LEBENSMITTELÜBERWACHUNG SICHER GESTALTEN

Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) sowie anderer Vorschriften

25. Januar 2021

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Lebensmittel

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

lebensmittel@vzbv.de

Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG 3

II. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN 4

1. Transparenzsysteme schaffen 4
2. Produktrückrufe effektiver durchführen 5
3. Nahrungsergänzungsmittel sicher regulieren 5
4. Onlinehandel überwachen 6
5. Lebensmittelkriminalität 7
6. Schutz anonymer Hinweisgeber 7
7. Tiergesundheits- und Tierwohlmonitoring 8

I. ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderungen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) sowie anderer Vorschriften werden unter anderem wichtige Änderungen der seit dem 14. Dezember 2019 geltenden überarbeiteten EU-Kontrollverordnung (Verordnung (EU) 2017/625) in nationales Recht überführt. So ist etwa die Regelung der Befugnisse von Überwachungsbehörden in Bezug auf den Internethandel angesichts der zunehmenden Bedeutung von Lebensmittel-Onlineshops dringend notwendig. Die Bundesregierung bleibt in ihrem Entwurf jedoch hinter den Möglichkeiten zurück, die die EU-Kontrollverordnung bietet. Die Mitglieder des Bundestags sollten sich unter anderem den Forderungen des Bundesrats anschließen und sich für eine transparente Darstellung von Kontrollergebnissen, beispielsweise in Form eines Kontrollbarometers oder Smiley-Systems, einsetzen. Mit der neuen EU-Kontrollverordnung sollte der Fokus der Lebensmittelüberwachung zudem stärker auf die Themen Lebensmittelkriminalität und Tierwohl gelegt werden. Dieser Ansatz findet sich noch nicht in dem Gesetzesentwurf wieder.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordert die Mitglieder des Bundestags daher auf, sich einzusetzen für

- eine transparente Darstellung der Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen in Form eines Kontrollbarometers oder Smiley-Systems
- eine effektivere Durchführung von Rückrufen unsicherer Produkte
- eine sichere Regulierung von Nahrungsergänzungsmitteln
- eine erleichterte Überwachung des Lebensmittel-Onlinehandels
- eine bundeseinheitliche Regelung zum Schutz anonymer Hinweisgeber
- einen besseren Schutz vor Lebensmittelbetrug
- eine verpflichtende Teilnahme der Lebensmittelproduzenten und -hersteller an einem Tierwohl- und Tiergesundheitsmonitoring

II. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. TRANSPARENZSYSTEME SCHAFFEN

Die meisten Beanstandungen der Lebensmittelüberwachung betreffen immer wieder den Bereich der Hygienemängel. Die größte Zahl der Beanstandungen ging auch im Jahr 2019 mit 48 Prozent auf den Bereich der allgemeinen Betriebshygiene zurück, gefolgt vom Hygienemanagement mit 23 Prozent und der Lebensmittelkennzeichnung und -aufmachung mit 19 Prozent.[1]

Der vzbv begrüßt die Klarstellungen in § 40 Nr. 1a LFGB unter Berücksichtigung ergangener Gerichtsurteile und Beschlüsse des Bundesrats. Der vzbv geht jedoch davon aus, dass auch sie nicht zu einer deutlich verbesserten Informationspraxis der Behörden und der von der Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher[2] gewünschten umfassenden Transparenz über die Ergebnisse der Betriebskontrollen führen werden.

Verbraucher wollen wissen, wie es um die Sauberkeit in ihrem Lieblingsrestaurant und dem Kiosk um die Ecke bestellt ist. Transparenzsysteme können dazu beitragen, einen Anreiz für Unternehmen zu schaffen, sich jederzeit rechtskonform zu verhalten. Das zeigen unter anderem die Erfahrungen aus unserem Nachbarland Dänemark. Ohne ausreichende Transparenz über die Arbeit der Lebensmittelkontrolleure, erhalten „schwarze Schafe“ hingegen einen Wettbewerbsvorteil. 93 Prozent der Verbraucher sprachen sich schon 2011 für die Einführung eines Smiley-Systems nach dänischem Vorbild aus.[3]

Trotz der erfolgten Klarstellungen im LFGB sind die Hürden für eine umfassende aktive Veröffentlichung von Informationen über Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften nach wie vor in der Praxis für Verbraucher zu hoch. Eine grundlegende konzeptionelle Überarbeitung der Veröffentlichungspflichten ist daher unumgänglich.

Auch der Bundesrat fordert die Bundesregierung in seinem Beschluss vom 27. November 2020 auf, ein bundesweit einheitliches System zur Information von Verbrauchern über die Ergebnisse amtlicher Kontrollen zu schaffen (Punkt 5 zu Art. 1 Nr. 28 bzgl. § 40 LFGB).[4] Die neue EU-Kontrollverordnung bildet die rechtliche Grundlage für solch ein System.

> Die Mitglieder des Bundestags sollten sich für eine Ermächtigungsgrundlage für eine Musterverordnung des Bundes zur Veröffentlichung der Kontrollergebnisse der Lebensmittelüberwachung einsetzen.

---

[1] Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, 2020, Jahresbericht der Bundesrepublik Deutschland zum mehrjährigen nationalen Kontrollplan nach VO (EG) Nr. 882/2004, https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/06_mnkp_dokumente/mnkp_Jahresbericht_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=5, 19.01.2021

[2] 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 bes-seren Lesbarkeit des Textes.

[3] Foodwatch, 2010, Riesen-Mehrheit für Smileys in Deutschland, https://www.foodwatch.org/de/informieren/lebensmittelkontrollen/emnid-umfrage/, 19.01.2021

[4] Stellungnahme des Bundesrats, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel-und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften (Drs. 617/20) https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0601-0700/617-20(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1, 19.01.2021

2. PRODUKTRÜCKRUFE EFFEKTIVER DURCHFÜHREN

Die Warnung vor gesundheitlichen Gefahren, die von Lebensmitteln ausgehen können, die bereits im Verkehr sind, ist dringend zu verbessern. Für Hersteller beziehungsweise Händler und Überwachungsbehörden muss klar sein, welche Pflichten bestehen und wie diese umzusetzen sind.

Die Veröffentlichung der Rückrufe muss zügig und eindeutig geschehen. Die Anordnungsbefugnisse der Überwachungsbehörden zur Übermittlung von Informationen zur Rückverfolgbarkeit (Nummer 33 b) bzgl. § 44 Abs. 2 Satz 3) sowie die Straffung der Mitteilungs- und Übermittlungspflichten über Untersuchungsergebnisse zu gesundheitlich nicht erwünschten Stoffen (Nummer 44 bzgl. § 44a) bewertet der vzbv positiv.

Die im Entwurf vorgesehene Möglichkeit der Ausweitung der Anzeigepflicht auf alle Stufen des Produktionsprozesses bei bestimmten Erzeugnissen kann dazu beitragen, die Rückverfolgung zu erleichtern und Produktrückrufe somit schneller durchführen zu können (Nummer 35 bzgl. § 46 Abs. 2). In der Konsequenz sollten sich die Mitglieder des Bundestags dem Vorstoß des Bundesrates anschließen und sich dafür einsetzen, die Auswertbarkeit von Lieferlisten als zentrales Instrument zur Sicherstellung und Beschleunigung der Rückverfolgbarkeit von nicht sicheren Erzeugnissen in den Entwurf aufzunehmen (Punkt 9 bzgl. Art. 1 Nummer 33 b) aa)).

> Die Beschleunigung der Informationsübermittlung ist zentral, damit Rückrufe von nicht sicheren Erzeugnissen effektiv stattfinden können. Der vzbv begrüßt daher grundsätzlich die Klarstellungen in Bezug auf die Veröffentlichungsbefugnisse der Überwachungsbehörden sowie die Möglichkeit der Ausweitung der Anzeigepflicht.

3. NAHRUNGSERGÄNZUNGSMITTEL SICHER REGULIEREN

In Deutschland greift etwa ein Drittel der Erwachsenen regelmäßig zu Nahrungsergänzungsmitteln,[5] ohne dass eine Unterversorgung an Nährstoffen vorläge.[6] „Superfruits“ für ein starkes Immunsystem, Vitamin C gegen Coronavirus-Erkrankungen, Mineralstoffe für Schönheit von innen – glaubt man Werbeaussagen, können Nahrungsergänzungsmittel wahre Wunder bewirken. Doch die positive gesundheitliche Wirkung der Produkte ist oft nicht gegeben. Hoch dosiert können Nahrungsergänzungsmittel zudem unangenehme Nebenwirkungen haben und bei der gemeinsamen Einnahme mit Medikamenten sogar zu gefährlichen Wechselwirkungen führen. Anders als Arzneimittel unterliegen Nahrungsergänzungsmittel keinem Zulassungsverfahren. Für Produkte auf pflanzlicher Basis gibt es weder Qualitätsanforderungen noch Höchstmengenregelungen.

Auch 18 Jahre nach Inkrafttreten der EU-Richtlinie über Nahrungsergänzungsmittel (2002/45/EG) fehlen wichtige Regelungen, wie einheitliche Höchstmengen für Vitamine und Mineralstoffe. Bis auf zwei Stoffe, die inzwischen über Anhang III der Anreicherungs-Verordnung (EG) 1925/2006 verboten sind, gibt es in Deutschland keine Nega-

[5] Klartext Nahrungsergänzung: Umfrage: Das halten Verbraucher von Nahrungsergänzungsmitteln, 2018, https://projekte.meine-verbraucherzentrale.de/DE-VZ/umfrage-das-halten-verbraucher-von-nahrungsergaenzungsmitteln, 19.01.2021

[6] Max Rubner-Institut: Die Nationale Verzehrsstudie II, 2008, http://www.mri.bund.de/de/institute/ernaehrungsverhalten/forschungsprojekte/nvsii, 19.01.2021

tiv- oder Positivlisten für „sonstige Stoffe“, wie Stoffe auf pflanzlicher Basis, die Nahrungsergänzungsmitteln zugesetzt werden. Um diese Lücke zu schließen, haben zahlreiche EU-Staaten, wie Belgien, Frankreich und Italien, nationale Positivlisten erlassen. Der Bundesrat fordert daher in seinem Beschluss zum vorliegenden Entwurf die Bundesregierung auf, eine Ermächtigungsgrundlage für die Einrichtung und Führung einer Positivliste für „sonstige Stoffe“ aufzunehmen. Diese Positivliste sollte Vorgaben zur Definition „sonstiger Stoffe“, zu deren Wirkung, Sicherheit und Qualität sowie zulässigen Mengen machen (Punkt 11).[7] Diese Forderung teilt der vzbv.

Nahrungsergänzungsmittel sind aufgrund der Konzentration isolierter Nährstoffe und sonstiger Stoffe anders als herkömmliche Lebensmittel zu bewerten und können Gesundheitsrisiken bergen. Die Aufhebung des § 2 Abs. 3 Satz 3 des LFGB ist folgerichtig, da damit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Gleichstellung der sonstigen Stoffe mit ernährungsbezogener und physiologischer Wirkung, die bestimmten Lebensmitteln zugesetzt werden, Rechnung getragen wird. Der vzbv unterstützt, dass mit einer entsprechenden Verordnungsermächtigung, die in § 7 Abs. 2 vorzusehen ist, bedenkliche Stoffe einem Verbot beziehungsweise Höchstmengenregelungen unterworfen werden können.

> Die Mitglieder des Bundestags sollten sich für die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage einsetzen, die es der Bundesregierung ermöglicht, eine Positivliste für „sonstige Stoffe“ in Nahrungsergänzungsmitteln zu führen. Sie ist erforderlich für den Fall, dass Nahrungsergänzungsmittel auf den Markt kommen, deren Wirksamkeit und Sicherheit infrage steht. Nur dann haben Behörden die Möglichkeit, unsichere Produkte auch vom Markt zu nehmen.

4. ONLINEHANDEL ÜBERWACHEN

Während der Coronavirus-Pandemie hat sich der Onlinehandel als zeitsparende und bequeme Alternative zum stationären Handel etabliert. Doch Überwachungsbehörden stoßen bei der Auswahl und Entnahme von Proben im Onlinehandel schnell an ihre Grenzen. Dabei finden Behörden auch gerade im Internet immer wieder zahlreiche nicht verkehrsfähige Produkte, wie Nahrungsergänzungsmittel[8] oder Kaffeebecher[9].

Der vzbv begrüßt, dass auf der Grundlage der neuen EU-Kontrollverordnung nun auch Befugnisse für die anonyme Probenahme im LFGB geschaffen wurden. Die Praxis der Überwachungsbehörden zeigt jedoch, dass weitere Klärung notwendig ist, wie diese Befugnisse konkret angewendet werden können. Der Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure weist unter anderem darauf hin, dass weiterhin offenbleibt, wie die Ano-

---

[7] Stellungnahme des Bundesrats, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel-und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften (Drs. 617/20) https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0601-0700/617-20(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1, 19.01.2021

[8] Landesbetrieb Hessisches Landeslabor, Internethandel mit Nahrungsergänzungsmitteln und Sportlernahrung, https://lhl.hessen.de/lebensmittel/pflanzliche-lebensmittel/internethandel-mit-nahrungserg%C3%A4nzungsmitteln-und, 19.01.2021

[9] Die Untersuchungsämter für Lebensmittelüberwachung und Tiergesundheit Baden-Württemberg, 2020, Bambus in Coffee-to-go Bechern – legal auf dem Markt?, https://www.ua-bw.de/pub/beitrag.asp?subid=0&Thema_ID=3&ID=3205&Pdf=No&lang=DE, 19.01.2021

nymität der Behörden bei der Probenahme gesichert werden kann, ohne dass die Lebensmittelkontrolleure beispielsweise auf private Daten zurückgreifen müssen.[10] Außerdem bleibt zu klären, wie die Überwachungsbehörden bei der Probenahme im Onlinehandel sicherstellen können, dass die Erst- und Zweitproben aus der gleichen Charge stammen. Denn nur, wenn Proben aus übereinstimmenden Chargen stammen, kann der Händler beziehungsweise Hersteller die Ergebnisse der Überwachungsbehörden kontrollieren lassen und gegebenenfalls einen Gegenbeweis erbringen. Auch die Frage der Bezahlung von Proben gilt es zu klären.

> Die Mitglieder des Bundestags sollten sich für die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage einsetzen, die es der Bundesregierung ermöglicht, die Behörden bei der Umsetzung ihrer Befugnisse im Rahmen der Überwachung des Onlinehandels vor allem in Bezug auf die Probenahme zu unterstützen.

5. LEBENSMITTELKRIMINALITÄT

Spätestens seit dem Pferdefleischskandal im Jahr 2013 steht das Thema Lebensmittelbetrug auf der politischen Agenda. Durch die vorsätzliche Verfälschung oder Falschdarstellung von Lebensmitteln entsteht europaweit jährlich ein wirtschaftlicher Schaden von zehn bis 50 Milliarden Euro.[11]

Neben einem zentralen Angebot von Lebensmittelwarnungen müssen auch Informationen und Hinweise zum Thema Lebensmittelkriminalität Verbrauchern zentral zur Verfügung gestellt werden. So können sich Verbraucher besser vor Lebensmittelkriminalität schützen.

Die Plattform lebensmittelwarnung.de sollte daher erweitert werden, damit auch Hinweise auf Lebensmittelkriminalität auf einer zentralen Seite für Verbraucher zur Verfügung gestellt werden.

> Die Ergänzung der Plattform lebensmittelwarnung.de um Informationen und Hinweise zum Thema Lebensmittelkriminalität sind erforderlich, um Verbraucherinnen und Verbraucher nicht nur vor gesundheitlichem, sondern auch vor wirtschaftlichem Schaden zu schützen.

6. SCHUTZ ANONYMER HINWEISGEBER

Anonyme Hinweisgeber können wertvolle Informationen über Missstände in Produktionsstätten geben, bevor diese von Überwachungsbehörden bemerkt werden. Mit einem wirksamen System zum Schutz anonymer Hinweisgeber ließen sich zahlreiche skandalöse Zustände in Betrieben früher erkennen und beheben. Mit der EU-Kontrollverordnung wurde bereits ein Rahmen dafür geschaffen. Der Bund sollte es nicht den 16 Bundesländern überlassen, ein System zum Schutz von anonymen Hinweisgebern auszugestalten, sondern dies zentral unterstützen. Eine entsprechende Verordnungsermächtigung sollte daher im LFGB vorgesehen werden.

---

[10] Stellungnahme des Bundesverbandes der Lebensmittelkontrolleure e.V. (BVLK) zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches, https://www.bmel.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/4AendLebensmittelFutterG19WP.html, 19.01.2021

[11] Die Akademie Fresenius, 2019, Food Fraud: Mehr als nur die Spitze des Eisbergs bekämpfen, https://www.akademie-fresenius.de/unternehmen/presse/meldungen-detail/food-fraud-mehr-als-nur-die-spitze-des-eisbergs-bekaempfen/, 19.01.2021

> Der vzbv fordert die Mitglieder des Bundestags auf, bundeseinheitliche Regelungen zum Schutz anonymer Hinweisgeber zu schaffen.

7. TIERGESUNDHEITS- UND TIERWOHLMONITORING

Die Verbesserung des Tierschutzes ist ein weiteres zentrales Ziel der reformierten EU-Kontrollverordnung. Bis heute ist jedoch nicht erkennbar, wie Bund und Länder die eklatanten Kontrolldefizite in Tierhaltungsbetrieben künftig lösen wollen. Eine für alle Betriebe verpflichtende Teilnahme an einem Tiergesundheits- und Tierwohlmonitoring, verbunden mit Sanktionierungsmöglichkeiten, und eine erheblich verbesserte Präsenz der Veterinärüberwachung mit unangekündigten, mindestens jährlichen Kontrollen in den Ställen sind unabdingbar.

> Die Mitglieder des Bundestags sollten sich für eine Verordnungsermächtigung einsetzen, die die verbindliche Teilnahme an einem Tiergesundheits- und Tierwohlmonitoring für alle Betriebe vorschreibt.