



Antrag

der Abgeordneten **Florian von Brunn, Harry Scheuenstuhl, Klaus Adelt, Herbert Woerlein, Susann Biedefeld SPD**

Effektiver und unabhängiger Verbraucherschutz Maßnahmenpaket zur Stärkung der Lebensmittelüberwachung

Der Landtag wolle beschließen:

Die Staatsregierung wird aufgefordert, im Interesse der Gesundheit der Bevölkerung im Bereich des Verbraucherschutzes folgende Maßnahmen zu ergreifen:

1. Stärkung der Unabhängigkeit der Lebensmittelüberwachung:

Es ist das Amt eines unabhängigen bayerischen Beauftragten für Verbraucherschutz einzurichten.

Das staatliche Veterinärwesen und die Lebensmittelüberwachung sind aus den Landratsämtern auszugliedern und dafür eigene staatliche Ämter für Veterinärwesen und die Lebensmittelüberwachung zu errichten.

2. Verbesserung der Kontrollen:

Die Wirkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird maßgeblich von drei Faktoren bestimmt:

- a) der Qualität der unternehmerischen Eigenkontrollen,
- b) der Möglichkeit der staatlichen Kontrollbehörden und
- c) einem fachlichen und personell gut ausgestatteten, unabhängigen und einheitlichen Vollzug.

zu a) Die Eigenkontrollsysteme sind effektiver zu gestalten und deren Erkenntnisse stärker für die amtliche Überwachung zu erschließen durch

- Verbesserung der Qualitätsstandards für Eigenkontrollen,
- Prüfung, ob und wie die branchenspezifischen Leitlinien für verbindlich erklärt werden können und als Grundlage für behördliche Maßnahmen dienen können,
- Konkretisierung der Pflicht zur Dokumentation von Eigenkontrollen,

- verstärkte Begleitung und Überwachung der Eigenkontrollen durch die amtliche Lebensmittelüberwachung, unabhängig von Betriebskontrollen,
 - Erhöhung der Anzahl von Eigenkontrollen bei Betrieben mit positiven Befunden innerhalb der letzten 3 Monaten,
 - Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln durch normative Vorgaben,
 - Schaffung der Funktion eines Produktsicherheitsbeauftragten für bestimmte Unternehmen, der als Teil des Unternehmens Kontrollaufgaben im Interesse des Gemeinwohls wahrnimmt, und
 - zu schaffende Voraussetzungen, um die Ergebnisse der Qualitätssicherungssysteme der Wirtschaft für die amtliche Kontrolle nutzbar zu machen und dadurch für beide Seiten Synergien zu erreichen, zum Beispiel durch die Überlassung der Unterlagen von nach Internationaler Food Standard-zertifizierten Betrieben.
- Zu b) Die Möglichkeiten der Kontrollbehörden sind durch
- die verbindliche Anwendung des Vier-Augen-Prinzips bei Betriebskontrollen – mindestens bei den für den überregionalen Markt produzierenden Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen,
 - die Einführung verbindlicher und transparenter Merkmale bzgl. der Einteilung in Risikokategorien und der daran anknüpfenden Kontrollhäufigkeit,
 - einheitliche und verbindliche Vorgaben zur Kontrolltiefe bei Betriebskontrollen, unter anderem durch die Erstellung von verbindlichen Checklisten,
 - eine regelmäßige Überprüfung durch die jeweilige Fachaufsicht,
 - Überprüfung und Weiterentwicklung der Kriterien für eine angemessene risikoorientierte Auswahl notwendiger Proben, die das Risikopotenzial der zu überwachenden Betriebe verstärkt einbeziehen,
 - die Schaffung von Kapazitäten für Verdachtsproben (diese haben aber üblicherweise einen deutlich höheren Beanstandungsgrad als Planproben),
 - deutlichen Ausbau der Laborkapazitäten zu verbessern.

3. Vereinheitlichung des Systems der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung:

Mehr als 400 verschiedene Kontrollbehörden üben in der Bundesrepublik völlig uneinheitlich die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung in sicherheitsrelevanten Bereichen aus. Die Staatsregierung setzt sich für ein bundeseinheitliches Kontrollsystem ein. Dabei sind auch Ausstattung und Strukturen des Datenaustauschs- und -managements (u.a. ADV-Katalog) zu überprüfen.

Darüber hinaus sollen für einen länderübergreifenden Vergleich geeignete Kennzahlen entwickelt werden, die Leistungen, Kosten und Wirkungen der amtlichen Lebensmittelüberwachung abbilden. Dabei sind alle wesentlichen Überwachungsaufgaben und operativen Maßnahmen zur Erreichung der strategischen Länderziele zu berücksichtigen.

4. Stärkung der interdisziplinären Spezialeinheit und Erweiterung ihres Verantwortungsbereichs:

In Bayern ist bereits eine schlagkräftige interdisziplinäre Kontrolleinheit, die über produkt-, branchen- und unternehmensspezifischen Sachverstand verfügt, neben den herkömmlichen Kontrollstrukturen implementiert.

Diese Spezialeinheit des Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit stellt das notwendige komplexe Fachwissen für die Kontroll- und Untersuchungstätigkeit sicher. Zu ihren Aufgabenbereichen gehört zwischen ortsverschiedenen Unternehmen derselben Branche zu vergleichen, die Kontrollergebnisse insbesondere im Rahmen einer Schwachstellenanalyse auszuwerten und dies bei künftigen Kontrollen einfließen zu lassen.

Die Spezialeinheit soll vor allem die für einen überregionalen Markt produzierenden Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen überwachen sowie alle Betriebe, die dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) unterliegen.

5. Verbesserung der Rotation:

Für die Rotation des Überwachungspersonals in den Kontrollbehörden sind einheitliche und präzise Standards zu entwickeln. Etwaige Versuche der kontrollierten Stellen, amtliche Kontrolleure/Kontrollere zu beeinflussen, lassen sich so begrenzen.

Die Rotationspflicht der Prüfer wird auf spätestens nach Ablauf von 3 Jahren festgelegt.

6. Angemessene Ausstattung mit Personal und Sachmitteln:

Die personellen und sächlichen Kapazitäten der Überwachungseinrichtungen müssen die erforderlichen Schutzfunktionen der Lebensmittelüberwachung nach den EU-rechtlichen Vorgaben jederzeit umfassend sicherstellen.

Daraus folgt, dass der quantitative, qualitative und organisatorische Zuschnitt der zuständigen Ämter auf deren Aufgaben im Einzelnen auszurichten ist. Diese Aufgaben müssen im Vorfeld analysiert werden. Die erforderliche Personalausstattung folgt maßgeblich dem nach der Risikoanalyse ermittelten Kontrollumfang. Kontrolldefizite müssen mit organisatorischen und personellen Maßnahmen abgebaut werden.

Aufgabe einer Personalbedarfsermittlung ist es, den für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf möglichst genau zu bestimmen. Der Personalbedarf ist nach anerkannten analytischen Methoden zu ermitteln. Es müssen aber auch grundsätzliche Fragen bzgl. Eingruppierung und Laufbahn untersucht werden, um die Gewinnung von qualifizierten Arbeitskräften sicherzustellen.

7. Erläuternde Zusammenstellung aller einschlägigen Rechtsvorschriften:

Angesichts der komplexen, verflochtenen Rechtslage ist der Zugang zur Rechtsmaterie der Vorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) mit seinen Verweisen auf höherrangiges EU-Recht für die Anwender deutlich erschwert. Um diesen Zugang zu erleichtern, wird für die Anwender eine erläuternde Zusammenstellung aller einschlägigen Rechtsvorschriften entwickelt. Insbesondere wird dabei detailliert auf die Bestimmungen des EU-Rechts, vorrangig auf die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und zur Festlegung von Verfahren für Lebensmittelsicherheit und das sog. Hygienepaket, den Verordnungen (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates Nr. 852/2004, Nr. 853/2004 und Nr. 854/2004, eingegangen.

Weiter ist in dieser Handreichung zu erläutern, wie die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume in den EU-rechtlichen und nationalen Bestimmungen zur Durchführung der amtlichen Überwachung und die auch in sicherheitsrelevanten Bereichen anzutreffenden Lücken bzw. zu vagen Vorgaben im bundeseinheitlichen Ausführungsrecht, insbesondere in der AVV RÜb 135 auszulegen sind.

Hierbei ist insbesondere auf die korrekte Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einzugehen und wie bei widerstreitenden Interessen die Grundrechtsabwägung vorzunehmen ist. Wirtschaftliche Interessen auf der einen Seite und die Gefährdung der Gesundheit der Bevölkerung auf der anderen Seite ziehen häufig ein Untermaßverbot des Staates nach sich. Klarzustellen ist, dass ein Leistungsrecht auf Gesundheits- und Lebensschutz gegen Angriffe privater Dritter besteht. Dieses Leistungsrecht muss als Ultima Ratio immer auch die Information der Öffentlichkeit einschließen.

8. Prüfung von möglichen Synergien mit anderen umweltbezogenen Kontrollen:

Die Staatsregierung überprüft, ob im Rahmen von anderen Überwachungstätigkeiten, vor allem im Bereich des Immissionsschutzes, Synergieeffekte bestehen, und ob diese Kontrollen den Verbraucherschutz unterstützen können.

9. Regelmäßiger Bericht über die Umsetzung:

Über den Stand der Umsetzung dieser Maßnahmen wird dem Ausschuss für Umwelt und Verbraucherschutz erstmalig in der ersten Julisitzung 2016 berichtet.

Weitere Berichte folgen halbjährlich bis zur vollständigen Umsetzung der Maßnahmen.

Begründung:

BSE, Schweinemastskandal, Gammelfleisch, Dioxin und PCB in Fisch, Fleisch und Eiern, ekelerregende Zustände bei Müller-Brot, Pferdefleisch in Fertiggerichten, EHEC und zuletzt Salmonellen belastete Eier aus Bayern haben das Vertrauen der Bevölkerung in die Wirksamkeit des staatlichen Risikomanagements beim gesundheitlichen Verbraucherschutz stark beeinträchtigt. Der vorliegende Maßnahmenplan soll durch Vorschläge für organisatorische und normative Änderungen zu einer verbesserten Problembewältigung beitragen.

Hergebrachte Zuständigkeiten staatlicher Ebenen werden durch einen unabhängigen Landesbeauftragten für Verbraucherschutz ersetzt, der mit ebenfalls unabhängigen Strukturen der Ämter für Verbraucher- und Tierschutz als starker Vertreter der Verbraucher deutlich effektiver und unmittelbar Verbraucherinteressen wahrnehmen kann. Die organisatorischen Empfehlungen sollen die Qualität der unternehmerischen Eigenkontrolle verbessern, die Möglichkeiten staatlicher Kontrollbehörden erweitern und die Diskussion zur Stärkung der Lebensmittelsicherheit unterstützen.

In der Vergangenheit wurde eine intensive Zusammenarbeit der einzelnen Bundesländer immer wieder abgelehnt. In dieser Frage soll und muss ein Politikwechsel stattfinden. Die Schaffung eines bundeseinheitlichen Kontrollsystems ist unabdingbar. Die von Lebensmitteln ausgehenden Gefahren machen, wie zuletzt bei dem Skandal um Bayern-Ei erneut deutlich wurde, weder vor Grenzen der Bundesländer noch vor den Grenzen anderer Staaten halt. Die Umsetzung des Maßnahmenplans erfordert in einem zweiten Schritt, um konsequent Gefahren für die Gesundheit der Verbraucher zu bekämpfen, die Europäisierung der Kontrollmaßnahmen.

Hinsichtlich der Spezialeinheiten wird der Aufgabenbereich klar definiert. Hierbei wird berücksichtigt, dass die immer weiter zunehmende Globalisierung des Lebensmittelmarkts besonderes Fachwissen erfordert.

Personelle Maßnahmen wie die Rotation des Überwachungspersonals und der Ausbau der personellen und sächlichen Kapazitäten sind die logische Konsequenz aus den erwähnten Lebensmittelskandalen. Ohne den Abbau von Kontrolldefiziten werden sämtliche Maßnahmen für mehr Lebensmittelsicherheit scheitern. Der Prozess der Optimierung der Personalsituation muss sich perspektivisch auch mit der Frage der adäquaten Eingruppierung, Höhergruppierung und Laufbahn auseinandersetzen.

Um selbstbewusst, zielsicher und wirkungsvoll agieren zu können, müssen die Kontrollbehörden hinsichtlich der Rechtslage umfassend geschult werden. Eine erste Maßnahme ist eine erläuternde Zusammenstellung aller Rechtsvorschriften, die den Kontrollbehörden zur Verfügung gestellt wird. Konsequenterweise sind nach Umsetzung der Erstellung einer Handreichung Weiterbildungsmaßnahmen daraufhin zu überprüfen, ob Angebote für eine aktuelle und umfassende Schulung bzgl. einer korrekten Rechtsanwendung bestehen.

Das Vertrauen der Verbraucher in die Sicherheit von Lebensmitteln und in einen umfassenden Gesundheitsschutz wird nur wiederhergestellt werden können, wenn ständig Optimierungsmöglichkeiten überprüft und die rechtlichen und organisatorischen Regelungen weiterentwickelt werden.

Der Maßnahmenkatalog nimmt Bezug auf das von der damaligen Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ilse Aigner, beauftragte Gutachten zu Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, Prof. Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofs, 2012 sowie auf Forderungen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes durch den ehemaligen Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Horst Seehofer.