



Bericht

der Landesregierung

**Handlungsbedarf und Maßnahmen
zur Fortentwicklung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes
in Schleswig-Holstein**

**Federführend ist das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt
und ländliche Räume**

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	5
2	Rechtliche Grundlagen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes	6
3	Strukturen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes	7
4	Entwicklungen und Maßnahmen im gesundheitlichen Verbraucherschutz in der jüngeren Vergangenheit	15
4.1	Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen	16
4.2	Überwachung des Internethandels / Einrichtung einer Länderkontaktstelle im MELUR	17
4.3	Stärkung der Bedarfsgegenstände-, Kosmetik- und Tabaküberwachung	18
4.4	Weiterentwicklung der amtlichen Futtermittelüberwachung in Schleswig-Holstein	19
4.5	Einrichtung einer Koordinierungsstelle für Exportfragen	21
4.6	Abbau struktureller Defizite im Landeslabor	22
4.7	Verstärkte Kommunikation angesichts gestiegener Risikowahrnehmung in der Bevölkerung	24
5	Künftige Entwicklungen im gesundheitlichen Verbraucherschutz: steigende Anforderungen und zusätzliche Aufgaben	25
5.1	Steigende Anforderungen bei der behördlichen Überwachung	26
5.2	Zusätzliche Kontrollaufgaben im Bereich der Lebensmitteltäuschung	27
5.3	Neue Anforderungen aus der Revision der Kontroll-Verordnung der EU	28
6	Notwendige Maßnahmen zur Fortentwicklung der Überwachung	29
6.1	Maßnahmen im Bereich des Ministeriums bzw. des Landeslabors	30
6.1.1	Intensivierung und systematische Wahrnehmung der Fachaufsicht vor Ort im Bereich der Lebensmittelüberwachung	30
6.1.2	Stärkung des Landeslabors	30
6.1.3	Schaffung eines Interdisziplinären Kontrollteams	31
6.1.4	Einführung von Gebühren für Regelkontrollen im Bereich der Lebensmittelüberwachung	33
6.2	Maßnahmen im Bereich der Kreise und kreisfreien Städte	33
7	Ausblick und Fazit	34

Abkürzungsverzeichnis

AVV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EU-KOM	Kommission der Europäischen Union
FVO	Lebensmittel- und Veterinäramt (<i>als Dienststelle der EU-Kommission</i>)
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points (= <i>System der Gefahrenanalyse und Identifizierung kritischer Kontrollpunkte</i>)
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
LSH	Landeslabor Schleswig-Holstein
LUFA	Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt
MELUR	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein
MNKP	Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan
Noko	Norddeutsche Kooperation
NRKP	Nationaler Rückstandskontrollplan
TAM	Tierarzneimittelrecht

1 Einleitung

Die Verbraucherinnen und Verbraucher können heute aus einem vielfältigen Angebot an Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen wählen. Die Auswahl reicht von nahezu unbearbeiteten Lebensmitteln bis zu Produkten mit komplexen Herstellungsprozessen und einer Vielzahl von Rohstoffen und Zutaten. Sie stammen von vielen Tausenden von Herstellern im In- und Ausland. Was für die Verbraucherinnen und Verbraucher auf der einen Seite ein Gewinn an Lebensqualität sein kann, ist auf der anderen Seite eine Mammutaufgabe für den gesundheitlichen Verbraucherschutz auf allen Ebenen.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher haben Anspruch darauf, dass von diesen Angeboten bei sachgemäßer Verwendung keine gesundheitlichen Gefahren ausgehen. Neben der Frage der Sicherheit der Lebensmittel müssen die Verbraucher auch vor Täuschung geschützt sein. Die Aufdeckung von nicht deklariertem Pferdefleisch in Rindfleischerzeugnissen im Frühjahr 2013 rückte das Thema „Lebensmittelbetrug“ stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit. Insbesondere auch hochpreisige Produkte stehen im Fokus eines potentiellen Betrugs (z. B. Olivenöl, Fisch, Bio-Lebensmittel etc.), da hohe Gewinnmargen locken und ein niedriges Risiko besteht, belangt zu werden.

Hohe Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit beziehen sich dabei auf die gesamte Produktionskette vom Primärerzeugnis einschließlich der verwendeten Futtermittel bis zum Verbraucher („vom Acker bis zum Teller“). Verantwortlich für die Übereinstimmung der Lebensmittel und Bedarfsgegenstände mit den gesetzlichen Anforderungen ist auf allen Stufen der Produktion und des Handels der verantwortliche Lebensmittelunternehmer. Lebensmittel sind oft sehr empfindliche Produkte. In der langen Kette von der landwirtschaftlichen Urproduktion bis zum Verbraucher bestehen viele Risiken, die zu einer Beeinträchtigung der Qualität führen können. Das können belastete Zutaten ebenso sein wie Hygienemängel oder Fehler beim Transport und bei der Lagerung von Lebensmitteln. Wenn Fehler in der Lebensmittelkette deutlich werden, sind nicht selten eine große Menge von Lebensmitteln und viele Verbraucherinnen und Verbraucher betroffen.

Die amtliche Lebensmittel- und Veterinärüberwachung hat die Aufgabe, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen durch den Lebensmittelunternehmer zu überwachen. Hierfür werden Betriebsinspektionen entlang der gesamten Lebensmittelkette von der landwirtschaftlichen Urproduktion bis zur endgültigen Abgabe an die Ver-

braucherinnen und Verbraucher durchgeführt, ergänzt durch die Entnahme amtlicher Proben und deren Untersuchung. Die Auswahl der Betriebe, die Inspektionshäufigkeit und die Probennahme erfolgen risikoorientiert.

Lebensmittelrückrufe und die öffentliche Diskussion über vermeintliche oder tatsächliche gesundheitliche Risiken, die von Lebensmitteln ausgehen, verunsichern viele Verbraucherinnen und Verbraucher. Daraus, aber auch aus Entwicklungen wie der Globalisierung der Warenströme entstehen immer wieder auch Diskussionen über den staatlichen gesundheitlichen Verbraucherschutz.

Dieser Bericht soll einen Überblick über die Grundlagen und Strukturen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Schleswig-Holstein sowie über Maßnahmen zur Stärkung in der jüngeren Vergangenheit und in der Zukunft geben.

2 Rechtliche Grundlagen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Lebensmittelsicherheit ist eine der tragenden Säulen des Verbraucherschutzes. Die Bürgerinnen und Bürger stellen zu Recht hohe Anforderungen an die Sicherheit von Lebensmitteln. Damit diese gewährleistet werden kann, müssen Landwirtschaft, Lebensmittelwirtschaft, Überwachungsbehörden und Wissenschaft eng zusammenarbeiten. Das gemeinsame Ziel aller Anstrengungen ist einerseits der Schutz der Gesundheit und andererseits der Schutz vor Täuschung. Ein hohes Maß an Lebensmittelsicherheit stärkt das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher und schützt die Lebensmittelwirtschaft vor Wettbewerbsverzerrungen infolge eines Wettbewerbs um die geringsten Sicherheitsstandards. Letztlich bedeutet Lebensmittelsicherheit volkswirtschaftliche Wertschöpfung.

Die Grundlagen für den gesundheitlichen Verbraucherschutz sind im Lebensmittel- und Futtermittelrecht sowie teilweise im Tiergesundheitsrecht verankert. Diese Rechtsbereiche unterliegen einem stetigen Wandel. Denn die Wirtschaftsstrukturen verändern sich laufend, weil die Warenströme globaler werden und die Produktvielfalt zunimmt. Hierdurch steigen die Risiken, dass nicht sichere Lebensmittel überregional in Verkehr gebracht werden und dieses nicht rechtzeitig durch die Überwachung erkannt werden kann. In allen Mitgliedstaaten gilt daher seit über zehn Jahren unmittelbar geltendes europäisches Recht (Grundlage: Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und das so genannte Hygienepaket mit den Verordnungen (EG) Nr. 852/2004, 853/2004, 854/2004 und 183/2004). Ergänzt werden diese Regelungen durch umfangreiches

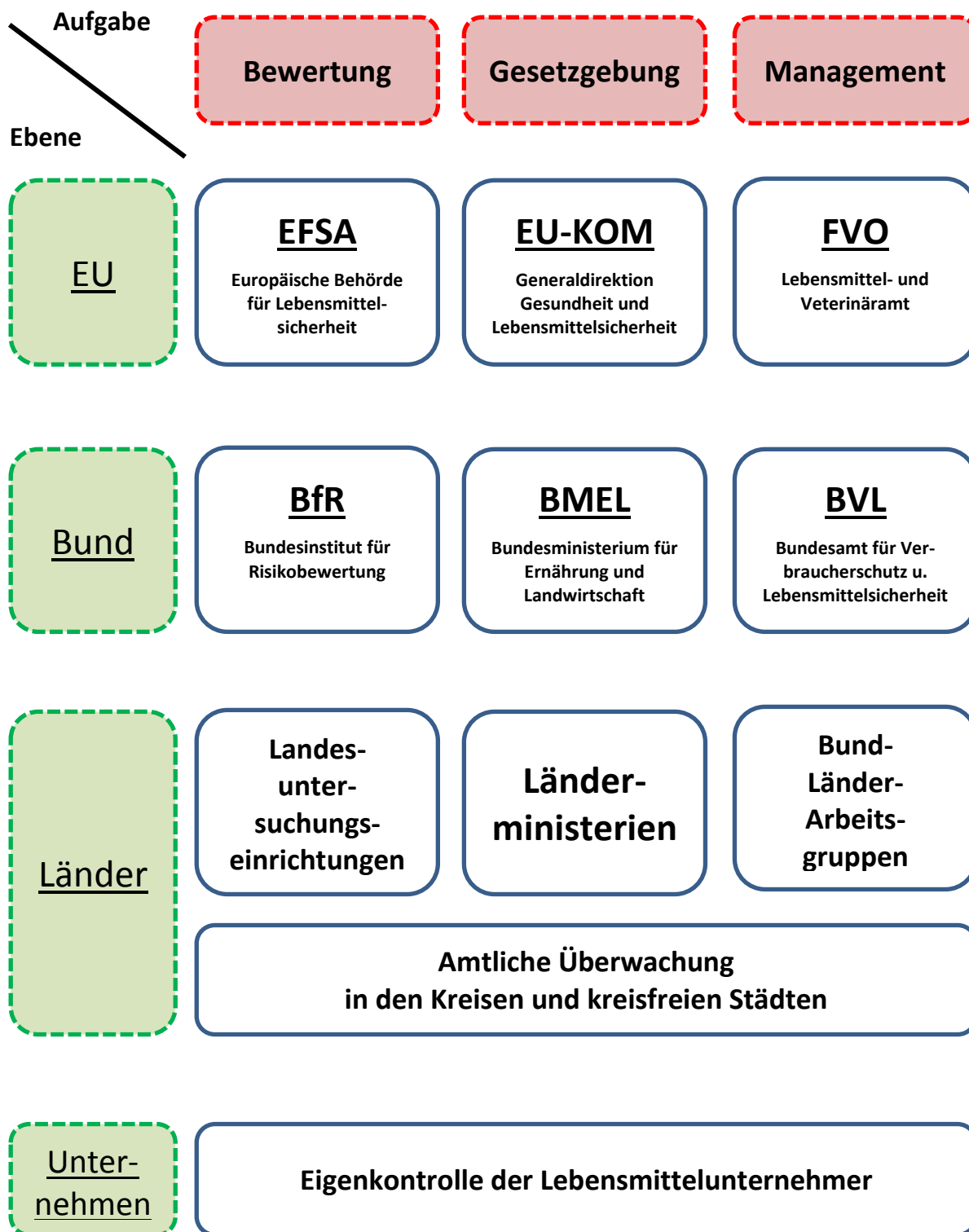
ausführendes nationales Recht. Dabei steht das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch im Vordergrund. Damit wurde im Einklang mit der Rechtsentwicklung auf Gemeinschaftsebene ein einheitliches Gesetz für Lebensmittel und Futtermittel sowie für Bedarfsgegenstände und kosmetische Mittel geschaffen. Außerdem wird das Gemeinschaftsrecht national durch die Lebensmittel-Hygieneverordnung, die Tierische Lebensmittel-Hygieneverordnung, die Tierische Lebensmittel-Überwachungsverordnung und Futtermittelverordnung ergänzt. Diese EU- und nationalen Vorschriften sind in allen Lebensmittelunternehmen gleichsinnig anzuwenden.

Diese im Lebens- und Futtermittelrecht bereits vollzogene Harmonisierung wird nunmehr auch im Tiergesundheitsrecht etabliert, indem die zahlreichen europäischen Richtlinien in einem Tiergesundheitsrechtsakt der EU als unmittelbar geltendes Recht (Verordnung (EU) 2016/429 vom 9. März 2016) zusammengeführt wurden. Der Tiergesundheitsrechtsakt ist nach einer Übergangszeit von fünf Jahren ab dem 21. April 2021 anzuwenden. Die Europäische Kommission wird bis zu diesem Zeitpunkt die noch erforderlichen Durchführungsvorschriften erarbeiten, damit diese zeitgleich in Kraft treten können.

3 Strukturen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Gesundheitlicher Verbraucherschutz findet auf verschiedenen staatlichen Ebenen statt. Zahlreiche Institutionen und Behörden nehmen auf unterschiedlichen Ebenen jeweils unterschiedliche Aufgaben wahr, von der Gesetzgebung über die Bewertung bis hin zum Management. Die nachfolgende Grafik zeigt dieses exemplarisch am Beispiel des Bereichs Lebensmittelsicherheit. Vergleichbare Strukturen gibt es auch für die Bereiche Tiergesundheit und Futtermittelsicherheit.

Das Netzwerk der Lebensmittelsicherheit in der EU



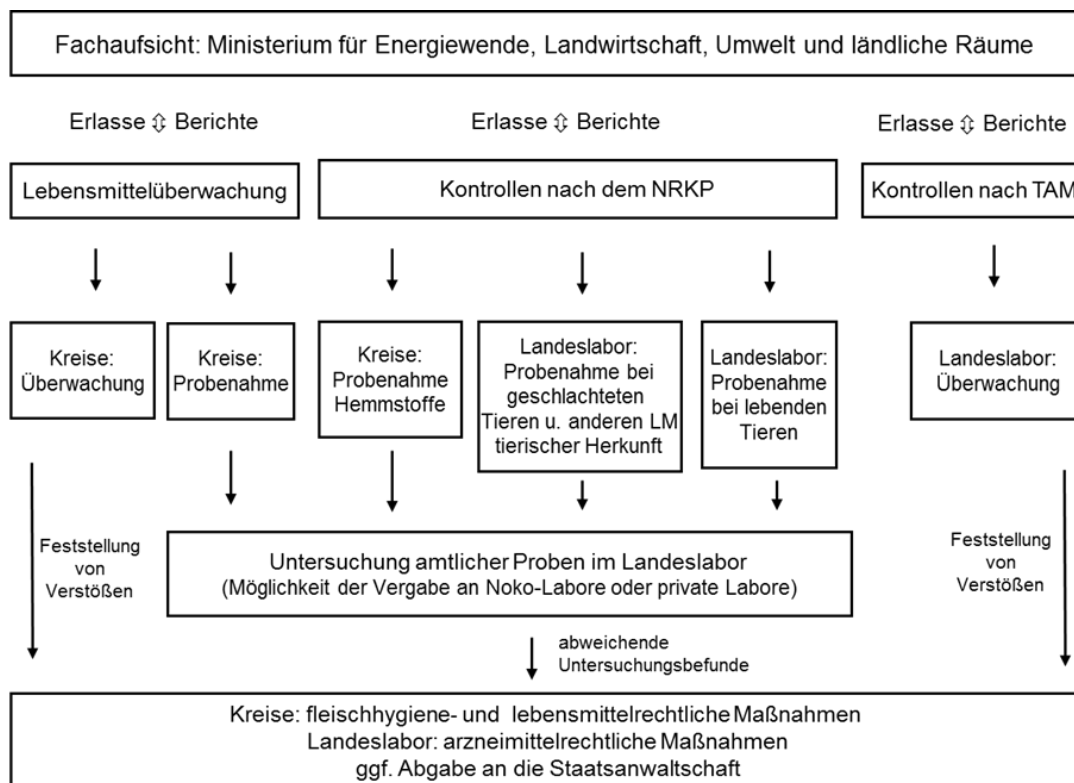
Quelle: Publikation des BMEL „Lebensmittelsicherheit verstehen“ in AGRA-EUROPE Heft 5, 1. Februar 2016

In Deutschland sind verfassungsrechtlich bedingt die Länder für die Durchführung der amtlichen Kontrollen zuständig. Dem Bund obliegen zentrale Aufgaben wie die nationale Rechtsetzung, die wissenschaftliche Risikobewertung sowie das länderübergreifende Risikomanagement. Die Abstimmung Länder übergreifender Vollzugsfragen erfolgt in der Verbraucherschutzministerkonferenz der Länder sowie in der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz und ihren fachspezifischen Arbeitsgruppen.

Schleswig-Holstein verfügt über einen zweistufigen Behördenaufbau, bestehend aus der obersten Landesbehörde MELUR (Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume) als Fachaufsichtsbehörde sowie den Verwaltungsbehörden auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte sowie dem Landeslabor in Neumünster als Überwachungsbehörden.

Die Organisation der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung sowie der Tiergesundheitsüberwachung in Schleswig-Holstein ist in den folgenden Abbildungen dargestellt:

Struktur der amtlichen Lebensmittelüberwachung in Schleswig-Holstein



Legende: NRKP: Nationaler Rückstandskontrollplan
 TAM: Tierarzneimittelrecht
 Noko: Norddeutsche Kooperation

Der Lebensmittelunternehmer hat durch eigene Kontrollen einschließlich Probenuntersuchungen zu gewährleisten, dass die von ihm produzierten Lebensmittel den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Bei Nichteinhaltung dieser Anforderungen ist der Lebensmittelunternehmer verpflichtet, die Verbraucher zu informieren und das betreffende Produkt zurückzurufen. Jeder Lebensmittelunternehmer entlang der Lebensmittelkette ist verpflichtet, die Rückverfolgbarkeit seiner Produkte, z. B. beginnend beim Primärerzeuger mit Kennzeichnung der Nutztiere im Geburtsbestand, zu dokumentieren, damit bei unsicheren Lebensmitteln schnell die Ursache gefunden und abgestellt werden kann sowie Informationen zum Schutz der Verbraucher erfolgen können.

lebensmittelwarnung.de

Die Bundesländer oder das BVL publizieren auf dieser Internetseite öffentliche Warnungen und Informationen im Sinne des § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches. In der Regel handelt es sich um Hinweise der zuständigen Behörden auf eine Information der Öffentlichkeit oder eine Rücknahme- oder Rückrufaktion durch den Lebensmittelunternehmer. Erfasst werden einschlägige Informationen über Lebensmittel und mit Lebensmitteln verwechselbare Produkte, die in den angegebenen Bundesländern auf dem Markt sind oder über das Internet verkauft werden und möglicherweise bereits an den Endverbraucher abgegeben wurden.

Die amtliche Lebensmittel- und Veterinärüberwachung hat die Aufgabe, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen durch den Lebensmittelunternehmer zu überwachen. Hierfür werden Betriebsinspektionen entlang der gesamten Lebensmittelkette durchgeführt sowie amtliche Proben entnommen und untersucht. Die Auswahl der Betriebe und die Inspektionshäufigkeit erfolgen risikoorientiert.

Amtliche Untersuchungen von Lebensmitteln, Bedarfsgegenständen, kosmetischen Mitteln und Tabakerzeugnissen

Ein wesentlicher Teil der amtlichen Kontrolle besteht in der Laboruntersuchung von Erzeugnissen mittels mikrobiologischen, chemisch-physikalischen und molekularbiologischen Methoden. Die Untersuchungen erstrecken sich auf Zusammensetzung und Reinheit, auf unerwünschte Stoffe sowie auf Hygienekriterien. Sie erfolgen kontinuierlich und risikoorientiert, d. h. es wird die gesamte Angebotspalette unter die Lupe genommen, Erzeugnisse mit einem höheren Risiko häufiger als andere. Die Ergebnisse fließen zum Teil ein in bundes- oder europaweit koordinierte Programme.

Darstellungen zu den Ergebnissen amtlicher Untersuchungen finden sich auf folgenden Internetseiten:

MELUR: <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Themen/L/lebensmittel.html>

Jahresberichte LSH: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LLABOR/llabor_node.html

Übergeordnete Programme: BVL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/Im_AmtLMUeberwachung_node.html

Die EU-Kommission wiederum überprüft, ob die Mitgliedstaaten die Überwachung im Einklang mit dem Europäischen Recht durchführen.

Zusätzlich zu der oben beschriebenen Verpflichtung des Lebensmittelunternehmers zur Information der Verbraucher über nicht sichere Lebensmittel sieht das Europäische Recht vor, dass die Überwachungsbehörden über nicht sichere Produkte und deren Hersteller mittels eines einheitlichen Schnellwarnsystems die Mitgliedstaaten und gegebenenfalls die Öffentlichkeit informieren.

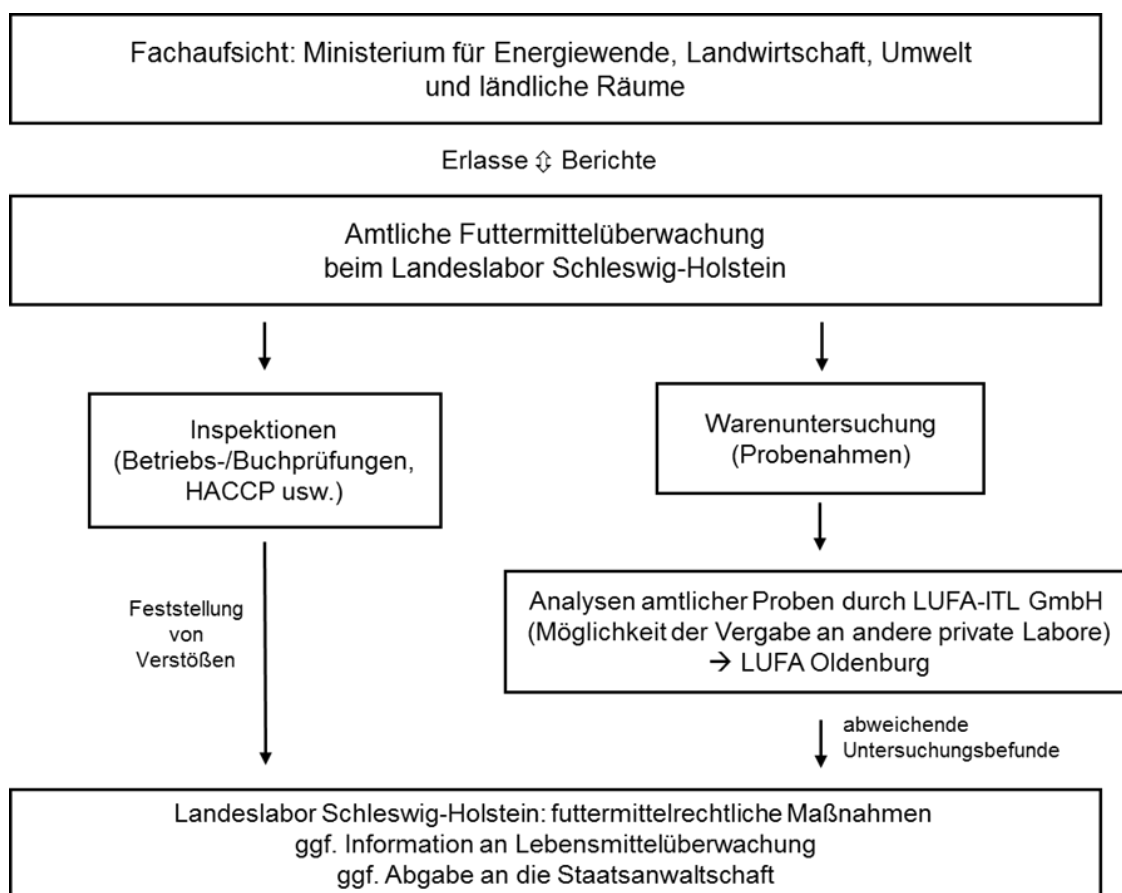
Auch Bedarfsgegenstände und Kosmetika unterliegen der amtlichen Überwachung und dürfen keine Stoffe enthalten, die die menschliche Gesundheit gefährden können. Zu den Bedarfsgegenständen zählen Gegenstände im Kontakt mit Lebensmitteln (Verpackungen, Gegenstände für Zubereitung und Verzehr), Gegenstände im Kontakt mit dem menschlichen Körper (Bekleidung, Schmuck, Haarsersatz, Utensilien zur Körperpflege, Spielwaren), Verpackungen für kosmetische Mittel sowie Reinigungs- und Pflegemittel für den Haushalt und für Lebensmittelbedarfsgegenstände.

Regelungsabsicht ist in diesen Fällen hauptsächlich die Vermeidung des Übergangs von gesundheitlich bedenklichen Stoffen auf Lebensmittel oder den menschlichen Körper.

Besonders hohe Anforderungen werden an Kosmetika gestellt. So muss der verantwortliche Hersteller bzw. der Importeur die gesundheitliche Unbedenklichkeit seiner Produkte vor der Vermarktung nachweisen und belegen, dass von kosmetischen Mitteln keine Gefahr für die Verbraucherinnen und Verbraucher ausgeht.

Darüber hinaus gehört die Überwachung der Tabakerzeugnisse zu den Aufgaben der amtlichen Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung.

Struktur der amtlichen Futtermittelüberwachung in Schleswig-Holstein



Legende:

HACCP: Hazard Analysis and Critical Control Points (= System der Gefahrenanalyse und Identifizierung kritischer Kontrollpunkte)

LUFA: Landwirtschaftliche Untersuchungs- und Forschungsanstalt

Die grundsätzlichen Anforderungen und Pflichten der Lebensmittelunternehmer gelten analog auch für die Futtermittelunternehmer, wie z. B. die Verantwortung für die Sicherheit der Futtermittel, die Durchführung von Eigenkontrollen oder die Einrichtung von Systemen zur Rückverfolgbarkeit von Futtermitteln.

Die amtliche Futtermittelüberwachung hat die Aufgabe, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen durch den Futtermittelunternehmer zu überwachen. Futtermittel sollen so beschaffen sein, dass sie die Leistungsfähigkeit der Tiere erhalten und die von Nutztieren gewonnenen Lebensmittel und sonstige Produkte den an sie gestellten Anforderungen entsprechen, dieses auch im Hinblick auf ihre Unbedenklichkeit für die menschliche Gesundheit. Weiterhin darf durch Futtermittel der Naturhaushalt nicht durch sog. unerwünschte Stoffe (wie z. B. Zink) in tierischen Ausscheidungen beeinträchtigt werden. Die Futtermittelüberwachung ist sowohl zuständig für die Überwachung von Futtermitteln für lebensmittelliefernde Tiere als auch für Heimtiere.

Die amtliche Futtermittelüberwachung in Schleswig-Holstein ist dem Landeslabor Schleswig-Holstein in Neumünster übertragen, welches die Futtermittelkontrollen zentral für das Land durchführt. Voraussetzung für die Wahrnehmung der Aufgaben der amtlichen Futtermittelkontrolle ist die Qualifikation gemäß der nationalen Futtermittelkontrollverordnung. Diese Qualifikation erfüllen derzeit acht Futtermittelkontrollere/innen.

Amtliche Futtermittelkontrollen

Die Grundlage für die Durchführung der amtlichen Futtermittelkontrollen ist das „Kontrollprogramm Futtermittel für die Jahre 2012 bis 2016“. Das Kontrollprogramm ist Bestandteil des Mehrjährigen Nationalen Kontrollplans (MNKP). Amtliche Kontrollen werden in der Regel ohne Vorankündigung durchgeführt. Sie gliedern sich in zwei Bereiche:

- Inspektionen (sog. Prozesskontrollen) dienen der Überprüfung von Tätigkeiten eines Betriebes auf Einhaltung der entsprechenden futtermittelrechtlichen Vorschriften (z. B. HACCP gestützte Eigenkontrollsysteme u. a.).
- Risiko- bzw. verdachtsorientierte Warenuntersuchungen von Futtermitteln. U. a. werden im Bereich der unerwünschten Stoffe mit festgesetztem Höchstgehalt Untersuchungen auf Dioxin, PCB, Aflatoxin und Schwermetalle (z. B. Blei, Cadmium) durchgeführt.

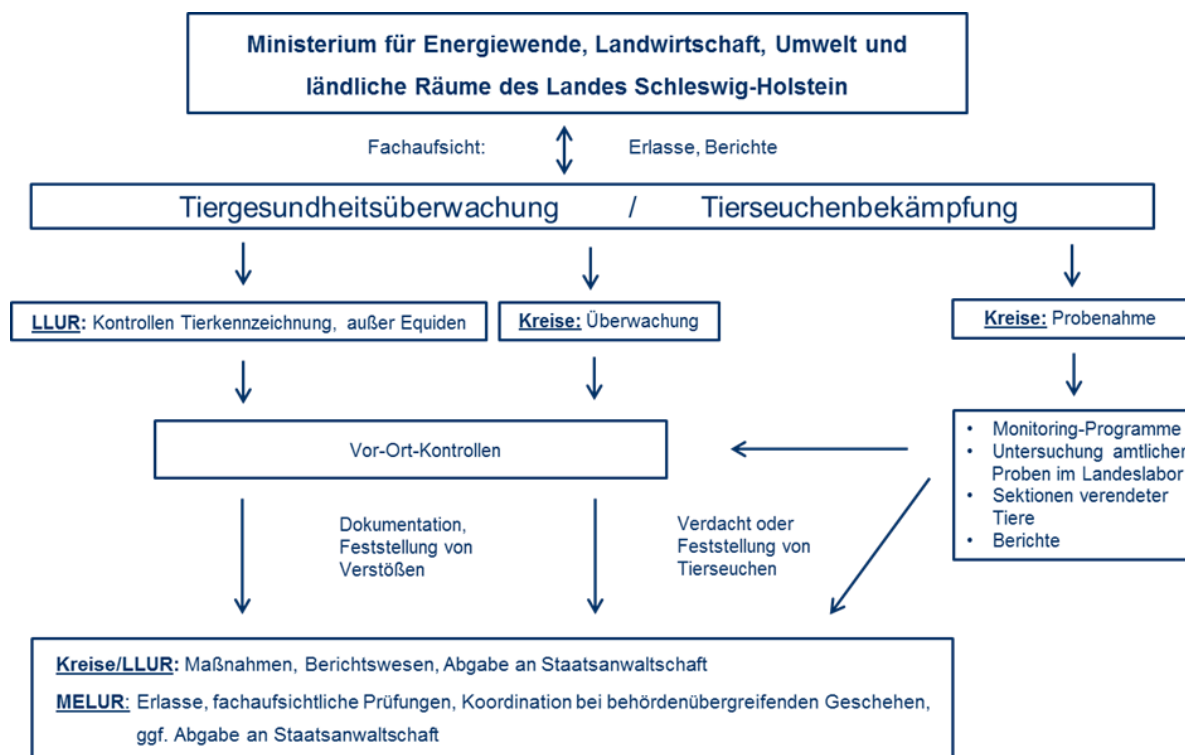
Die Umsetzung des Nationalen Kontrollprogramms Futtermittel erfolgt auf Grundlage der AVV Rahmen-Überwachung (siehe auch Pkt. 4.4). Amtliche Futtermittelkontrollen finden an allen Punkten der Futtermittelkette statt.

Sobald die Risikobewertung ergibt, dass eine Gefahr für Mensch oder Tier durch ein beanstandetes Futtermittel besteht, erfolgt die sofortige Information der zuständigen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden.

Mängel müssen behoben bzw. abgestellt werden und werden ggf. im Rahmen von Ordnungswidrigkeiten-Verfahren geahndet. Bei Verdacht auf eine Straftat erfolgt die Abgabe an die Staatsanwaltschaft.

Die Ergebnisse und weitere Erläuterungen zur amtlichen Futtermittelüberwachung sind auf der Homepage des MELUR zugänglich (<http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/futtermittel/datengrundlagen.html>).

Struktur der amtlichen Tiergesundheitsüberwachung / staatlichen Tierseuchenbekämpfung in Schleswig-Holstein



Das MELUR ist als oberste Landesbehörde zuständig für die Rechtsauslegung im Bereich Tiergesundheit/Tierseuchenbekämpfung und übt die Fachaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte, das Landeslabor und das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume aus. Bei kreisübergreifenden Tierseuchengeschehen ist es nach dem Gesetz zur Ausführung des Tiergesundheitsgesetzes befugt, die Zuständigkeit an sich zu ziehen, um übergeordnete Maßnahmen anzuordnen und zu koordinieren. Das LLUR (Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume) ist zuständig für die Durchführung der risikobasierten Fachrechts- und Cross Compliance-Kontrollen bei der Tierkennzeichnung der Klauentiere (Rind, Schaf, Ziege, Schwein). Die Kreise und kreisfreien Städte führen die Tiergesundheitsüberwachung und die staatliche Tierseuchenbekämpfung in ihrem Hoheitsgebiet durch. Sowohl amtliche als auch amtlich beauftragte durch den Bestandstierarzt entnommene Proben einschließlich ganzer Tierkörper werden im Landeslabor in Neumünster auf die verschiedenen Erreger von Tierkrankheiten untersucht. Die jeweiligen Befunde werden in Form eines Prüfberichts dem Auftraggeber und bei bestimmten Erkrankungen auch dem MELUR übermittelt. Im Fall von Verstößen gegen das Tiergesundheitsrecht können die Kreise und kreisfreien Städte bzw. das LLUR Maßnahmen anordnen, Bußgelder verhängen und soweit es sich um Verstöße handelt, die den Tatbestand einer Straftat erfüllen, diese an die Staatsanwaltschaft abgeben. In Einzelfällen kann auch das MELUR Vorgänge an die Staatsanwaltschaft geben. Das MELUR fragt die Ergebnisse von Monitoringprogrammen halbjährlich beim Landeslabor und bei den Kreisen und kreisfreien Städten ab und berichtet diese an die Bundesregierung. Die Ergebnisse dieser Programme werden jeweils im Jahresbericht des Landeslabors veröffentlicht (zu finden im Internet unter <http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/Lebensmittel/datengrundlage.html>)

4 Entwicklungen und Maßnahmen im gesundheitlichen Verbraucherschutz in der jüngeren Vergangenheit

Das verfügbare Angebot an Lebensmitteln stammt heute von vielen Tausenden von Herstellern im In- und Ausland. In der Tendenz ist bei den Unternehmen der Ernährungswirtschaft im Laufe der Zeit eine zunehmende Konzentration festzustellen, teilweise sind sehr komplexe, länderübergreifende Unternehmensstrukturen entstanden,

die oft wenig transparent sind. Bei den Erzeugnissen werden die Produktzyklen immer kürzer, laufend drängen neue Produkte auf den Markt.

Die deutsche Ernährungswirtschaft hat sich immer stärker auch auf den Export in Länder außerhalb der EU ausgerichtet. Dadurch haben gerade bei Exporten in Drittländer die individuellen, vom EU-Recht abweichenden Anforderungen der Empfängerländer im Hinblick auf die Unbedenklichkeit der Produkte stark an Bedeutung gewonnen.

Als Reaktion auf diese Entwicklungen wurden in Schleswig-Holstein bzw. unter Mitwirkung des Landes in der jüngeren Vergangenheit unter anderem folgende Konsequenzen gezogen:

4.1 Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen

Von Mai bis Juni 2011 kam es in Deutschland zu einem EHEC-Ausbruch mit der Folge, dass mehrere Tausend Menschen erkrankten; 53 Menschen starben (EHEC = Bakterium; enterohämorrhagische *Escherichia coli*). Trotz mehrerer Tausend Probenahmen wurde kein kontaminiertes Lebensmittel gefunden. Durch die Ermittlungen einer Task Force, der auch ein Vertreter aus Schleswig-Holstein angehörte, kam man der Quelle auf die Spur: Mit hoher Wahrscheinlichkeit war die Ursache für den EHEC-Ausbruch Bockshornkleesamen, der aus Ägypten importiert worden war.

Eine enge Zusammenarbeit verschiedener Behörden im Krisenfall ist dringend geboten, wie sich bei der Aufklärung des EHEC-Ausbruchs gezeigt hat. Deshalb haben der Bund und die Länder 2012 eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit beschlossen, damit im Krisenfall eine Task Force beim BVL einberufen werden kann, mit dem Ziel, die Verbraucherinnen und Verbraucher in Zukunft noch besser vor gesundheitlichen Gefahren zu schützen.

4.2 Überwachung des Internethandels / Einrichtung einer Länderkontaktstelle im MELUR

Immer mehr Verbraucherinnen und Verbraucher nutzen das Internet zum Einkaufen von Lebensmitteln. Nicht selten werden über diesen Vertriebsweg als kritisch anzusehende Erzeugnisse angeboten. Ein Beispiel dafür sind nicht zugelassene neuartige Lebensmittel oder auch Mittel mit stark wirksamen Arzneistoffen, von denen gesundheitliche Gefahren ausgehen können. Hinzu kommen Angebote über Erzeugnisse mit unzulässigen oder unzutreffenden Wirkaussagen, die ein erhebliches Täuschungspotential aufweisen. Ebenso wie der stationäre Handel müssen also auch Internethändler wirksam überwacht werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, wurde im Juli 2013 beim BVL eine Länderzentralstelle zur Überwachung des Internethandels mit Lebensmitteln, Futtermitteln, Kosmetika und Bedarfsgegenständen eingerichtet. Schleswig-Holstein beteiligt sich im Länderverbund an den Kosten für die Zentralstelle. Die Zentralstelle führt Internetrecherchen zur Ermittlung von Produkten und Betrieben durch.

Besonderheiten des Internethandels

Im Unterschied zum herkömmlichen Einzelhandel können Verbraucher im Internet Produkte weltweit direkt bestellen. Betreiber von Internetshops haben häufig keine Erfahrung als Lebensmittelunternehmer. Der Betrieb eines Internetshops verursacht einen vergleichsweise geringen Aufwand, wenn z. B. Bestellungen nur weitergeleitet werden, ist noch nicht einmal ein eigenes Lager erforderlich, sondern nur ein Computer. Dies führt u. a. dazu, dass über das Internet Produkte erworben werden können, die im Einzelhandel nicht erhältlich sind, z. B. Erzeugnisse der traditionellen chinesischen Medizin aus Fernost oder angeblich leistungsstärkende Präparate für Kraftsportler aus den USA. Von solchen Erzeugnissen können aufgrund ihrer Zusammensetzung konkrete Gesundheitsgefahren ausgehen oder der Verbraucher wird über die Wirksamkeit der Mittel getäuscht. Daher besteht die Notwendigkeit, den Internethandel mit neuen Instrumenten zu überwachen.

Weitergehende Informationen zur Kontrolle des Internethandels enthält die Homepage des Bundesinstituts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit unter http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/06_UeberwachungInternethandel/Im_ueberwachung_internethandel_node.html

Bei den durchgeführten Recherchen im Lebensmittelbereich liegt der Fokus auf der Fahndung nach

1. Angeboten risikobehafteter Lebensmittel, die die Verbraucher gesundheitlich schädigen oder täuschen können;
2. nicht registrierten Lebensmittelunternehmen.

Wie in den anderen Bundesländern wurde im MELUR eine Länderkontaktstelle zur Kommunikation mit der Zentralstelle eingerichtet. Die Länderkontaktstelle hat die Aufgabe, die Überwachungstätigkeiten, die sich aus den Rechercheergebnissen ableiten lassen, in Schleswig-Holstein zu koordinieren.

4.3 Stärkung der Bedarfsgegenstände-, Kosmetik- und Tabaküberwachung

Mit der fortschreitenden Entwicklung des Marktüberwachungs- und Tabakrechts auf EU-Ebene steigen die Anforderungen an die nationale Überwachung der Bedarfsgegenstände, Kosmetika und Tabakerzeugnisse entsprechend. Um dem zu begegnen, wurde im MELUR zum 1. April 2016 eine Stelle für eine/n lebensmittelchemische/n Referenten/in geschaffen und besetzt. Zu den Aufgaben gehören die Erstellung eines Konzeptes zur risikoorientierten Probennahme sowie die Weiterentwicklung der Überwachung dieser Bereiche unter Einbeziehung sachlich benachbarter Rechtsbereiche wie das Chemikalien- und Produktsicherheitsrecht. Darüber hinaus ist die fachliche Begleitung der bundesweiten Informations- und Datenmanagementsysteme für die Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung Inhalt dieser Stelle.

Der veränderte Stellenwert von Bedarfsgegenständen

Von Bedarfsgegenständen mit Lebensmittelkontakt dürfen keine gesundheitlich bedenklichen Stoffübergänge auf Lebensmittel stattfinden. Während früher überwiegend Ess- und Trinkgeschirr mit schwermetallhaltigen Komponenten im Fokus stand, haben in diesem Zusammenhang heute die Verpackungen von Lebensmitteln eine große Bedeutung. Verpackungen sollen ansprechend, aber auch nachhaltig aus Altmaterialien hergestellt sein. Beides führt dazu, dass mit steigender Tendenz eine Vielzahl von Stoffen aus Druckfarben und Altpapierbehandlung in verpackten Lebensmitteln nachweisbar ist. Ein bekanntes Beispiel sind Mineralöle in Adventskalenderschokolade. Von vielen Stoffen sind mögliche Wirkungen auf die Gesundheit noch gar nicht bekannt. Hier ist in Zukunft vermehrt Forschungs-, Klärungs-, Regelungs- und Überwachungsbedarf gegeben.

4.4 Weiterentwicklung der amtlichen Futtermittelüberwachung in Schleswig-Holstein

Im Zuge der Überlegungen zur Einführung von Gebühren für Regelkontrollen der amtlichen Futtermittelüberwachung in Schleswig-Holstein wurden die Planungen sowohl für die Prozesskontrollen (Inspektionen) als auch die Warenkontrollen (Probenahme und Untersuchung) evaluiert und einzelbetrieblich konkretisiert.

Konkretisierung der Inspektionen

Grundlage für die Planung und Durchführung der Inspektionen ist die Risikobewertung und Ableitung der Kontrollfrequenz gemäß AVV Rahmen-Überwachung.

Die unterschiedlichen futtermittelrechtlichen Anforderungen an die verschiedenen Betriebsarten bedingen einen unterschiedlichen (zeitlichen) Kontrollaufwand der Futtermittelüberwachung. Aufgrund der Tätigkeiten der Futtermittelunternehmer wurden die Futtermittelunternehmen in vier Gruppen zusammengefasst. Es wird unterstellt, dass die futtermittelrechtlichen Anforderungen komplett innerhalb eines bestimmten Zeitintervalls abgeprüft werden:

- a) Inspektionen mit hohem zeitlichen Aufwand
- b) Inspektionen mit mittlerem zeitlichen Aufwand
- c) Inspektionen mit geringem zeitlichen Aufwand
- d) Inspektionen mit sehr geringem zeitlichen Aufwand.

Die Zeitintervalle für die Inspektionen ergeben sich aus der Risikoanalyse.

Konkretisierung der Probenplanung

Die Gesamtprobenzahl für Schleswig-Holstein wird aus dem Kontrollprogramm Futtermittel abgeleitet. In den zurückliegenden Jahren wurden ca. 800 Futtermittelproben pro Jahr auf allen Stufen der Futtermittelproduktion und des -handels gezogen. Aktuell erfolgt eine Überarbeitung des nationalen Kontrollplans Futtermittel für die Jahre 2017 bis 2022.

Die Probenplanung bzw. tatsächliche Probenziehung erfolgt auf allen Stufen der Futtermittelproduktion bzw. des -handels. Neben dem Produktionsumfang wird die Risikoeinstufung der Mischfutterhersteller berücksichtigt. Bei der Risikoeinstufung wird

das individuelle betriebsspezifische Risiko eines Futtermittelunternehmens im Hinblick auf die Einhaltung futtermittelrechtlicher Vorschriften beurteilt. Die zu kontrollierenden Betriebe werden in Risikobetriebsarten und Betriebsmerkmale eingestuft, zu denen z. B. die Betriebsart, der Produktions- und Handelsumfang, die Verderblichkeit der Produkte, die Rezepturarten, die Herkunft des Ausgangserzeugnisses, die Produktion und Behandlung sowie ein mögliches Kontaminations- und Verschleppungsrisiko zählen. Aus der Bewertung ergibt sich für den jeweiligen Betrieb ein betriebspezifisches Gesamtrisiko. Dies bestimmt die Häufigkeit von Kontrollfrequenzen für Inspektionen.

Beispiele für die Bewertung des Gesamtrisikos:

Mischfutterhersteller I, registriert mit 250.000 t Jahresproduktion Risikoklasse IV, 135 Punkte → 40 Futtermittelproben	Mischfutterhersteller II, zugelassen mit 250.000 t Jahresproduktion Risikoklasse V, 190 Punkte → 60 Futtermittelproben
--	---

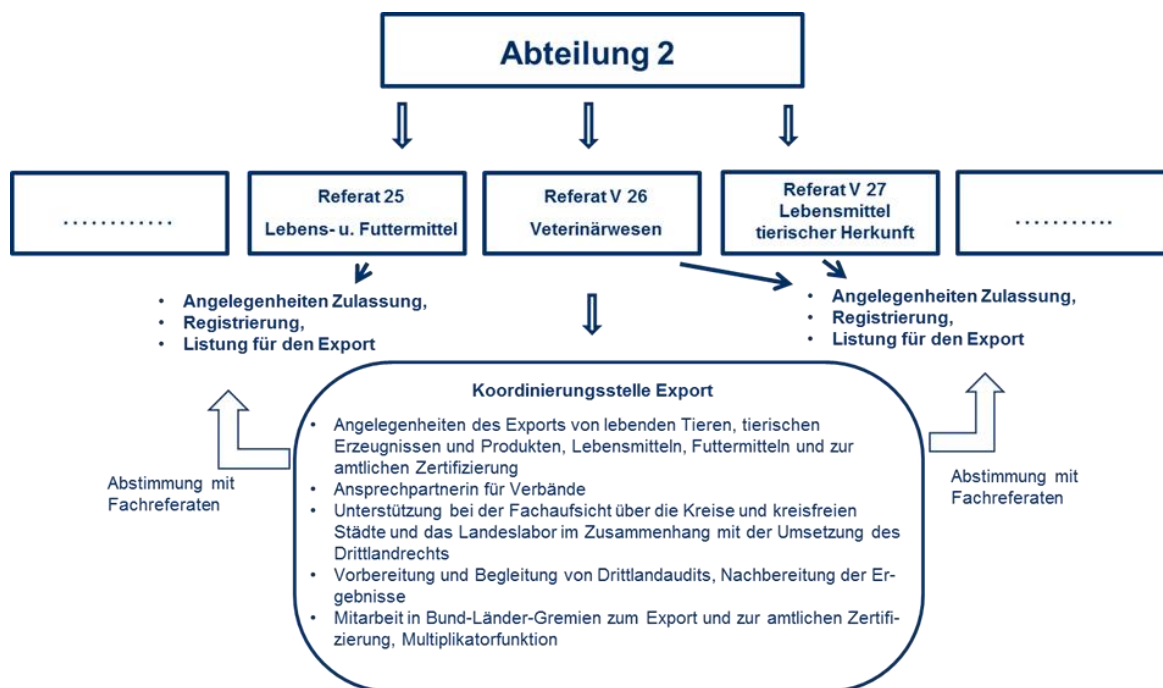
Sollten einzelbetriebliche Veränderungen zu einer Änderung der Risikobewertung führen, dann führt die vorgestellte Vorgehensweise ggf. auch zu einer Änderung der Probenplanung pro Betrieb mit Auswirkungen auf die Gesamtprobenzahl gemäß Kontrollprogramm.

Zum 1. Januar 2016 wurden auf der Grundlage der vorab aufgeführten Kontrollplanung für den Bereich der Futtermittelkontrollen neue Gebührentatbestände eingeführt. Futtermittel unterliegen einem strengen amtlichen Kontrollsystem, mit dem die Einhaltung insbesondere europäischen Rechts überwacht und gegebenenfalls durchgesetzt wird. Die Anforderungen an die Kontrollen sind u. a. durch einen Zuwachs an Kontrollaufgaben erheblich gestiegen und verursachen nicht unerhebliche Kosten. An diesen allein durch ihre Tätigkeit entstehenden Kosten müssen sich Futtermittelunternehmer nunmehr stärker als in der Vergangenheit beteiligen und Gebühren auch für die regulären, nicht anlassbezogenen Kontrollen zahlen. Bei der Erarbeitung der Gebührentatbestände wurde besonderes Augenmerk auf einen geringen bürokratischen Aufwand sowie eine faire Lastenteilung gelegt.

4.5 Einrichtung einer Koordinierungsstelle für Exportfragen

Zum 15.03.2016 wurde die Koordinierungsstelle Export in der Abteilung Landwirtschaft, gesundheitlicher Verbraucherschutz, Veterinärwesen und Fischerei des Ministeriums eingerichtet. Die Aufgaben betreffen die Themen Export und amtliche Zertifizierung von lebenden Tieren, von tierischen Erzeugnissen und Produkten (z. B. Rindersamen, -embryonen), von Futtermitteln und von Lebensmitteln pflanzlicher und tierischer Herkunft. In dem nachfolgenden Schaubild wird die Einbindung der Koordinierungsstelle in die Abteilung dargestellt:

Koordinierungsstelle Export im MELUR



Ein zentraler Aufgabenschwerpunkt ist die Mitarbeit in den Bund-Länder-Gremien zum Export und zur amtlichen Zertifizierung sowie die Vermittlung der Abstimmungs- und Auslegungsergebnisse im Land. Dies unterstützt insbesondere die Kreise und kreisfreien Städte sowie das Landeslabor bei der Durchführung der Überwachung für den Export und bei der Zertifizierung. Bei Bedarf erfolgt die Multiplikation der Ergebnisse innerhalb der betroffenen Wirtschaft über Gespräche mit den Verbänden oder direkt mit beteiligten Unternehmen.

Inspektionen durch ein Drittland

Auch Drittstaaten, also Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, führen Inspektionen in Deutschland durch. Die Inspektoren dieser Länder überprüfen, ob deutsche Betriebe, die Lebensmittel in den Drittstaat exportieren, die Anforderungen dieser Länder an die Lebensmittelsicherheit sowie andere Vorgaben einhalten. Die Anforderungen der jeweiligen Drittländer können dabei erheblich von den Vorgaben der EU abweichen. Die Abweichungen können sich auf die baulichen Voraussetzungen beziehen, z. B. dass jeder Betrieb vollständig von einer Einfriedung umgeben sein oder mit Kameraüberwachung arbeiten muss, um ein unbefugtes Betreten des Betriebsgeländes zu verhindern. Weiterhin ist es möglich, dass für die zu exportierenden Lebensmittel weiterreichende Garantien gegeben werden müssen als für den europäischen Markt. Dies kann den Gehalt an Inhaltsstoffen wie Mineralstoffen und Vitaminen oder die Freiheit von bestimmten Rückständen betreffen.

Für den Fall der Bereisung des Landes in Exportangelegenheiten durch Inspektoren der Drittländer ist es Aufgabe der Koordinierungsstelle, das Audit vorzubereiten, zu begleiten und die Ergebnisse wiederum zu vermitteln. Weitere Aufgaben betreffen die Ausübung der Fachaufsicht. Ziel ist es, eine einheitliche Zertifizierungspraxis und einen einheitlichen Standard hinsichtlich der Anwendung und Umsetzung des Drittlandrechts in den beteiligten Betrieben im Land zu erreichen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

4.6 Abbau struktureller Defizite im Landeslabor

Das Landeslabor Schleswig-Holstein (LSH) ist als landesweite Untersuchungseinrichtung für z. B. Lebensmittel und Tierseuchen an der behördlichen Umsetzung und Fortentwicklung des gesundheitlichen Verbraucher- und Umweltschutzes maßgeblich beteiligt. Hier werden Proben untersucht und Risiken erkannt. Um zügig und zielorientiert den gesetzlichen Vorgaben gerecht zu werden und auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können, sind eine angemessene Personalausstattung sowie eine moderne und flexible Laborausstattung unabdingbar.

Um bestehende Defizite abzubauen und den gestiegenen Anforderungen an einen gesundheitlichen Verbraucherschutz Rechnung zu tragen wie auch für die Übertragung neuer Aufgaben zur Umsetzung des Antibiotikaminimierungskonzeptes in der Tierhaltung wurden dem LSH in den Jahren 2015 und 2016 jeweils Zuschüsse von zusätzlich 1 Million Euro gewährt.

Eine Optimierung von Analysetechniken ist in diesem Kontext ebenso wichtig. Nur durch eine leistungsfähige Infrastruktur und fortlaufende Modernisierung des Geräteparks kann man mit dem technischen Fortschritt Stand halten. Dem LSH wurden zum Abbau des bestehenden Investitionsstaus im Jahr 2015 einmalige Zuschüsse über 1,8 Millionen Euro zugebilligt, die in neue, leistungsstarke Analysengeräte investiert wurden. Hierzu gehören z. B. ein „MALDI-TOF“ zur schnellen und umfangreichen Identifikation von Krankheitserregern bei Mensch und Tier oder der „Next Generation Sequenzer“, mit dem künftig das Vorhandensein neuartiger gentechnisch veränderter Organismen nachgewiesen werden soll. Um den Trend in eine zukunftsweisende Infrastruktur, den kontinuierlichen Abbau des Investitionsstaus und die Sicherstellung der gesetzlichen Anforderungen fortzuführen, wird das Landeslabor für die Jahre 2016 und 2017 weitere 1,5 Millionen Euro aus dem Sondervermögen IMPULS 2030 erhalten.

Im August 2015 konnte der Neubau eines Laborkomplexes in Betrieb genommen werden, weitere Sanierungs- und Umbaumaßnahmen sind noch in der Durchführung. Die Maßnahmen sollen im Herbst 2017 abgeschlossen sein, so dass dann erweiterte und moderne Labor- und Bürobereiche entstanden sind, die insbesondere die derzeit bestehenden beengten Verhältnisse im Bereich der Lebensmittel- und Bedarfsgegenständesicherheit ablösen.

Um einen effektiven Schutz von Mensch und Tier sicherzustellen und den zusätzlichen und vertieften Prüfanforderungen im Rahmen der Tierarzneimittelkontrollen gerecht werden zu können, wurde dieser Bereich durch Personalaufstockungen gestärkt.

Im Rahmen der Ausbildungsinitiative der Landesregierung ist es dem LSH erstmals in 2016 möglich, vier Ausbildungsplätze anzubieten. Zum 1. August 2016 haben ein Chemielaborant und eine Chemielaborantin sowie zwei Biologielaborantinnen ihre dreieinhalbjährige Ausbildung begonnen.

Weitere Informationen zum Landeslabor finden sich unter: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/LLABOR/llabor_node.html

4.7 Verstärkte Kommunikation angesichts gestiegener Risikowahrnehmung in der Bevölkerung

Grundlage für den Rechtsrahmen in der EU bildet die wissenschaftliche Bewertung gesundheitlicher Risiken. In Deutschland ist für die Risikobewertung bei Lebensmitteln das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) zuständig. Aus den Ergebnissen der Risikobewertung werden die notwendigen Maßnahmen für das Risikomanagement zum Schutz des Verbrauchers abgeleitet. Dieses ist in Deutschland Aufgabe des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). In diesem Prozess werden beispielsweise gesetzlich festzulegende Höchstgehalte (Primärstandards) abgeleitet, die bestimmte Stoffe in Lebensmitteln nicht überschreiten dürfen. Damit soll sichergestellt werden, dass von Lebensmitteln keine akuten oder chronischen Gefahren für die menschliche Gesundheit ausgehen. Diese so festgelegten Höchstgehalte sind der Maßstab beim Vollzug durch die Überwachungsbehörden.

Festzustellen ist jedoch, dass Verbraucherinnen und Verbraucher in vielen Fällen gesundheitliche Risiken ganz anders einschätzen als dieses von der Wissenschaft bzw. von behördlicher Seite erfolgt. Die vermuteten Risiken weichen dabei teilweise erheblich von den wissenschaftlich nachweisbaren Risiken ab. Dieses Phänomen zeigt sich regelmäßig bei Umfragen. So fühlen sich Verbraucher nach den Ergebnissen des BfR-Verbrauchermonitors hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit insbesondere durch Antibiotikaresistenzen beunruhigt, dicht gefolgt von Chemikalien und Rückständen von Pflanzenschutzmitteln. Dagegen werden mikrobielle Kontaminationen von Lebensmitteln als deutlich weniger beunruhigend wahrgenommen. Am wenigsten sorgten sich die Befragten um die Lebensmittelhygiene im eigenen Haushalt. Aus wissenschaftlicher Sicht können dagegen insbesondere durch mikrobielle Erreger gesundheitliche Risiken entstehen, während dieses beim sporadischen Überschreiten von zulässigen Höchstgehalten, z. B. für Rückstände von Pflanzenschutzmitteln, nicht nachzuweisen ist.

Die im Hinblick auf gesundheitliche Risiken bei Lebensmitteln vorhandenen Unsicherheiten beim Verbraucher werden oft noch verstärkt durch so genannte Sekun-

därstandards. Dabei handelt es sich um besondere Anforderungen an Lebensmittel, die z. B. von Handelsketten, Interessengruppen oder auch Testmagazinen individuell festgelegt werden, die aber von den gesetzlichen Anforderungen (Primärstandards) abweichen und in der Regel strenger sind. Dadurch können bei Laien zusätzliche Zweifel hinsichtlich der gesetzlich festgelegten Höchstgehalte entstehen.

Die gestiegene Diskrepanz zwischen den Ergebnissen einer wissenschaftlichen Bewertung und der Wahrnehmung vermeintlicher Risiken in der Bevölkerung muss sowohl von den Behörden als auch von der Politik berücksichtigt werden. Es gilt, die beim Verbraucher vorhandenen Sorgen hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit ernst zu nehmen und ihnen mit einer offenen und verständlichen Kommunikation zu begegnen. Das MELUR berücksichtigt diese Aspekte schon seit längerem bei seiner Öffentlichkeitsarbeit. Besonderen Wert wird dabei auf Transparenz und Verständlichkeit gelegt. So finden sich zum Beispiel auf den Internetseiten des Ministeriums Informationen zum Untersuchungsprogramm von Honig auf Pyrrolizidinalkaloide aus dem Jakobskreuzkraut, wobei auch Antworten zu häufig gestellten Fragen gegeben werden. Außerdem werden dort auch Ergebnisse der amtlichen Untersuchungen von pflanzlichen Lebensmitteln auf Pflanzenschutzmittelrückstände seit dem Jahr 2002 veröffentlicht. Die Informationen finden sich unter:

<http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/lebensmittel/honig.html> bzw.

<http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/lebensmittel/pestizide.html>

5 Künftige Entwicklungen im gesundheitlichen Verbraucherschutz: steigende Anforderungen und zusätzliche Aufgaben

Der Stellenwert des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in unserer Gesellschaft wird weiter zunehmen. Insbesondere in Phasen, in denen Lebensmittelskandale große öffentliche Aufmerksamkeit erlangen, werden von Verbraucherinnen und Verbrauchern ein besserer Schutz der Gesundheit durch rechtliche Regelungen und die entsprechenden Kontrollen eingefordert. Politik und Verwaltung sind hier in der Pflicht, den vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutz laufend weiter zu entwickeln.

Daneben ist auch die zunehmende Exportorientierung der schleswig-holsteinischen Land- und Ernährungswirtschaft von steigender wirtschaftlicher Bedeutung. Deshalb

muss hier im Zusammenspiel von Exportbetrieben und Behörden sichergestellt werden, dass die Anforderungen der Empfängerländer an die Produktionsprozesse und die notwendigen Kontrollen erfüllt werden, damit keine Beschränkungen für die Exportaktivitäten auferlegt werden. In diesem Zusammenhang hat die Freiheit eines Staates (oder eines Teilgebietes) von bestimmten Tierseuchen eine grundsätzliche Relevanz für die Exportfähigkeit von Erzeugnissen tierischen Ursprungs einschließlich Lebensmitteln. Auch in diesen Bereichen muss das behördliche Handeln ständig an sich ändernde Bedingungen angepasst werden.

Konkret sind die nachfolgend genannten Entwicklungen im gesundheitlichen Verbraucherschutz zu erwarten.

5.1 Steigende Anforderungen bei der behördlichen Überwachung

Künftig ist eine weitere Zunahme der globalen Warenströme (Menge, Art der Produkte, Zusammensetzung der Produkte, geographische Verbreitung) einschließlich der Zunahme der Exporte in Drittländer mit individuellen Drittländananforderungen zu erwarten. Darüber hinaus wird sich auch der Konzentrationsprozess der Unternehmen mit zunehmend komplexeren Unternehmensstrukturen fortsetzen. Damit die amtliche Überwachung adäquat auf die sich verändernden Strukturen der Lebensmittelwirtschaft reagieren kann, steigen die Anforderungen an die behördliche Überwachung in folgenden Bereichen:

- Analytik bei der Untersuchung von Lebens- und Futtermitteln: Die Analytik muss sowohl im Bereich des Nachweises von Rückständen und Kontaminanten als auch im Bereich des Nachweises von Krankheitserregern ständig angepasst werden. Zum Beispiel führt der weltweite Handel mit Lebensmitteln zur Verbreitung von Krankheitserregern wie beispielsweise Noroviren oder Hepatitisviren, für die möglichst einfache Nachweismethoden in Lebensmitteln etabliert werden müssen.
- Aufklärung lebensmittelbedingter Krankheitsausbrüche: Die Anforderungen an die Überwachungsbehörden bei der Aufklärung lebensmittelbedingter Krankheitsausbrüche steigen aufgrund der weltweiten Verbreitung von Lebensmitteln, auch weil Lebensmittelrohstoffe vielfältige Vermischungsprozesse und Handelsstufen durchlaufen, bevor sie als Lebensmittel in Verkehr gebracht werden. Beispielsweise hat der unter Kap. 4.1 beschriebene EHEC-Ausbruch zu einer Neuausrich-

tung der Zusammenarbeit zwischen Lebensmittelüberwachungs- und Gesundheitsbehörden geführt.

- Kontrollen: Die amtlichen Kontrollen müssen vor dem Hintergrund des globalen Handels und der Konzentrationsprozesse in der Lebensmittelwirtschaft künftig interdisziplinär ausgerichtet werden, beispielsweise um Warenströme zu erfassen und zu plausibilisieren. Zusätzliche Überwachungsaufgaben im Zusammenhang mit Drittlandexporten entstehen durch Anwesenheits- und Dokumentationspflichten während der Produktion und im Zusammenhang mit der Exportabfertigung.
- Eigenkontrollsysteme der Lebensmittelunternehmer: Die amtliche Überwachung beinhaltet die Kontrolle der Eigenkontrollen der Lebensmittelunternehmer. Auf den verschiedenen Stufen der Lebensmittelproduktion wird eine Vielzahl von Eigenkontrollen durchgeführt, die die amtliche Überwachung zur Einschätzung der von Lebensmitteln ausgehenden Gefahren künftig verstärkt nutzen sollte.
- Rückverfolgbarkeit der Lebensmittel: Lebensmittelunternehmer sind verpflichtet, die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln auf ihrer jeweiligen Handelsstufe sicherzustellen. Eine effektive, schnelle Rückverfolgbarkeit, die amtlich überwacht werden kann, ist einerseits erforderlich, um Ursachen von lebensmittelbedingten Krankheitsausbrüchen schnell zu ermitteln, und andererseits die betroffenen Lebensmittel schnell vom Markt nehmen zu können.

5.2 Zusätzliche Kontrollaufgaben im Bereich der Lebensmitteltäuschung

Neben dem Bereich der Lebensmittelsicherheit rückt zunehmend der Bereich der Lebensmitteltäuschung („Food Fraud“) in den Fokus. Gerade die Funde von nicht deklariertem Pferdefleisch in Lasagne im Jahr 2013 haben neue Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen ausgelöst. Der „Food Fraud“ als Betrug und Täuschung kann vielfältige Formen annehmen. Dazu gehören z. B. absichtliche Täuschungen in Bezug auf die Mengen, Zutaten oder die Herkunft von Produkten. Nach einer EU-Studie aus dem Jahr 2013 sind Olivenöl, Fisch und Bio-Produkte wegen hoher Gewinnspannen die am meisten verfälschten Lebensmittel. Teilweise sind derartige Vergehen dem Bereich der organisierten Kriminalität zuzuordnen. Dadurch ergeben sich noch zusätzliche Anforderungen an die Lebensmittelüberwachung, da in diesen Fällen die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, auch über Ländergrenzen hinweg, erforderlich ist.

Auf EU-Ebene befindet sich ein Food-Fraud-Netzwerk der Kontrollbehörden im Aufbau. Auch in Deutschland werden zurzeit entsprechende Strukturen eingerichtet, so wie es auch die Verbraucherschutzministerkonferenz im Jahr 2013 gefordert hat. Als Kontaktstelle wurde bereits das BVL benannt, welches die Verbindung zu den anderen Mitgliedstaaten der EU, aber auch zu den Bundesländern halten soll. In Schleswig-Holstein wurde wie in den anderen Bundesländern eine Länderkontaktstelle eingerichtet. Zudem soll ein europäisches Schnellwarnsystem speziell für Lebensmitteltäuschungen aufgebaut werden. Außerdem sollen aus der Analyse bisheriger Fälle die Bereiche mit größerer Wahrscheinlichkeit für Täuschungen abgeleitet und für verstärkte Kontrollen herangezogen werden.

Für die Überwachungsbehörden entstehen in diesem Zusammenhang zusätzliche Aufgaben, z. B. durch die vermehrte Bestimmung der regionalen Herkunft von Produkten. So wird im Rahmen von Laboruntersuchungen die „Lebensmittel-Authentizität“ festzustellen sein, d. h. der genaue Ursprung der Produkte mittels spezieller Analyseverfahren und einer noch aufzubauenden Referenzdatenbank. Aber auch die Kennzeichnung von speziellen Inhaltsstoffen oder die Angabe der Eignung für bestimmte Ernährungsweisen erhöhen den Aufwand für die Kontrollen.

5.3 Neue Anforderungen aus der Revision der Kontroll-Verordnung der EU

Vorgaben für die Behörden bei der Überwachung entlang der Lebensmittelkette sind EU-weit geregelt. Wesentliche Regelungen hierzu enthält die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz. Im Mai 2013 ist von der EU-Kommission ein Prozess zur Revision dieser so genannten Kontrollverordnung angeschoben worden. Dabei geht es u. a. um die Steigerung der Kontrolleffizienz, die mögliche Einbeziehung weiterer Kontrollbereiche und um Fragen der Finanzierung der behördlichen Kontrolltätigkeit, z. B. durch EU-einheitliche Gebühren. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen EU-Kommission, Rat und Europaparlament zeichnet sich jetzt eine Verabschiedung der Verordnung Anfang 2017 ab.

Im Anschluss werden dann jedoch noch zahlreiche Durchführungsrechtsakte auf EU-Ebene zu erlassen sein, welche die besonderen Bestimmungen über die Durchführung amtlicher Kontrollen regeln. Hierbei geht z. B. um die Zuständigkeit und Aufga-

ben der Behörden, die einheitlichen Anforderungen an die Durchführung der Kontrollen, die zu ergreifenden Maßnahmen und insbesondere auch die Mindesthäufigkeiten amtlicher Kontrollen. Gerade diese Festlegungen werden aber erhebliche Auswirkungen auf die Überwachungstätigkeit in den Ländern haben, sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht. Somit werden dann auch in Schleswig-Holstein die notwendigen Anpassungen vorzunehmen sein, die voraussichtlich einen finanziellen und personellen Mehraufwand zur Folge haben werden.

6 Notwendige Maßnahmen zur Fortentwicklung der Überwachung

Die im Abschnitt 5 beschriebenen Entwicklungen unterstreichen die Notwendigkeit, die Kontrollinstrumente der Lebensmittel- und Veterinärüberwachung kontinuierlich weiterzuentwickeln und den Erfordernissen entsprechend anzupassen.

Sowohl in den Lebensmittelunternehmen wie auch in den Institutionen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes ist der Aufwand für Überwachung und Untersuchungen ganz erheblich. Der finanzielle Bedarf ist beträchtlich und steigt derzeit immer weiter an. Es muss daher geprüft werden, wie künftig die verschiedenen Aktivitäten besser aufeinander abgestimmt und die Ergebnisse breiter nutzbar gemacht werden können. Ziel muss dabei die Beibehaltung des Sicherheitsniveaus bei gleichzeitiger Begrenzung der Kosten sein.

In Schleswig-Holstein ist es zur weiteren Fortentwicklung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes notwendig, verschiedene kurz- und mittelfristige Maßnahmen zu ergreifen. Diese betreffen sowohl den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums mit seinem nachgeordneten Bereich als auch die Zuständigkeiten der Kreise und kreisfreien Städte.

6.1 Maßnahmen im Bereich des Ministeriums bzw. des Landeslabors

6.1.1 Intensivierung und systematische Wahrnehmung der Fachaufsicht vor Ort im Bereich der Lebensmittelüberwachung

Eine Intensivierung der systematischen Wahrnehmung der Fachaufsicht durch das MELUR in den Kreisen und beim Landeslabor ist erforderlich, um einen einheitlichen Vollzug des geltenden Rechts auch unabhängig von aktuellen Krisen sicherzustellen.

Darüber hinaus wird das MELUR in Zusammenarbeit mit den Landkreisen und kreisfreien Städten verbindliche Grundlagen und Eckpunkte für die Durchführung der Überwachung zusammenstellen, um den aktuellen Entwicklungen im gesundheitlichen Verbraucherschutz Rechnung zu tragen.

6.1.2 Stärkung des Landeslabors

Ausstattung

Die Landesregierung hat in den letzten Jahren dafür Sorge getragen, dass eine Stärkung des Landeslabors (LSH) erfolgt ist. Um weiterhin das LSH als leistungsstarke Institution zu erhalten und konsequent voranzubringen, bedarf es einer Aufrechterhaltung dieses positiven Trends und weiterer Unterstützung. Eine Anhebung des Landeszuschusses für den Bereich der Lebensmittelsicherheit ist daher für das Jahr 2017 beabsichtigt.

Probenzahl

Um das Niveau der Lebensmittelsicherheit weiterhin hoch zu halten, sollen im Rahmen des Vorsorgeprinzips die Probenzahlen für die amtliche Lebensmittelüberwachung ab 2017 erhöht werden. Durch eine Priorisierung der warenkundlichen Untersuchungen soll die Ausrichtung der Kontrollaktivitäten an die von Schleswig-Holstein ausgehenden Warenströme noch besser angepasst und in der Überwachung weitgehender berücksichtigt werden. Dies soll die in Schleswig-Holstein ansässigen Hersteller, Importeure und Weiterverarbeiter entlang der Lebensmittelkette genauso einschließen wie die Direktvermarkter mit ihren Produkten. Eine stärkere Fokussierung auf die spezifischen Gegebenheiten und Anforderungen in Schleswig-Holstein würde

letztlich auch zu einer entsprechenden Ausrichtung des Landeslabors und damit zu einer Stärkung der Lebensmittelüberwachung führen.

Methodenentwicklung

Damit überhaupt neue Stoffe/Sachverhalte analysiert werden können, muss zunächst eine Methode für die Analyse zur Verfügung stehen. Daher ist die Schaffung eines Teams zur Methodenentwicklung außerhalb der Routineanalytik sinnvoll, um sich so aktuellen Themen und Entwicklungen stellen zu können. Auch die Reaktion auf Krisen ist nur schwer möglich, wenn die betreffenden Parameter nicht vorhanden sind.

Zur Feststellung eines Lebensmittelbetruges „Food Fraud“, zur Prüfung von Irreführung und Täuschung, zur Feststellung wertgeminderter und nachgemachter Lebensmittel (Imitate) sind stets aktuelle und neue Prüfmethode/Parameter erforderlich, die dem wissenschaftlichen Stand entsprechen müssen. Bei z. B. Verfälschungen besteht die Notwendigkeit, diese anhand analytischer Parameter gerichtsfest zu belegen. Hierzu sind Ressourcen erforderlich, die über das Maß an Routineanalytik hinausgehen.

Der Bedarf nach zusätzlichen Methodenentwicklungen besteht darüber hinaus auch dahingehend, dass z. B. das toxikologische Potential natürlicher Inhaltsstoffe von Lebensmitteln neu bewertet werden muss und dann an Bedeutung für die Lebensmittelsicherheit zunimmt. Ein aktuelles Beispiel ist die Bewertung des Vorkommens von Pyrrolizidinalkaloiden (PA) in Honig und Tee.

6.1.3 Schaffung eines Interdisziplinären Kontrollteams

Eine wesentliche Verbesserung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes ließe sich durch die Etablierung eines Interdisziplinären Kontrollteams erreichen. Dieses haben auch positive Erfahrungen mit einem solchen Ansatz in anderen Bundesländern gezeigt.

Denn die moderne Lebensmittelproduktion erfolgt zunehmend in globalen Strukturen mit hohen Spezialisierungsgraden und einem komplexen Warenangebot und ist zunehmend auf Exporte in verschiedenste Drittländer ausgerichtet. Im Gegensatz dazu ist die traditionelle Lebensmittelüberwachung in Schleswig-Holstein bislang eher auf

die Kontrolle von herkömmlichen Lebensmitteln ausgerichtet, die in kleinteiligen Strukturen produziert werden.

Ein Interdisziplinäres Kontrollteam könnte die Kreise und kreisfreien Städte bei der Erfüllung ihrer zunehmend komplexer werdenden Aufgaben unterstützen sowie die Qualität der Kontrollen deutlich steigern und dadurch auch das Landeslabor entlasten.

Ziel ist es deshalb, die amtliche Kontrolle in Schleswig-Holstein neu auszurichten und den Überwachungsbehörden eine Interdisziplinäre Kontrolleinheit zur Verfügung zu stellen, die über produkt-, branchen- oder unternehmensspezifischen Sachverstand verfügt und diesen bündelt.

Elf Bundesländer haben bereits Interdisziplinäre Kontrollteams eingerichtet, die dauerhaft an zentrale Behörden (Bezirksregierungen, Regierungspräsidien, Landesämter) angebunden sind.

In Schleswig-Holstein soll ein solches Interdisziplinäres Kontrollteam folgende Aufgaben übernehmen:

- Betriebsartbezogene Schwerpunktkontrollen in großen Betrieben mit überregionaler Bedeutung (Beispiele: Großbäckereien, große Fleischbetriebe, große Molkeereien, Hersteller von Nahrungsergänzungsmitteln).
- Anlassbezogene Kontrollen in besonderen Fällen, z. B. aufgrund von Meldungen aus dem Schnellwarnsystem.
- Querschnittskontrollen zu Branchen übergreifenden Fragestellungen (Beispiele: HACCP, Eigenkontrollsysteme, Rückverfolgbarkeit).
- Bearbeitung der sich aus Food Fraud ergebenden Fragestellungen.
- Unterstützung der zuständigen Vollzugsbehörden bei speziellen Fragestellungen.
- Überprüfung von Betrieben, die in Drittländer exportieren.
- Unterstützung des MELUR und der Kreise/kreisfreien Städte beim Krisenmanagement.

Die Etablierung eines Interdisziplinären Kontrollteams ist in Schleswig-Holstein für 2017 geplant.

6.1.4 Einführung von Gebühren für Regelkontrollen im Bereich der Lebensmittelüberwachung

Bisher wurden für die regulären Kontrollen, die nicht anlassbezogen erfolgen, keine Gebühren erhoben. Um die Kosten für diese so genannten Regelkontrollen zu decken, hat das Land Schleswig-Holstein die Einführung von entsprechenden Gebühren eingehend geprüft.

Als Folge dieser Prüfung wurden zunächst für den Bereich der Futtermittelkontrollen Gebühren eingeführt (s. Kapitel 4.4).

Ebenso wie Futtermittel unterliegen auch Lebensmittel einem strengen amtlichen Kontrollsystem, mit dem die Einhaltung insbesondere europäischen Rechts überwacht und gegebenenfalls durchgesetzt wird. An den durch die Kontrollen entstehenden Kosten werden sich die Lebensmittelunternehmer zukünftig stärker als bislang beteiligen müssen. Sie werden nicht nur dann gebührenpflichtig sein, wenn sie anlassbezogen und damit auf einen konkreten Verdacht hin kontrolliert werden, sondern auch, wenn es sich um eine Regelkontrolle handelt. So können die Lebensmittelüberwachungsbehörden gestärkt und das Niveau der amtlichen Lebensmittelkontrollen dauerhaft aufrechterhalten werden. Dies dient nicht nur dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern auch der Lebensmittelwirtschaft selbst. Die entsprechende Konzeption befindet sich derzeit in der Bearbeitung, um die Einführung der Gebührenerhebung vorzubereiten.

6.2 Maßnahmen im Bereich der Kreise und kreisfreien Städte

In gleicher Weise wie im Ministerium bzw. im Landeslabor besteht auch bei den Vollzugsbehörden Handlungsbedarf, um die Kontrollinstrumente der Lebensmittel- und Veterinärüberwachung kontinuierlich weiterzuentwickeln und den Erfordernissen entsprechend anzupassen. So sind auch bei den Kreisen und kreisfreien Städten verschiedene kurz- und mittelfristige Maßnahmen zu ergreifen. Hierzu zählen u. a. eine Steigerung der Kontrolldichte in Lebensmittelbetrieben und eine konsequente Durchsetzung des geltenden Rechts. Das Ministerium ist hierzu in einem laufenden Dialogprozess mit den Kreisen und kreisfreien Städten. Speziell auch zur Unterstützung der Vollzugsbehörden hat das Ministerium bestimmte Maßnahmen vorgesehen, wie z. B. die bereits oben erwähnte Zusammenstellung verbindlicher Grundlagen und

Eckpunkte für die Durchführung der Überwachung, die Einführung von Gebühren im Bereich der Lebensmittelüberwachung oder die Schaffung des Interdisziplinären Kontrollteams.

7 **Ausblick und Fazit**

Das Lebensmittelangebot, die Lebensmittelverarbeitung und die nationalen und internationalen Handelsströme unterliegen einem beständigen Wandel. Das gilt auch für die Erkenntnisse über mögliche Risiken, die von Lebensmitteln ausgehen. Diese Entwicklungen muss die amtliche Lebensmittelüberwachung beständig begleiten und sich auch selber weiter entwickeln, z. B. durch die Anwendung moderner Analysetechniken und -verfahren. Dies wird auch in Zukunft kontinuierliche Investitionen in Personal und Ausstattung erforderlich machen.

In Bezug auf die sich ändernden Anforderungen an die Lebensmittel- und Veterinärüberwachung in der Zukunft sind die Verwaltungsstrukturen kritisch zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen. Darüber hinaus sind neue länderübergreifende Ansätze zur Verbesserung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Erwägung zu ziehen, z. B. die Zusammenführung aller verfügbaren Untersuchungsergebnisse.

Verwaltungsstrukturen

Im Gegensatz zu vielen anderen Flächenländern hat Schleswig-Holstein im gesundheitlichen Verbraucherschutz einen zweistufigen Verwaltungsaufbau. In den anderen Bundesländern ist der Aufbau dreistufig, d. h. es gibt mittlere Landesbehörden, die u. a. für die fachliche und operationelle Beratung der Kommunalebene zur Verfügung stehen.

Im MELUR ist die Fachaufsicht angesiedelt, die Überwachungsbehörden sind dezentral in den Kreisen und kreisfreien Städten angesiedelt. Eine Ausnahme stellt die Überwachung nach Tierarzneimittel- und Futtermittelrecht dar, die zentral im Landeslabor wahrgenommen wird.

Die große Zahl der zu überwachenden Lebensmittelunternehmen macht eine ortsnahe Überwachungsstruktur unumgänglich. Andererseits ist es nicht immer einfach, in 15 selbstständigen Verwaltungen einen gleichförmigen Verwaltungsvollzug sicherzu-

stellen. Die Verwaltungseinheiten in den Kreisen und kreisfreien Städten sind relativ klein und haben ein sehr breites Aufgabenspektrum. Die Vorhaltung umfassender Spezialkenntnisse in z. T. neuen Spezialbereichen ist deshalb schwierig. U. a. deshalb sind schon heute für einige Spezialfragen die Zuständigkeiten im LSH gebündelt (Tierarzneimittelüberwachung, Futtermittelkontrolle) bzw. die Experten im LSH stehen beratend für die Kreise und kreisfreien Städte zur Verfügung. Mit der beabsichtigten Schaffung eines Interdisziplinären Kontrollteams sollen in weiteren Themenfeldern zentrale Unterstützungsstrukturen für die Überwachungsbehörden und die Fachaufsicht geschaffen werden, dies gilt sowohl im Vollzug als auch im Krisenfall.

In den nächsten Jahren wird fortlaufend zu prüfen sein, ob neue und wachsende Herausforderungen – z. B. im Bereich Nahrungsergänzungsmittel – die Erweiterung solcher kreisübergreifenden Unterstützungsstrukturen erforderlich machen.

Dies gilt im Übrigen auch auf der Ebene der Bundesländer, die z. B. für die Überwachung des Internethandels länderübergreifende Einrichtungen betreiben bzw. entwickeln.

Zusammenführung aller Untersuchungsergebnisse

Neben den Anlass- und Regeluntersuchungen werden vom amtlichen Verbraucherschutz auch eine Vielzahl mit Bund, Ländern und der EU abgestimmte Untersuchungen von Lebensmitteln und Rohstoffen durchgeführt, z. B. im Rahmen von EU-weiten oder nationalen Monitoringprogrammen. Dabei geht es nicht primär um Untersuchungen auf Höchstmengenüberschreitungen. Die Zusammenführung der Ergebnisse ist eine Voraussetzung für einen präventiven Überblick über aktuelle Belastungssituationen und Entwicklungen. Sie ist eine wichtige Grundlage für die Festlegung der Strategien des risikoorientierten Verbraucherschutzes. In diesem Bereich gibt es noch bundesweit Verbesserungsmöglichkeiten. Der personelle und finanzielle Aufwand für diese Untersuchungen ist jedoch erheblich, die Erhöhung der Untersuchungszahlen und -intensitäten stößt deshalb an Grenzen.

Im Rahmen der Eigenverantwortung der Lebensmittelunternehmer werden gleichzeitig eine Vielzahl von Produkt- und Rohstoffuntersuchungen in eigenen bzw. privaten Laboren durchgeführt. Diese Ergebnisse stehen aber – wenn es sich nicht um Höchstmengenüberschreitungen oder speziell geregelte Mitteilungspflichten handelt – nicht für eine Bewertung der Belastungssituationen von Lebensmitteln, Futtermit-

teln und Rohstoffen zur Verfügung. Es wäre wünschenswert, wenn alle am gesundheitlichen Verbraucherschutz beteiligten Institutionen und Unternehmen ein System entwickeln würden, in dem alle verfügbaren Untersuchungsergebnisse zusammengeführt werden können. Dies würde die Grundlagen für die Bewertung der Belastungssituation erheblich erweitern und zugleich die Kosten begrenzen.

Eine solche deutlich verbesserte Übersicht verbreitert auch die Grundlage für die Festlegung risikoorientierter Überwachungsstrategien und von Minimierungskonzepten für unerwünschte Inhaltsstoffe. Damit kann weiter an der Sicherung und Verbesserung der Qualität unserer Lebensmittel gearbeitet werden.