flächendeckende Vorsorge im Verbraucherschutz bilden“. Gerade im Hinblick auf die vertrauensschädigende Wirkung der jüngsten Vorkommnisse ist sich die Lebensmittelwirtschaft ihrer Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit bewusst, bekennt sich vollumfänglich zu der ihr obliegenden Primärverantwortung und stellt eine hohe Qualität der betrieblichen Eigenkontrollen sicher.

Eigenkontrollen greifen

Durch eine Vielzahl qualitätssichernder Maßnahmen setzt die Lebensmittelwirtschaft ihre Eigenverantwortung in der täglichen Unternehmenspraxis um. Dabei werden die bestehenden Qualitätssicherungssysteme sowohl aufgrund stetig wachsender rechtlicher Anforderungen (bspw. Rückverfolgbarkeit; Herkunftssicherung; Allergenkennzeichnung; GVO – Einträge; neue Rückstandshöchstmengen; Hygienevorschriften), der Übernahme internationaler Standards (bspw. ISO 22000) sowie unternehmensinterner Vorgaben ständig über-

prüft und angepasst. Dies liegt im originären Interesse der Unternehmen, da Nachlässigkeiten in diesem Bereich neben den straf- bzw. bußgeldrechtlichen Sanktionen erhebliche weitere Schadensfolgen für die Unternehmen nach sich ziehen (wie Kosten für Rücknahmen/Rückrufe; wirtschaftsinterne Haftungsansprüche; Auslistungen bei Handelspartnern; Imageschädigung in der Öffentlichkeit).

Ergänzend zu den betrieblichen Eigenkontrollen unterstellen sich die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft zunehmend einer weiteren Kontrolle durch externe, unabhängige Auditoren auf der Grundlage privatrechtlicher Standards (Bsp.: QS - Qualität und Sicherheit; IFS; BRC; GlobalGAP). Auch deren Anforderungskataloge werden kontinuierlich fortgeschrieben und an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst. Damit wird im Ergebnis durch einzelne privatrechtliche Standards eine zusätzliche Kontrollebene eingeführt, die neben der Kontrolle von spezifizierten Qualitätsanforderungen auch der Gewährleistung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit der Lebensmittel zugute kommt.

Keine Detailregulierung der Eigenverantwortung

Die Primärverantwortung kann und darf der Lebensmittelwirtschaft schon angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Lebensmittel, Produktions- wie Vertriebsbedingungen und Betriebsstrukturen nicht von staatlicher Seite durch regulative Detailvorgaben abgenommen werden. Der BLL betont an dieser Stelle erneut seine ausführlich begründete Sachkritik insbesondere am Zweiten LFGB-Änderungsgesetz und an der Novelle des Verbraucherinformationsgesetzes.

Jeder regulative Eingriff in die Eigenverantwortung der Unternehmen muss konkret mit Gründen der Lebensmittelsicherheit bzw. eines bestehenden tatsächlichen Risikos gerechtfertigt werden können. Selbstverständlich hält auch die Lebensmittelwirtschaft eine Aufarbeitung des Dioxingeschehens und der EHEC-Krise und eine Beseitigung möglicher Schwachstellen für erforderlich. Sämtliche Maßnahmen müssen sich aber am tatsächlichen Risiko orientieren und notwendig, geeignet und wirkungsvoll sein. Sie müssen sich auf eine sachbezogene und differenzierte Analyse stützen können und dürfen nicht von politischem Aktionismus getrieben sein. Nur auf diese Weise kann dem allein zu rechtfertigenden Ziel einer noch besseren Lebensmittelsicherheit tatsächlich Rechnung getragen werden; staatliche Eingriffe in das Prinzip der Eigenverantwortung als rein politischer Handlungsnachweis ohne sachlich gerechtfertigten Nutzen sind für die Lebensmittelwirtschaft nicht akzeptabel!

In jedem Falle ist auch die Verhältnismäßigkeit staatlicher Regulierung im Bereich der Eigenkontrollen sorgfältig zu prüfen. Bei einseitigen nationalen Maßnahmen ist außerdem zu beachten, dass die deutsche Lebensmittelwirtschaft in einem EU-weiten Wettbewerb steht; eine Diskriminierung inländischer Unternehmen durch nationale Zusatzregelungen – sofern sie denn überhaupt EU-konform sind – ist in jedem Falle zu vermeiden.

Konformitätsbescheinigung stärkt Lebensmittelsicherheit nicht

Neue Vorgaben für Unternehmen wie die vom Bundesbeauftragten vorgeschlagene Einführung einer sog. Konformitätserklärung sowie eines Produktsicherheitsbeauftragten tragen nicht zu einem „Mehr“ an Lebensmittelsicherheit bei, sondern schaffen lediglich zusätzliche Bürokratie. So kann die Verpflichtung, „für jede Betriebsstätte jährlich eine Erklärung über die Einhaltung der Eigenkontrollpflicht abzugeben“, die nach dem Prinzip der Risikoorientierung vorgenommenen Betriebskontrollen vor Ort durch die amtliche Lebensmittelüberwachung nicht reduzieren oder gar ersetzen. Eine Ausweitung der Berichtspflichten im Rahmen der betrieblichen Eigenkontrollen kann kein Ersatz für eine gut funktionierende amtliche Lebensmittelüberwachung vor Ort darstellen. Die amtliche Lebensmittelüberwachung kann jederzeit vor Ort Betriebskontrollen durchführen und die Dokumentation der Eigenkontrollen einsehen. Im Hinblick auf die Kontrollfrequenz orientiert sie sich richtigerweise an der Risikoeinstufung der Betriebe.

Produktsicherheitsbeauftragter unnötig

Auch die vorgeschlagene Einführung eines (weisungsunabhängigen) Produktsicherheitsbeauftragten in größeren, für den bundesweiten Markt produzierenden oder dort vermarktenden Unternehmen wird kritisch gesehen. So dürften gerade diese Unternehmen über Qualitätsmanager / Qualitätsbeauftragte verfügen, die schon aus Gründen des Markenschutzes sowie als „lebensmittelrechtlich Verantwortliche“ eine starke Stellung im Unternehmen haben und sowohl im Unternehmens- wie im Gemeinwohlinteresse der Herstellung bzw. Vermarktung sicherer Lebensmittel verpflichtet sind.

Keine nationalen Alleingänge zur Rückverfolgbarkeit

Die vorgeschlagene Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben zur Rückverfolgbarkeit knüpft an eine ausführlich geführte Diskussion im Vorfeld der Schaffung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 an; unberücksichtigt bleibt aber die Tatsache, dass der unionsrechtliche Verzicht auf Detailvorgaben bewusst insbesondere der Spannweite der Lebensmittelwirtschaft, vom kleinen Handwerksbetrieb über mittelständische Unternehmen bis hin zu multinationalen Konzernen, Rechnung trägt und deren unterschiedliche Möglichkeiten

berücksichtigt. In jedem Falle wäre eine Konkretisierung der Rückverfolgbarkeitsvorgaben der EU-Ebene vorbehalten; dem nationalen Gesetzgeber sind insoweit rechtliche Grenzen gesetzt.

Sachkundenachweis in Gastronomie sinnvoll

Zuzustimmen ist der Forderung des Bundesbeauftragten, künftig einen Sachkundenachweis für den Bereich gastronomischer Einrichtungen einzuführen, der bestimmte Mindestkenntnisse im Umgang mit Lebensmitteln beinhaltet. Die Lebensmittelwirtschaft hat den Sinn eines Sachkundenachweises für die Gastronomie bereits in der Diskussion um eine bundeseinheitliche Veröffentlichung von Überwachungsergebnissen als sinnvollere Alternative zu Smiley- oder Ampelbewertungen befürwortet.

Generelle Nutzbarmachung von QS-Daten problematisch

Problematisch wird dagegen die Anregung gesehen, die Ergebnisse der wirtschaftseigenen Qualitätssicherungssysteme generell oder weitgehend für die amtliche Lebensmittelüberwachung nutzbar zu machen. So handelt es sich dabei um wettbewerbsrelevante Daten, die nähere Rückschlüsse auf das Unternehmen und dessen Organisationsstrukturen zulassen. Aufgrund der kontinuierlichen Ausweitung der öffentlich verfügbaren unternehmensbezogenen Informationen durch nationale gesetzlichen Meldepflichten, die Erweiterung der Informationsrechte nach dem Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation und durch die zunehmende Veröffentlichung von unternehmensbezogenen Informationen im Internet ist bei einer Weitergabe von Qualitätsdaten an die Behörden mit erheblichen Nachteilen für die Lebensmittelwirtschaft zu rechnen. Problematisch erscheint ferner die notwendige Datenkompatibilität, die eine kostspielige Umstellung auf ein einheitliches Datenformat nach sich ziehen würde. Nach den Erfahrungen aus dem Rechtsetzungsverfahren zur Mitteilungs- und Übermittlungsverordnung dürften einseitig die Unternehmen die damit verbundenen Lasten zu tragen haben. Eine grundsätzliche Verzahnung der wirtschafts-, insbesondere der unternehmenseigenen Daten mit den Behördendaten wird deshalb äußerst kritisch gesehen. Dies würde zumindest einen umfassenden und konkreten Regelungsrahmen zwingend voraussetzen.

Unabhängig davon ist die Wirtschaft bereit, zusammengefasste Daten zur Verfügung zu stellen und für die Gesamtauswertung nutzbar zu machen, wie dies auch bereits praktiziert wird, wenn es um die freiwillige Weitergabe von wirtschaftseigenen Daten an die Behörden im Krisenfall geht.

„Reguläre“ amtliche Lebensmittelüberwachung

Wie bereits eingangs erwähnt, sind eine hoch qualifizierte, effizient arbeitende und gut ausgestattete amtliche Lebensmittelüberwachung und ein bundes- sowie EU-weit einheitlicher Vollzug des Lebensmittelrechts für die Wirtschaft unerlässlich.

Risikoorientierung beibehalten

Der bisherige Ansatz, die amtliche Überwachung nicht zuletzt aufgrund der begrenzten personellen wie finanziellen Ressourcen risikoorientiert auszugestalten, d. h. Lebensmittelunternehmen in Abhängigkeit von ihrer Größe, der Art ihrer Produkte, ihrer Vermarktungsstrategien, ihrer bisherigen Überwachungsergebnisse und der Funktionsfähigkeit ihrer Eigenkontrollsysteme einzustufen und entsprechend in unterschiedlicher Häufigkeit zu inspizieren, wird unterstützt. Diese Vorgaben stellen überdies aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft sinnvollere Instrumente zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit dar als die „Drohung“ mit einem hohen Sanktionsrahmen.

Bessere Rechtsaufsicht, aber keine Hochzoning auf den Bund

Der Bundesbeauftragte weist zu Recht darauf hin, dass der Bund die gesamtstaatliche Verantwortung für den ordnungsgemäßen Vollzug des Bundes- und Unionsrechts durch die Bundesländer trägt. Es ist Aufgabe des Bundes, den einheitlichen und rechtskonformen Vollzug der Lebensmittelüberwachung zu „überwachen“. Es ist der ausdrückliche Wunsch der Lebensmittelwirtschaft, dass der Bund von dieser Kompetenz der Rechtsaufsicht (in stärkerem Maße) Gebrauch macht.

Eine grundlegend neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern für den Bereich der „regulären“ amtlichen Lebensmittelüberwachung ist dagegen weder realistisch noch inhaltlich zielführend. Für die „reguläre“ amtliche Lebensmittelüberwachung wird ausdrücklich **keine** grundsätzliche Verlagerung der Kompetenzen auf den Bund gewünscht. Ein „Hochzonen“ der Überwachungszuständigkeit für überregional produzierende oder vertreibende Unternehmen wird abgelehnt. Eine verbesserte interdisziplinäre Zusammenarbeit auf Länderebene erscheint dagegen sachgerecht. Auch aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft ist aber über eine verstärkte Aufgabenübernahme oder eine Mitwirkung des Bundes bei der Überwachung des Internethandels oder der großen Grenzkontrollstellen für Importe nachzudenken.

Verbesserungspotenziale

Im Hinblick auf Verbesserungspotenziale in der „regulären“ amtlichen Lebensmittelüberwachung müssen aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft folgende Punkte im Vordergrund stehen:

- Risiko- und schwachstellenorientiertes Vorgehen bei Betriebsinspektionen sowie Probenahme / -analyse
- Kenntnis der Betriebe über Kriterien der Lebensmittelüberwachung bezüglich der Risikoeinstufung der Betriebe, bspw. hinsichtlich der Kontrollhäufigkeit
- Einheitliche Auslegung und Anwendung lebensmittelrechtlicher Vorschriften innerhalb der Bundesländer und länderübergreifend sowie zwischen Bund und Ländern (über normative Regelungen oder allgemeine Verwaltungsvorschriften)
- Verbesserung des Informationsflusses zwischen Behörden und Unternehmen bei Rückrufen / Rücknahmen (parallele Einbindung der Unternehmenszentralen von Industrie und Handel zur Beschleunigung der Maßnahmen)
- Konsequenterer Umsetzung des Sitzlandprinzips
- Verbesserung der Personalqualifizierung durch verstärkte Aus- und Fortbildung (Ausbildung muss stärker dazu befähigen, auch komplexe Eigenkontrollsysteme nachzuvollziehen und zu hinterfragen)
- Eine den Aufgaben angemessene finanzielle und personelle Ausstattung der amtlichen Lebensmittelüberwachung

Angemessene Ausstattung, aber nicht durch Gebühren

Eine personell wie finanziell angemessene Ausstattung ist zwingend erforderlich um wie – nicht zuletzt – vom EU-Recht gefordert eine qualitativ hochwertige Lebensmittelüberwachung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist die Frage der Priorisierung des Ressourceneinsatzes aufzuwerfen. So befürwortet die Lebensmittelwirtschaft vorhandene – wie auch eventuelle zusätzliche – Mittel bei der Wahrnehmung der (bestehenden) Vollzugsaufgaben einzusetzen statt neue, kostenintensive Aufgabenbereiche und deren Folgekosten (wie die Smiley-Kennzeichnung oder das Kontrollbarometer) zu finanzieren.

Die vom Bundesbeauftragten angedeutete Möglichkeit einer Finanzierung der Regelüberwachung durch Gebühren wird von Seiten der Lebensmittelwirtschaft strikt abgelehnt. Bei der Regelüberwachung handelt es sich um eine originäre Aufgabe des Staates im Rahmen der Daseinsvorsorge. Die Unternehmen tragen durch Finanzierung ihrer Eigenkontrollsys-

teme sowie der Zertifizierungen bereits einen hohen Anteil der Kosten, um die Sicherheit von Lebensmitteln zu gewährleisten. Außerdem wäre es neben der Kostenbelastung für die Unternehmen auch der Akzeptanz der hoheitlichen Durchführung der Lebensmittelüberwachung abträglich, wenn sich der Eindruck verfestigen würde, dass die Tätigkeit der amtlichen Überwachung künftig vornehmlich durch Gebühren zu Lasten derjenigen Betriebe finanziert wird oder werden soll, die sich rechtskonform verhalten. Lebensmittelüberwachung ist und muss eine staatliche Aufgabe bleiben, die durch Steuergelder finanziert wird.

Innerbehördlicher Datenaustausch

Der innerbehördliche Datenaustausch, u. a. auch zwischen Bund und Ländern, wird grundsätzlich befürwortet. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass dies die Vergleichbarkeit der Daten voraussetzt. Daher müssen gemeinsame Vorgaben zur Datenerfassung und -weitergabe geschaffen werden.

Lebensmittelüberwachung in Krisenzeiten

Im Unterschied zur „regulären“ amtlichen Überwachung wird der vom Bundesbeauftragten vorgeschlagene Ansatz einer verstärkten Bundeskompetenz im Krisenfall von der Lebensmittelwirtschaft ausdrücklich befürwortet. Im Fall einer länderübergreifenden Krise erscheint eine „Hochzonung“ der Verwaltungskompetenz auf die Bundesebene nicht nur gerechtfertigt, sie ist aus den Erfahrungen von „Dioxin“ und „EHEC“ sowie anderer Krisen geboten.

Die im Rahmen der EHEC-Krise beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) unter Einbindung aller zuständigen Behörden des Bundes und der Länder sowie der EFSA eingerichtete Taskforce stellt einen Schritt in die richtige Richtung dar. Ziel muss es sein, die Vernetzung, Koordination und Kommunikation von Bund und Ländern – und wo nötig der europäischen Ebene – im Krisenfall dauerhaft zu verbessern. Die Risikobewertung muss dabei zentral dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) zukommen.

Kompetenzbündelung beim nationalen Krisenstab

Darüber hinaus ist aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft aber eine verbesserte Handlungskompetenz des Bundes im Krisenfall mit nationaler (und ggf. europäischer oder internationaler) Dimension unerlässlich. Die vorgeschlagene Errichtung eines nationalen Krisenstabs beim Bund (mit Einberufungs-, Leitungs-, Beschluss- und Handlungskompetenz sowie Kompetenz zur Information der Öffentlichkeit) wird daher befürwortet. An dem vom Bund geleiteten Krisenstab müssen die Länder, das BfR, das BVL und bei Bedarf auch Kommission und EFSA beteiligt sein. Der Krisenstab sollte bundesweite Maßnahmen beschließen

und auch durchsetzen können, um im Krisenfall handlungsfähig zu sein. Dies gilt nicht zuletzt aber auch mit Blick auf die damit einhergehende eindeutige Zuordnung von Verantwortlichkeit und Haftung. Vor allem ist – angesichts der Erfahrungen mit dem Dioxingeschehen und der EHEC-Krise – eine Bündelung der Kommunikationsbefugnis beim nationalen Krisenstab erforderlich, um möglichst „mit einer Stimme“ zu sprechen; nur so kann Vertrauen der Verbraucher in die sachgerechte Krisenbewältigung durch den Staat und in die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit erreicht werden; nur so können überflüssige Schäden für die Wirtschaft vermieden werden.

Den für die vorstehende Organisationsstruktur im länderübergreifenden Krisenfall notwendigen Änderungen der bestehenden Rechtsgrundlagen sollten sich Bund und Länder im Sinne eines effektiven Krisenmanagements nicht verschließen.

Einbindung der Lebensmittelwirtschaft

Sichergestellt sein muss in jeder Krise eine kontinuierliche Einbindung und Information der Lebensmittelwirtschaft. Der Handel und die speziell betroffenen Hersteller können viel zur Lösung einer Krise beitragen – und sie kennen insoweit ihre Verantwortung sehr genau! Andererseits muss die Wirtschaft aber auch jederzeit über ein aktuelles Lagebild verfügen, um die ihr möglichen Maßnahmen der Krisenbewältigung treffen und selbst angemessen kommunizieren zu können. Der BLL sieht sich im Krisenfall als geeigneter Informationsbündler auf Seiten der Lebensmittelwirtschaft, da er die gesamte Lebensmittelkette abbildet. In dieser Funktion bezieht er die Vertreter der betroffenen Stufen Erzeuger, Industrie, Handwerk, Handel und Großverbraucher in den Informationsfluss mit den Behörden ein.

Berlin, den 30. März 2012