

Stellungnahme von
foodwatch e. V.

für die 76. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung

zu:

a) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher stärken -
Transparenz bei der Lebensmittelkontrolle ermöglichen“
(BT-Drucksache 19/25544)

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des
Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften“
(BT-Drucksache 19/25319)

am Montag, den 22. März 2021,

14:00 Uhr bis 16:00 Uhr

Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften (Drucksache 19/25319)

Berlin, 15. März 2021

1. Zusammenfassung

Der Fall Wilke hat (erneut) zahlreiche Schwachstellen in der Lebensmittelüberwachung offenbart, wie sie bereits von früheren Lebensmittelskandalen (Dioxin, Pferdefleisch, Gammelfleisch, Fipronil) bekannt waren: Behördliche Maßnahmen gegenüber dem Wursthersteller waren erkennbar nicht ausreichend, um eine Gesundheitsgefährdung zu verhindern. Ein öffentlicher Rückruf erfolgte zu spät – und als er erfolgte, informierten Unternehmen und Behörden die Verbraucher*innen unzureichend und unvollständig. Es gab offenkundig eine zu große Nähe zwischen der Überwachungsbehörde und dem Betrieb. Und nicht zuletzt ging bei der Ermittlung der Lieferwege unnötig viel Zeit verloren. Im Ergebnis rechnet das Robert Koch-Institut mindestens drei Todesfälle und 38 Listeriose-Erkrankungen jenem Ausbruch zu, der mit belasteten Wilke-Produkten in Verbindung gebracht wird.

Der Anspruch einer Reform des Lebensmittelrechts sollte es sein, dass sich ein Skandal wie der Fall Wilke mit größtmöglicher Wahrscheinlichkeit nicht wiederholen kann. Dass die Bundesregierung keinen grundlegenden Reformbedarf am derzeitigen System Lebensmittelüberwachung sieht, missachtet die offenkundig gewordenen Probleme. Dadurch wird die Bundesregierung ihrer Schutzpflicht gegenüber den Verbraucher*innen nicht gerecht und nimmt den nächsten folgenschweren Lebensmittelskandal billigend in Kauf.

Um das Kontrollsystem und damit die Lebensmittelsicherheit entscheidend zu stärken, ist eine grundlegende Reform der Lebensmittelüberwachung erforderlich. Der Bund sollte darauf hinwirken, dass die Länder die Zuständigkeiten für die Lebensmittelüberwachung neu regeln. Immer wieder werden Lebensmittelskandale durch eine zu große Nähe zwischen den Kontrollierenden und den Kontrollierten begünstigt. Kommunale Behörden und auch Landesregierungen befinden sich in einem permanenten Interessenkonflikt. Sie sind der Förderung der lokalen Wirtschaft und dem Erhalt von Arbeitsplätzen verpflichtet und sollen zugleich das Lebensmittelrecht in den Unternehmen durchsetzen.

Diese Interessenskonflikte müssen aufgelöst werden. Kommunen ist die Verantwortung und den Landesregierungen die Fachaufsicht für die Lebensmittelüberwachung zu entziehen. Stattdessen muss pro Bundesland jeweils eine möglichst unabhängige Anstalt für Lebensmittelüberwachung geschaffen werden. Die staatliche Aufsicht muss sich dabei auf die Rechtsaufsicht beschränken, um eine politische Einflussnahme zu unterbinden.¹

Eine solch deutliche Reduzierung der zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden – von etwa 400 auf 16 – würde auch die Ermittlung von Lieferwegen erheblich vereinfachen und im Krisenfall dafür sorgen, dass weniger lebenswichtige Zeit verloren geht.

¹ Dazu auch: foodwatch-Forderungen zum Bund-Länder-Treffen am 25. Oktober 2019: https://www.foodwatch.org/fileadmin/DE/Themen/Smiley/Dokumente/wilke_forderungen_ministertreffen_2019-10-23_final.pdf

Jenseits dieser notwendigen Strukturreform, welche von der Bundesregierung angestoßen und seitens der Länder umgesetzt werden sollte, besteht auch Handlungsbedarf im Kompetenzbereich des Bundes. So bedarf es aus Sicht von foodwatch einer Grundlage dafür, dass Warnungen und Rückrufinformationen im Krisenfall schnell, effektiv und vollständig an die Verbraucherinnen und Verbraucher gelangen und eine Transparenz über alle amtliche Kontrollergebnisse geschaffen wird. Der vorliegende Gesetzentwurf zeigt auch in dieser Hinsicht, dass die Bundesregierung nicht die notwendigen Lehren aus dem Fall Wilke gezogen hat.

Konkret zur Novellierung des LFGB fordert foodwatch:

Vollständige Transparenz über alle amtlichen Kontrollergebnisse:

Die Bundesregierung sollte im Zuge der Novellierung des § 40 Absatz 1a LFGB ein Transparenzsystem etablieren, durch das *alle* Ergebnisse amtlicher Kontrollen öffentlich gemacht werden. Ein solches, in anderen Staaten erfolgreich erprobtes System, ist dazu geeignet, die geforderte Informationsbasis für Verbraucher*innen zu schaffen, die Zahl der Rechtsverstöße durch Lebensmittelbetriebe zu reduzieren und auf diese Weise die Lebensmittelsicherheit zu erhöhen. Zudem belohnt es im Sinne eines Qualitätswettbewerbs jene Betriebe, die in Hygienemanagement oder beispielsweise bauliche Veränderungen investieren (siehe auch 2.).

Rückrufe / Lebensmittelwarnungen:

Im Hinblick auf Lebensmittelwarnungen nach § 40 Absatz 1 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. Zudem bedarf es verbindlicher Rückruf-Werte (für relevante mikrobiologische Belastungen, Toxine, Verunreinigungen und Kontaminanten), bundesweit verbindlicher Standards für Unternehmen zur Form und Durchführung von Rückrufen, Informationspflichten auch für Verkaufs- und Abgabestellen und einer Änderung, sodass Warnungen auf lebensmittelwarnung.de von jeder Überwachungsbehörde eingestellt werden können (siehe auch 3.).

2. Aktive Informationspflichten über amtliche Kontrollergebnisse

Derzeit wird nur ein Bruchteil der Hygieneverstöße veröffentlicht. Selbst in Baden-Württemberg, wo die Behörden im Vergleich zu anderen Bundesländern „viele“ Meldungen nach § 40 Absatz 1a Nr. 3 LFGB publizieren, sind gerade einmal 0,1 Prozent der Lebensmittelbetriebe davon betroffen.² Und das, obwohl in Baden-Württemberg etwa jeder vierte kontrollierte Betrieb bei lebensmittelrechtlichen Betriebskontrollen beanstandet wird.³

Insbesondere durch eine Beibehaltung der derzeitigen Bagatellschwellen, wonach lediglich bei „wiederholten“/„nicht nur unerheblichen“ Verstößen mit einem zu erwartenden Bußgeld von mindestens 350 Euro – und künftig auch bei erwarteter Einleitung eines Strafverfahrens – eine Veröffentlichungspflicht besteht, läuft das Gesetz ins Leere. Durch die Beschränkung der Publikumsinformation auf wenige Ausnahmefälle, in Verbindung mit erheblichen Ermessensspielräumen für die Überwachungsbehörden, kann das nachweislich hohe öffentliche Informationsbedürfnis nicht befriedigt werden. Auch ist zu bezweifeln, dass eine ausschließlich negative Publikation von besonderen Ausnahmefällen eine präventive Wirkung entfaltet und die Beanstandungsquoten messbar beeinflusst. Bei Transparenz-Systemen, die bei guten wie schlechten Kontrollergebnissen eine Publikumsinformation vorschreiben, konnte dieser Effekt hingegen belegt werden. Sowohl das Smiley- als auch das Hygiene-Rating-System führen nachweislich zu einem Rückgang der Beanstandungsquoten, wie Erfahrungen aus Dänemark, Wales oder auch Norwegen zeigen.^{4,5,6} Diese Transparenz-Systeme stellen – anders der § 40 Abs. 1a LFGB – nicht nur negative, sondern auch positive Anreize für die Lebensmittelunternehmen dar, sich tagtäglich an die geltenden lebensmittelrechtlichen Vorgaben zu halten.

foodwatch fordert: Ausnahmslos *alle* Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung müssen veröffentlicht werden. Qualitätsanbieter, die relevante Kosten z.B. für das Hygienemanagement, ausreichend personelle Kapazitäten oder bauliche Veränderungen zur Verhinderung des Eindringens von Schädlingen zu tragen haben, sind dadurch nicht länger im Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Betrieben, die sich diese Kosten sparen. Überdies dient eine lückenlose Veröffentlichungspflicht der Qualitätssicherung der amtlichen Lebensmittelüberwachung.

3. Rückrufe / Lebensmittelwarnungen

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung im neu gefassten Entwurf des § 44 Absatz 3 nun zumindest grob definiert, innerhalb welcher Frist und mit welchem Übertragungsweg die Unternehmen behördlich angeforderte Rückrufinformationen übermitteln müssen. Im Referentenentwurf war noch vorgesehen, die Vorgaben hierfür vollständig in das Ermessen der jeweiligen Überwachungsbehörden zu stellen. Doch auch die nun vorgesehene Regelung,

² Vgl. Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, Präsentation von Petra Mock im Rahmen des 18. Bayreuther FLMR-Herbstsymposiums 2019

³ Auskunft des BVL auf Nachfrage von foodwatch am 21. Juni 2018

⁴ Alle Quellen zum Smiley-System in Dänemark, weiterführende Links und Statistiken unter <http://www.foodwatch.org/de/informieren/smiley-system/mehr-zum-thema/vorbild-daenemark/>

⁵ <https://www.food.gov.uk/wales/news-updates/news/2018/16946/food-hygiene-ratings-improving-throughout-wales-and-consumer-recognition-at-all-time-high>

⁶ Die Daten sind öffentlich zugänglich: <http://data.norge.no/data/mattilsynet/smilefestilsyn-p%C3%A5-serveringssteder>;

<http://hotell.difi.no/?dataset=mattilsynet/smilefjes/kravpunkter>; <http://hotell.difi.no/?dataset=mattilsynet/smilefjes/tilsyn>; die Rechtsgrundlage für das norwegische System ist hier veröffentlicht: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-09-25-1141>, die Guidelines liegen auch in englischer Sprache vor: https://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/matservering/smilefjes/guidelines_to_smiley_inspections_from_the_norwegian_food_safety_authority.21982/binary/Guidelines%20to%20Smiley%20inspections%20from%20The%20Norwegian%20Food%20Safety%20Authority

wonach die zuständigen Behörden für bestimmte Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen Ausnahmen zulassen können, birgt Missbrauchspotenzial. Die Überwachungsbehörden sollten deshalb verpflichtet werden, die Liste der Ausnahmen mitsamt individueller Begründung, weshalb eine unzumutbare Härte in dem jeweiligen Fall vorliegt, öffentlich zu führen. Darüber hinaus bleiben im neuerlichen Entwurf weitere, aus Sicht von foodwatch unnötige, Ermessensspielräume bestehen, welche Rechtsunsicherheit im Umgang mit Unternehmen, die gesundheitsgefährdende Lebensmittel in Verkehr gebracht haben, zur Folge haben.

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

- ...die Ermessensspielräume in § 40 Absatz 1 LFGB abzuschaffen. 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.
- ...bundesweit verbindliche Standards für die Durchführung von Rückrufen festzulegen. Von einem Rückruf betroffene Unternehmen müssen verpflichtet werden, alle ihnen zur Verfügung stehenden Kanäle (Internetseiten und Blogs, Social-Media-Kanäle, E-Mail-Newsletter etc.) zu nutzen, um Verbraucherinnen und Verbraucher zu warnen.
- ...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.

4. Unzureichender Whistleblower-Schutz

Mit der EU-Kontrollverordnung sind Regelungen zum Schutz von Whistleblowern zu schaffen. Eine Situation, in der jedes Bundesland eine eigene Regelung erlassen muss und daraus resultierend unterschiedliche Schutzniveaus für Hinweisgebende je nach Bundesland gegeben wären, ist aus Sicht von foodwatch unbedingt zu vermeiden. Eine bundeseinheitliche Regelung, die ein hohes Schutzniveau sicherstellt, ist notwendig.

Ansprechpartner bei foodwatch

Oliver Huizinga

Leiter Recherche und Kampagnen

oliver.huizinga@foodwatch.de

030 / 240 476 - 0