

FEHLER IM SYSTEM: MISSSTÄNDE IN DER LEBENSMITTELÜBERWACHUNG BEHEBEN

Forderungen der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbands

Stand März 2021

Listerien in Wurst, Fipronil in Eiern, Keime in der Milch – die Liste der Lebensmittelskandale wird immer länger. Verantwortlich dafür sind nicht nur „schwarze Schafe“ in der Branche, sondern auch ein Fehler im System. Eine kommunal organisierte Lebensmittelüberwachung ist der Realität der Lebensmittelproduktion im 21. Jahrhundert längst nicht mehr gewachsen. Seit Jahren fehlen deutschlandweit Kontrolleurinnen und Kontrolleure.¹ Die Zahl der Lebensmittelkontrollen ist in Deutschland seit 2007 deutlich gesunken,² 2018 fiel jede dritte vorgeschriebene Kontrolle aus.³ Die gesetzlichen und technischen Voraussetzungen für eine lückenlose und schnelle Rückverfolgung im Krisenfall sind ebenso mangelhaft wie die Vorgaben für die Information von Verbrauchern. Missstände bleiben deshalb oft zu lange unentdeckt und stellen kommunale Behörden im Krisenfall vor eine nahezu unlösbare Aufgabe, wie nicht zuletzt der Fall Wilke 2019 zeigte.⁴ Rückrufe erfolgen oftmals zu spät und nicht umfassend genug. Gleichzeitig wollen Verbraucher wissen, wie es um die Sicherheit ihrer Nahrungsmittel und die Hygiene in Betrieben bestellt ist. Das zeigen unter anderem die vielen Anfragen über die Plattform Topf Secret.⁵

Die Bundesländer und die Bundesregierung sollten endlich den Weg für eine grundlegende Reform der Lebensmittelüberwachung in Deutschland ebnen. Der Bericht des Bundesrechnungshofs, der 2011 Mängel in der Lebensmittelüberwachung erfasste, sollte einer umfassenden Neuorganisation zugrunde gelegt werden.⁶ Seine Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen behalten auch zehn Jahre später noch Gültigkeit.

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² Verbraucherzentrale Bundesverband: Lebensmittelkontrollen in Deutschland rückläufig, 2019, <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/lebensmittelkontrollen-deutschland-ruecklaeufig>, 15.02.2021

³ Foodwatch: Jede dritte Kontrolle in Deutschland fällt aus, 2019, <https://www.foodwatch.org/de/aktuelle-nachrichten/2019/jede-dritte-lebensmittelkontrolle-faellt-aus/>, 15.02.2021

⁴ Verbraucherzentrale Bundesverband: Lebensmittelskandale: Politische Konsequenzen ziehen, 2019, <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/lebensmittelskandale-politische-konsequenzen-ziehen>, 15.02.2021

⁵ Über die Online-Plattform Topf Secret, die von Foodwatch und FragDenStaat ins Leben gerufen wurde, können Verbraucher die Ergebnisse von Hygienekontrollen in lebensmittelverarbeitenden Betrieben anfordern und veröffentlichen. Topf Secret bezieht sich dabei auf das Verbraucherinformationsgesetz. Seit dem Start der Plattform im Januar 2019 wurden mehr als 41.000 Anfragen gestellt und über 8.000 Kontrollberichte veröffentlicht. Manche Kommunen verweigern dabei die Herausgabe der Berichte. Zahlreiche Gerichtsverfahren sind anhängig.

⁶ Der Präsident des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.): Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes – Schwerpunkt Lebensmittel, 2011,

LEBENSMITTELÜBERWACHUNG NEU ORGANISIEREN

❖ **Lebensmittelüberwachung entkommunalisieren:** Die kommunale Organisation der Lebensmittelüberwachung ist angesichts überregional und international arbeitender Betriebe mit langen Lieferketten nicht mehr zeitgemäß. Die Lebensmittelüberwachung sollte aus der Verantwortung der Kommunen herausgelöst und auf zentrale Lebensmittelkontrollbehörden auf Landesebene mit regionalen Außenstellen übertragen werden. Eine stärkere Zentralisierung der Kontrollen würde Spezialisierungen und interdisziplinäre Kontrollteams ermöglichen. Sie würde die Überwachungsbehörden in die Lage versetzen, die Abläufe und Zusammenhänge vor allem in komplexen Lebensmittelbetrieben besser zu verstehen und somit effektiver kontrollieren zu können. Regionale Außenstellen der zentral organisierten Überwachungsbehörden reduzieren den Wegeaufwand der Kontrolleure und bieten die Möglichkeit, wichtige Ortskenntnisse aufzubauen und zu sammeln.

Die Konzentration von Überwachungs- und Vollzugsaufgaben würde zudem eine schnelle Reaktion auf potenzielle Risiken ermöglichen. Durch gestraffte Organisationsabläufe und kurze Kommunikationswege könnte künftig schneller auf Lebensmittelskandale reagiert werden. Dafür ist es gleichzeitig unabdingbar, dass die Lebensmittelüberwachungsbehörden auf Landesebene politisch unabhängig sind und frei von jeglichen Interessenkonflikten agieren können.

❖ **Lebensmittelüberwachung transparent gestalten:** Verbraucher wollen wissen, wie es um die Sauberkeit in ihrem Lieblingsrestaurant und dem Kiosk um die Ecke bestellt ist. Der Zugang zu den Ergebnissen der Lebensmittelüberwachung ist für Verbraucher jedoch aktuell mit bürokratischem Aufwand verbunden. Die Berichte selbst haben für Verbraucher aufgrund ihrer Komplexität oft nur geringe Aussagekraft. In vielen Kommunen herrscht zudem Unsicherheit bezüglich der geltenden Rechtslage und Überforderung aufgrund einer Vielzahl an Verbraucheranfragen. Eine grundlegende Überarbeitung der Informationspflichten seitens der Behörden ist dringend notwendig.

Die Behörden sollten verpflichtet werden, die Ergebnisse der Betriebskontrollen künftig regelmäßig und basierend auf einheitlichen Standards online und an der Tür des Betriebes zu veröffentlichen. Dies sollte betriebsspezifisch, in Form vergleichender Bewertungen, proaktiv und leicht verständlich erfolgen. Transparenzsysteme wie das dänische Smiley-System bieten einen Anreiz für Unternehmen, sich jederzeit rechtskonform zu verhalten. Das zeigen die Erfahrungen aus unserem Nachbarland. Die Anzahl der Betriebe, in denen keine oder kaum Beanstandungen festgestellt wurden, stieg dort nach der Einführung des Smiley-Systems.⁷ Ohne ausreichende Transparenz über die Arbeit der Lebensmittelkontrolleure erhalten „schwarze Schafe“ hingegen einen Wettbewerbsvor-

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/bwv-band-16-organisation-des-gesundheitlichen-verbraucherschutzes-schwerpunkt-lebensmittel/view>, 15.02.2021

⁷ Foodwatch: Dänemark: Smiley-System sorgt für weniger Beanstandungen, 2017, <https://www.foodwatch.org/de/informieren/lebensmittelkontrollen/vorbild-daenemark/>, 22.02.2021

teil. Durch in der Folge weniger Beanstandungen bei Kontrollen werden langfristig auch die Lebensmittelüberwachungsbehörden und die Kontrolleure entlastet.

93 Prozent der Verbraucher wünschen sich ein Transparenzsystem.⁸ Auch die Verbraucherschutzminister der Bundesländer haben sich mehrfach für ein deutschlandweit einheitliches Transparenzsystem ausgesprochen.⁹ Um eine einheitliche Umsetzung in den Bundesländern zu ermöglichen, muss die Bundesregierung endlich eine nationale Musterverordnung zur Veröffentlichung der Kontrollergebnisse der Lebensmittelüberwachung schaffen.

❖ **Schnelle und umfassende Information bei Rückrufen:** Rückrufe und die Information der Verbraucher im Krisenfall müssen schneller und umfassender erfolgen. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Informationen so viele Bürger wie möglich erreichen und für alle leicht verständlich und eindeutig sind.

Damit Verbraucher zügig vor unsicherer Ware geschützt werden und auch Weiterverarbeiter und Einzelhandel schnell, umfassend und unmissverständlich über gesundheitsgefährdende Produkte informiert werden, müssen die Behörden Rückrufe sofort anordnen und gegebenenfalls selbst durchführen können. Aktuell sind ihnen hier aufgrund umfassender Beweispflichten und unklarer Rechtsbegriffe und Zuständigkeiten oftmals die Hände gebunden. Die Bundesregierung sollte sich daher für eine entsprechende Änderung in der Lebensmittel-Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 einsetzen.

Auf nationaler Ebene sollte die Bundesregierung zunächst die Vorgaben im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch präzisieren und so Ermessensspielräume und Rechtsunsicherheiten bei den Behörden verkleinern. Die Behörden benötigen klare Handlungsvorgaben für die Anordnung und Durchführung von Rückrufen und öffentlichen Informationen im Sinne des Vorsorgeprinzips. Nur dann können sie auch schnell und umfassend tätig werden. Rückrufe sollten bereits erfolgen, wenn besonders sensible Verbrauchergruppen wie Kinder oder ältere Menschen auch nur potenziell gefährdet sein könnten. Sie sollten auch erfolgen, wenn es sich zwar nicht um gesundheitsschädliche, aber ekelerregende Produkte wie Gammelfleisch handelt. Sobald eine Behörde Kenntnis von einem Rückruf hat, muss sie diesen sofort über das Portal lebensmittelwarnung.de und andere Kanäle aktiv und umfassend verbreiten. Lebensmittelwarnung.de sollte dabei als eine zentrale Anlaufstelle für Verbraucher und Journalisten ausgebaut werden.

Über das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch sollte die Bundesregierung zudem die Hersteller und Händler stärker in die Verantwortung nehmen. Von einem Rückruf betroffene Unternehmen müssen verpflichtet werden, alle ihnen zur Verfügung stehenden Kanäle zu nutzen, um Verbraucher zu warnen. Stille

⁸ Foodwatch: Emnid-Umfrage: Bürger wollen Veröffentlichung von Lebensmittelkontrollen direkt in den Betrieben, 2010, <https://www.foodwatch.org/de/pressemitteilungen/2010/emnid-umfrage-buerger-wollen-veroeffentlichung-von-lebensmittelkontrollen-direkt-in-den-betrieben-93-prozent-fuer-einfuehrung-des-smiley-systems-foodwatch-fordert-reform-des-verbraucherinformationsgesetzes/>, 22.02.2021

⁹ Ergebnisprotokoll der Umlaufverfahren zur 16. VSMK, 2020, https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/16te_vsmk-uv_03bis1517-protokoll_1596020970.pdf, 22.02.2021

Rückrufe sollten damit der Vergangenheit angehören. Händler müssen verpflichtet werden, Rückrufinformationen am Regal des betroffenen Produkts, am Kassen- und Eingangsbereich immer gut sichtbar auszuhängen.

❖ **Personal aufstocken:** Die Lebensmittelüberwachungsbehörden müssen so ausgestattet werden, dass ihnen genügend Personal zur Verfügung steht, um die vorgeschriebenen Kontrollen tatsächlich durchzuführen. In vielen Kommunen ist dies jedoch nicht der Fall. Missstände bleiben somit oftmals zu lange unerkannt. Daher müssen systematische Personalbedarfsplanungen in den Überwachungsbehörden nach einheitlichen Maßstäben durchgeführt werden, um den tatsächlichen Personalbedarf zu ermitteln. Um eine Länderinitiative zur Formulierung einheitlicher Leitlinien für eine systematische Personalbedarfsplanung anzustoßen, sollten sich die Bundesländer auf eine fachliche Grundlage zur Personalbedarfsplanung verständigen. Grundlage dafür kann die im Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Inneren¹⁰ dargestellte Methodik sein.

Damit die benötigten Stellen auch tatsächlich geschaffen werden können, muss die Personalausstattung von der Finanzsituation in den Kommunen entkoppelt werden. Ein Hochziehen der Lebensmittelüberwachung auf die Ebene der Länder würde somit die Kommunen entlasten und Synergieeffekte durch eine landesweite Arbeitsteilung erzeugen.

Um einem Fachkräfteengpass entgegenzuwirken, sollte die Attraktivität des Berufsbilds des Lebensmittelkontrolleurs gestärkt werden, beispielsweise durch Aufstiegs- oder Spezialisierungsmöglichkeiten. Durch die Zentralisierung der Aufgaben und den damit verbundenen Aufbau eines größeren Personalkörpers werden gleichzeitig berufliche Entwicklungsmöglichkeiten für Lebensmittelkontrolleure geschaffen. Zudem müssen, basierend auf einer systematischen Personalbedarfsplanung, hinreichende Ausbildungskapazitäten für die Gewinnung von Lebensmittelkontrolleuren aufgebaut werden.

PROBLEME IN DER LEBENSMITTELÜBERWACHUNG: DIE FOLGEN

❖ **Jeder zweite Rückruf erfolgt zu spät:** Eine bundesweite Auswertung von 92 Rückrufaktionen, die auf dem Internetportal lebensmittelwarnung.de in zwei Testzeiträumen über insgesamt zwölf Monate veröffentlicht wurden, ergab: Die verantwortlichen Behörden stellen fast jede zweite Warnung (47 Prozent) verspätet online.¹¹ Verbraucher erfahren daher oft zu spät von gefährlichen Produkten.¹²

❖ **Lebensmittelkontrollen ohne ausreichende Konsequenzen – der Fall Wilke:** Im Jahr 2019 sind mutmaßlich drei Menschen durch mit Listerien kontaminierte Wurst der Firma Wilke gestorben. Weitere 35 Menschen erkrankten. Dabei wurde der Betrieb bereits 2013 und erneut im Jahr 2018 aufgrund von

¹⁰ Bundesministerium des Inneren/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen, 2018, <https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/node.html>, 09.03.2021

¹¹ Als verspätet gelten dabei Rückrufe, die mit einem Verzug zwischen einem und vier Tagen veröffentlicht werden.

¹² Foodwatch: Report zu Lebensmittlrückrufen, 2017, <https://www.foodwatch.org/de/informieren/rueckrufe/mehr-zum-thema/report-zu-lebensmittlrueckrufen/>, 23.03.2021

hygienischen Missständen auffällig. Empfehlungen aus früheren Kontrollen wurden anscheinend nicht umgesetzt. Die Kontrollbehörden zogen die entsprechenden Konsequenzen zu spät und veranlassten eine Betriebsschließung erst nachdem die Missstände öffentlich wurden.¹³

❖ **Kontrollbehörden häufig unterbesetzt:** Jede dritte vorgeschriebene Lebensmittelkontrolle in Deutschland fällt aus, da Personal in den Behörden fehlt. Zu diesem Ergebnis kommt ein Bericht von Foodwatch aus dem Jahr 2019. In Berlin und Bremen konnten die Behörden nicht einmal die Hälfte der vorgeschriebenen Kontrollbesuche durchführen. Missstände bleiben dadurch zu lange unentdeckt. Verbraucher wähen sich in falscher Sicherheit.¹⁴

Kontakt

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Lebensmittel*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

lebensmittel@vzbv.de

¹³ Spiegel Online: Behördenbericht zu Wurstfirma Wilke, 2019, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/wilke-wurst-behoerdenbericht-zeigt-zustaende-nach-fabrikschliessung-a-1293802.html>, 23.02.2021

¹⁴ Foodwatch: Jede dritte Lebensmittelkontrolle fällt aus, 2019, <https://www.foodwatch.org/de/aktuelle-nachrichten/2019/jede-dritte-lebensmittelkontrolle-faellt-aus/>, 23.02.2021