

3 Erfahrungsberichte aus der amtlichen Lebensmittelüberwachung

3.1 Erwartungen an die amtliche Lebensmittelüberwachung

HEINZ JOH

Besonders seit dem so genannten “Gammelfleisch-Skandal” wird die Rolle der amtlichen Lebensmittelüberwachung erneut diskutiert. Dabei sind die Erwartungen der einzelnen gesellschaftlichen Gruppen durchaus unterschiedlich.

Verbraucher erwarten zu Recht, dass Lebensmittel sicher sind. David Byrne hatte bei der Vorstellung der Basis-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 178/2002) schließlich erklärt:

“Sicherheit ist die wichtigste Zutat in unseren Lebensmitteln.” Europa müsse in der Lage sein, dies zu gewährleisten.

Das europäische Lebensmittelrecht stellt – ausgelöst durch den Dioxin (in Futtermitteln)-Skandal – Lebensmittelsicherheit in den Fokus. Irreführung und Täuschung treten dagegen mehr in den Hintergrund. Dies wird auch deutlich, wenn man Artikel 16 der Basis-Verordnung betrachtet, der das Verbot der Täuschung recht allgemein formuliert, allerdings für spezifische Regelungen durchaus Raum lässt. In gewohnter deutscher Gründlichkeit wurden dann auch alle lieb gewordenen Tatbestände, die bisher in § 17 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG) zu finden waren, in das neue Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) überführt.

Das zentrale Anliegen des europäischen Lebensmittelrechts bleibt aber die Lebensmittelsicherheit. So verbietet Artikel 14 der Basis-Verordnung das Inverkehrbringen nicht sicherer Lebensmittel.

Nicht sicher sind danach nicht nur zur Gesundheitsschädigung geeignete, sondern auch zum Verzehr nicht geeignete, also verdorbene Lebensmittel. Das LMBG subsumierte zum Verzehr nicht geeignete Lebensmittel unter das Verbot zum Schutz vor Täuschung. Wie wenig diese Systematik überzeugen konnte, wird deutlich, wenn man ein mit Mikroorganismen verunreinigtes Lebensmittel beurteilt. Die Grenze von der Ungeeignetheit zum Verzehr zur Eignung, die Gesundheit zu schädigen, war

3.1 Erwartungen an die amtliche Lebensmittelüberwachung

fließend und im Einzelfall von der Menge der gefundenen Mikroorganismen und ihrer Eignung zur Gesundheitsschädigung sowie von der voraussichtlichen Verwendung des Lebensmittels abhängig. Ein verschimmelttes Brot, das kein vernünftiger Mensch mehr verzehrt, war wie ein mit Salmonellen kontaminiertes Hähnchen lediglich als zur Täuschung geeignet nach § 17 Absatz 1 Nummer 1 LMBG zu beurteilen, während Salmollen im Dessert (wegen des fehlenden Erhitzungsschrittes zum Abtöten von Salmonellen) als zur Gesundheitsschädigung geeignet § 8 LMBG unterfielen.

Nach jetzt verbindlichem europäischen Lebensmittelrecht gelten diese Lebensmittel allesamt als nicht sicher.

Bei dem aktuellen “Gammelfleisch-Skandal” geht es nicht um gesundheitsschädliche, sondern lediglich um täuschend aufgemachte, wertgeminderte oder zum Verzehr nicht geeignete Lebensmittel. Erkrankungsfälle sind nicht bekannt geworden.

Neu ist das Ausmaß und die kriminelle Energie der Akteure, von denen manche kaum als redliche Kaufleute bezeichnet werden können.

Der Lebensmittelunternehmer als Garant für Lebensmittelsicherheit

Die Verantwortung für die Sicherheit seiner Lebensmittel hat der Lebensmittelunternehmer. Eine Selbstverständlichkeit, die schon vor Inkrafttreten der Basis-Verordnung vom Bundesgerichtshof als besondere “Garantenstellung des Lebensmittelunternehmers” formuliert wurde.

Neu ist die Verpflichtung zu Eigenkontrollen (HACCP) des Unternehmers. Andere Pflichten sind hinzugekommen, wie zum Beispiel das Gebot der Rückverfolgbarkeit.

Praktisch alle Lebensmittelindustrie-Unternehmen haben darüber hinaus schon lange freiwillig ein QM-System etabliert. Für viele Branchen gibt es inzwischen “Leitlinien für eine gute Hygiene-Praxis”.

Man sollte also meinen, dass sich die amtliche Lebensmittelüberwachung darauf beschränken könnte, die Einhaltung dieser Pflichten zu kontrollieren.

Lebensmittelsicherheit im Bild der Öffentlichkeit

Meldungen über Lebensmittel-Skandale sind in den Medien allgegenwärtig. Allein die Bezeichnung “Gammelfleisch” zeigt, wie wenig differenziert berichtet wird. Dabei macht man sich leider auch nicht die Mühe, den Kriminellen vom redlichen Lebensmittelunternehmer abzugrenzen. Während Handwerk und Industrie durch

3.1 Erwartungen an die amtliche Lebensmittelüberwachung

Eigenkontrollen und QM-System einen immer höheren Lebensmittelsicherheits-Standard erreicht haben, gelingt es den wenigen schwarzen Schafen mit unredlichen Praktiken, das Vertrauen der Öffentlichkeit zu erschüttern.

Während Lebensmittel trotz sehr knapper Handelsspannen im Lebensmitteleinzelhandel so sicher wie noch nie sind, bleibt die diffuse Angst des Verbrauchers, durch unsichere Lebensmittel zu Schaden zu kommen.

Nur etwa acht Prozent des Haushaltseinkommens gibt der deutsche Durchschnittsbürger für Lebensmittel aus. Noch in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts war es noch ein Viertel. Lebensmittel-Discounter unterbieten sich mit Sonderangeboten. Noch in den achtziger Jahren kostete ein Kilogramm Rinderfilet 40 Mark. Heute ist es für deutlich unter 20 Euro zu bekommen. Die Schnäppchen-Mentalität der Verbraucher und die geringe Wertschätzung von Lebensmitteln stehen leider im proportional umgekehrten Verhältnis zur Erwartung an die Güte und Sicherheit des Produktes.

Verbraucherschutzminister nutzen die "Gunst der Stunde", um sich als wirksame Verbraucherschützer zu präsentieren. Sie entwickeln Zehn-Punkte-Programme, fordern härtere Strafen und versprechen sogar neuerdings, die Zahl der Lebensmittelkontrolleure zu erhöhen. Hessen richtet eine "task-force" ein, um mit Expertenteams in der Lebensmittelüberwachung wirksamer agieren zu können. Dieser lobenswerte Ansatz setzt die Anforderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung (AVV-RÜb) nach "interdisziplinären Kontrollteams" konsequenter und rascher um als andere Bundesländer.

Nordrhein-Westfalen hat ebenfalls reagiert. Auf Seite 29 der Zeitung „DIE ZEIT“ vom 30. November 2006 ist zu lesen, dass "Nordrhein-Westfalen 100 zusätzliche Kontrolleure ausbildet". Bei etwa 300 Lebensmittelkontrolleuren (plus Tierärzten, Lebensmittelchemikern usw.) wäre dies ein Drittel plus.

Bei näherer Betrachtung stellt sich allerdings heraus, dass es sich keineswegs um zusätzliche Lebensmittelkontrolleure (mit zweijähriger Fortbildung nach dem Meisterbrief), sondern lediglich zu gleichen Anteilen um Fachassistenten (Fleischkontrolleure) und Kontrollassistenten (Probennehmer) handelt, die in der Forstverwaltung entbehrlich geworden sind. Der Einsatz von Kontrollassistenten für die Probenahme lässt die Untersuchungseinrichtungen frohlocken, weil diese Maßnahme geeignet ist, den Erfüllungsgrad der mancherorts ungeliebten Planproben merklich zu erhöhen.

Es bleibt indes abzuwarten, ob die neuen Kontrollassistenten in der Lage sein werden, zum Beispiel "risikobasiert" Lebensmittelproben zu entnehmen und dem Lebensmit-

3.1 Erwartungen an die amtliche Lebensmittelüberwachung

telunternehmer ein kompetenter Partner zu sein. Aber selbst wenn dies gelänge, könnten sie dazu beitragen, Kriminellen das Handwerk legen?

In dem sehr lesenswerten Verbraucherschutzbericht des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen wird im Hinblick auf die (leider immer noch gegenüber Lebensmitteln im Schatten stehende) Futtermittelsicherheit erklärt:

“Die Futtermittel sind in den vergangenen Jahren durch mehrere Skandale in die Schlagzeilen geraten. Futtermittelindustrie und Futtermittelüberwachung haben jedoch schnell reagiert und die notwendigen Konsequenzen gezogen. Die Futtermittelindustrie hat Hand in Hand mit den Futtermittelüberwachungsbehörden branchenbezogene Konzepte entwickelt, wie Fehler zu vermeiden sind und größtmögliche Sicherheit gewährleistet werden kann. Qualifizierte, risikoorientierte Eigenkontrollmaßnahmen sind heute auf allen Ebenen der Futtermittelproduktion sowie beim Handel selbstverständlich. Das war kein leichter Prozess, denn auch auf der Ebene der Futtermittelüberwachung musste ein Umdenken erfolgen:

Weg von der reinen Kontroll- und Überwachungstätigkeit hin zu mehr Prävention.”

Dies kann man nur unterstreichen – und auf Lebensmittel übertragen.

Die Erwartungen der Lebensmittelunternehmen

an die Lebensmittelüberwachung sind

- Kompetenz
- Berechenbarkeit
- Augenmaß, also Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen.

Im Idealfall führt eine solche Zusammenarbeit zu Vertrauensbildung auf beiden Seiten. So hat ein Hamburger Lebensmittelüberwachungsamt mit einem Lebensmittelunternehmer eine “Vereinbarung” über die Zusammenarbeit geschlossen. Darin wurden zum Beispiel regelmäßige Expertengespräche vereinbart. Die Überwachungsbehörde hatte sich verpflichtet, mit einem Team aus Experten (Lebensmittelchemiker eingeschlossen) den Herstellungsprozess aufgrund der Eigenkontrollen des Betriebes zu beurteilen. Dies ist natürlich auch für das Unternehmen nutzbringend. Bei den Inspektionsbesuchen wurden von dem Unternehmen sogar eigene Prozessfehler (“Pannenliste”) offen gelegt und diskutiert. Dies erforderte natürlich gegenseitiges Vertrauen. Erfreulicherweise haben die Behördenaktivitäten nicht dazu

geführt, eigenes qualifiziertes Personal des Unternehmens abzubauen, vielmehr wurde eine weitere Lebensmittelchemikerin für das Qualitätsmanagement eingestellt.

Der moderne Lebensmittelkontrolleur hat diesen Ansatz schon lange verinnerlicht. Umso schwieriger ist es für ihn, mit den “neuen Erwartungen” der Öffentlichkeit (Medien, Verbraucher, Politik) umzugehen.

Impossibilium nulla obligatio est

Aus § 275 BGB ist zu entnehmen, dass niemand verpflichtet ist, Unmögliches zu leisten. Dies sollte nicht nur im Zivilrecht, sondern auch für die manchmal unrealistischen und wenig zeitgemäßen Erwartungen an die amtliche Lebensmittelüberwachung gelten.

Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem redlichen Lebensmittelunternehmer kommt der Lebensmittelsicherheit zugute. Daran besteht kein Zweifel. In den vergangenen Jahren ist es gelungen, durch gezielte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen das Niveau des Überwachungspersonals erheblich anzuheben. Dabei ging es nicht nur um Vermittlung von Wissen, sondern auch um die “richtige Einstellung”.

Bei der Aus- und Weiterbildung gibt es schon lange kein “Feinbild Lebensmittelunternehmer” mehr. Lebensmittelkontrolleure verstehen sich als Partner des Lebensmittelunternehmers und fühlen sich bestätigt, wenn er sie zum Beispiel bei Problemen mit der Schädlingsbekämpfung um Rat fragt.

Plötzlich aber sieht sich der Lebensmittelkontrolleur mit ganz anderen Erwartungen konfrontiert: Er soll Skandale verhindern.

Bei den wirklich Kriminellen dürfte dies kaum gelingen. Die Überwachungsbehörden sind auch gar nicht wie Kriminalbeamte ausgerüstet. Die wirklich heftigen Täuschungsfälle bei Fleisch (Fertigpackungen umdeklariert und wertgemindert oder verdorben mit gültigem MHD angeboten) sind Kriminalfälle und erfüllen zum Beispiel den Betrugstatbestand des § 263 StGB. Hier kann die Polizei – unterstützt durch den Sachverstand der amtlichen Lebensmittelüberwachung – mit ganzer Konsequenz für Ordnung sorgen.

Völlig fehl am Platz ist die Pickelhaube aber gegenüber “normalen” Lebensmittelunternehmern. Dass dies von den Handelnden nicht immer verinnerlicht wird, soll der folgende Fall exemplarisch zeigen.