



Behördliche Lebensmittel- überwachung entlang der Waren- ketten von Geflügel- und Schweine- fleisch aus Drittländern



**Bundesforschungsprojekt ZooGloW:
Zoonosen und Lebensmittelsicherheit
entlang globaler Warenketten**



Die vorliegende Untersuchung entstand im Rahmen des Bundesforschungsprojektes:

"Zoonosen und Lebensmittelsicherheit entlang globaler Warenketten" (ZooGloW)
Förderkennzeichen (FKZ): 13N12699, Projektlaufzeit 01.07.2013–31.12.2016
Zentrale Projektkoordination: Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Das Projektvorhaben wurde gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

Verantwortlich für diesen Bericht: Christin Wienhold, Michael Grau

Teilvorhaben: "Optimierung der Prozesse zur Lebensmittelsicherheit entlang der Warenketten von Geflügel- und Schweinefleisch"

Institut für Public Management (IPM)
am Institut für Prozessoptimierung und Informationstechnologien GmbH (IPO-IT)
Boxhagener Straße 119
10245 Berlin

<http://ipm.berlin>

Teilprojektkoordinator: Michael Grau

Projektteam: Christin Wienhold, Oliver Maßalski, Arndt Krischok, Michael Grau, Stephan Albert

Berlin, Oktober 2016

Kurzfassung

Dieser Bericht enthält die Ergebnisse des ZooGloW-Teilvorhabens „Optimierung der Prozesse zur Lebensmittelsicherheit“ entlang der Warenketten von Geflügel- und Schweinefleisch. Das wichtigste Ergebnis des Teilvorhabens ist, dass die Prozesse für den gesundheitlichen Verbraucherschutz entlang der (Import-)Warenströme etabliert sind und in der Regel gut funktionieren. Die AkteurInnen im System sind sich ihrer Verantwortung bewusst und führen ihre Aufgabe mit großer Sachkenntnis und Sorgfalt durch. Im Bericht wird das Gesamtsystem „Lebensmittelsicherheit“ anhand der geltenden Rechtsvorschriften und den sich daraus ergebenden Steuerungs- und Koordinierungsstrategien sowie Maßnahmen der Überprüfung und Verbesserung (PDCA) dargestellt. Die sich daraus ergebenden Prinzipien des Systems, die AkteurInnen und die von ihnen genutzten IT-Systeme ergänzen die Beschreibung. Ein Abgleich zwischen Theorie und Praxis führte zu Empfehlungen, die in übergeordnet-strategischer Hinsicht in Hinblick auf eine Vereinheitlichung der Vorgaben und ihrer Umsetzung, die genutzten IT- und QM-Systeme sowie in Bezug auf die Aufbauorganisation ausgesprochen werden. Weitere Empfehlungen betreffen u. a. die Neuregelung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bzw. Kommunen im Bereich des Internethandels sowie den Funktions- und Nutzungsumfang der IT-Systeme FIS-VL bzw. RASFF. Beim Projektschwerpunkt Einfuhr wurden Schwächen bei der Zusammenarbeit zwischen Zoll und GKS festgestellt, die auch nicht rechtskonforme Einfuhrkontrollen zur Folge haben können. Potenziale bei Prozessen der Betriebskontrollen betreffen die Beratungsrolle der Lebensmittelüberwachung sowie die Koordination der Probennahme im Rahmen des MNKP und nachgeordneter Programme. Für den Krisenfall gilt es vor allem, die Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Betrieben zu stärken.

Abstract

This report contains the results of the ZooGloW sub-project “Optimisation of food safety processes along the food chain of pork and poultry” (German title: *Optimierung der Prozesse zur Lebensmittelsicherheit entlang der Warenketten von Geflügel- und Schweinefleisch*). The most significant result of the sub-project is that the processes for consumer protection along the food chain (of imported goods) are well established and work well. The people involved apply their encompassing knowledge responsibly. The report describes the “food safety system” based on the legal provisions as well as the controlling and coordination activities and the evaluation and improvement measures (PDCA) applied. The report also describes the principles of the system, the responsible authorities and the IT systems they use. A comparison between theory and practise lead to recommendations in overall-strategic terms. They concern a standardization of the provisions and their putting into practise, the IT infrastructure and QM systems used, and also the structural organization. Additional recommendations concern changes in the cooperation between federal and *Länder* or municipal administrations aimed at inspecting Internet trade, as well as the functions and usage of the IT system FIS-VL and RASFF. The focus of the project lay

on import processes. Weaknesses were detected in the cooperation between the customs authorities and Border Inspection Posts, which might lead to improper import checks. Potential for improvement was identified for food inspectors and their role as consultants, and sampling. For the event of a food crisis, it is important to improve traceability systems, particularly in small and medium-sized enterprises.

Danksagung

Die Umsetzung dieser zwischen den Jahren 2013 und 2016 am Institut für Public Management erstellten Untersuchung wären ohne die Unterstützung zahlreicher Personen nicht möglich gewesen. Wir danken an dieser Stelle allen Beteiligten herzlich für ihre Hilfe.

Besonders hervorzuheben sind hier die Mitwirkenden in den Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene sowie in den beteiligten Lebensmittelunternehmen aus ganz Deutschland, die sich die Zeit genommen haben unsere vielen Fragen mit Geduld und großer Offenheit zu beantworten.

Des Weiteren bedanken wir uns herzlich bei allen Verbundpartnern sowie den assoziierten Partnern des ZooGloW-Projektes für ihre Unterstützung.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Gesamtvorhaben und Forschungsverbund.....	2
1.2	Teilvorhaben „Optimierung der Prozesse zur Lebensmittelsicherheit“	6
1.3	Vorgehensweise.....	7
1.4	Aufbau des Berichts	10
2	Überblick: System der behördlichen Lebensmittelüberwachung entlang globaler Warenketten in der Europäischen Union und Deutschland	12
2.1	Daten und Fakten.....	12
2.2	Rechtsvorschriften für Lebensmittelsicherheit in der Europäischen Union.....	14
2.3	Koordination und Steuerung, Überprüfung und Verbesserung	20
2.4	Wesentliche Akteure der LMÜ.....	31
2.5	Wesentliche IT-Systeme der LMÜ.....	37
3	Der Einfuhr vorgelagerte Vorgänge	58
3.1	Zulassung von Drittländern als Handelspartner	58
3.2	Zulassung von Grenzkontrollstellen (GKS)	61
4	Vorgänge bei der Einfuhr	63
4.1	Gewerbliche Einfuhr: Veterinärrechtliche Einfuhrabwicklung an Grenzkontrollstellen	64
4.2	Private Einfuhr	74
4.3	Behördenübergreifende Zusammenarbeit bei der Einfuhr	79
5	Der Einfuhr nachgelagerte Vorgänge	90
5.1	Überwachung der Lebensmittelunternehmen	90
5.2	Internethandel	95
5.3	LMÜ bei den VerbraucherInnen	96
6	Vorgänge im Ereignisfall	98
6.1	Ausbruch, Ereignis- und Krisenfall	98
6.2	Vorgänge auf Bundesländerebene	99

6.3 Vorgänge auf Bundesebene	101
6.4 Vorgänge auf EU- und internationaler Ebene	103
7 Erkenntnisse und Empfehlungen	107
7.1 Übergreifende Potenziale der LMÜ.....	108
7.2 Potenziale bei der Einfuhr	117
7.3 Potenziale der LMÜ auf Länder- und Kommunalebene.....	121
7.4 Potenziale im Krisen- und Rückverfolgungsfall	123

Verzeichnisse

Glossar

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Quellenverzeichnis

1 Einleitung

Von Zoonosen, d. h. Krankheiten, die vom Tier auf den Menschen (oder umgekehrt) übertragbar sind, kann ein erhebliches Risiko für die Bevölkerung ausgehen, wenn diese in Lebensmittel gelangen. Am Beispiel der Warenströme aus Nicht-EU-Ländern von Schweine- und Geflügelfleisch hat der Forschungsverbund „Zoonosen und Lebensmittelsicherheit entlang globaler Warenketten“ (ZooGloW) Bedrohungen durch Zoonosen in Lebensmitteln untersucht und Präventionsstrategien erarbeitet. Verbundpartner unter der Gesamtvorhabensleitung des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) waren neben dem Institut für Public Management am Institut für Prozessoptimierung und Informationstechnologien GmbH die Charité Berlin, das Johann Heinrich von Thünen-Institut sowie die Tierärztliche Hochschule Hannover. Das Projekt wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung aus Mitteln des Programms „Forschung für zivile Sicherheit“ finanziert. Es wurde über einen Zeitraum von drei Jahren (2013 bis 2016) durchgeführt (vgl. Kap. 1.1). Die im Projekt erarbeiteten Ergebnisse sollen von Entscheidern in der Lebensmittelindustrie und den Bundes- und Länderbehörden genutzt werden, um die Sicherheit globaler Lebensmittelwarenketten weiter zu erhöhen.

Dieser Bericht enthält die Ergebnisse der Untersuchungen des Instituts für Public Management (IPM) am Institut für Prozessoptimierung und Informationstechnologien (IPO-IT). Das IPO-IT ist mit seinem auf den öffentlichen Sektor spezialisierten Geschäftsbereich IPM seit 2004 unter anderem im Bereich Prozessanalyse und -optimierung sowie Wirtschaftlichkeitsbetrachtung öffentlicher Investitionen tätig. Das IPM war am ZooGloW-Teilprojekt „Optimierung der Prozesse zur Lebensmittelsicherheit“ und damit an der Betrachtung der behördlichen Überwachungsprozesse sowie der Erarbeitung von Empfehlungen zur Stärkung im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) derselben beteiligt.

Der Betrachtungsfokus lag entsprechend der Projektzielstellung auf den behördlichen Überwachungsprozessen entlang des Warenflusses von Schweine- und Geflügelfleisch vom Erzeuger im Drittland bis zu den VerbraucherInnen in Deutschland (vgl. Abb. 1). Im Rahmen des Projektes sollten insbesondere die innerdeutschen behördlichen Vorgänge und Mechanismen erfasst und beleuchtet werden. Die vorgelagerten Vorgänge im Drittland und auf europäischer Ebene werden zur Vervollständigung des Gesamtbildes ebenfalls dargestellt.

Bundesforschungs-
projekt ZooGloW

Teilprojekt des IPM

Fokus behördliche
Überwachungs-
prozesse in
Deutschland

System der Überwachungsprozesse

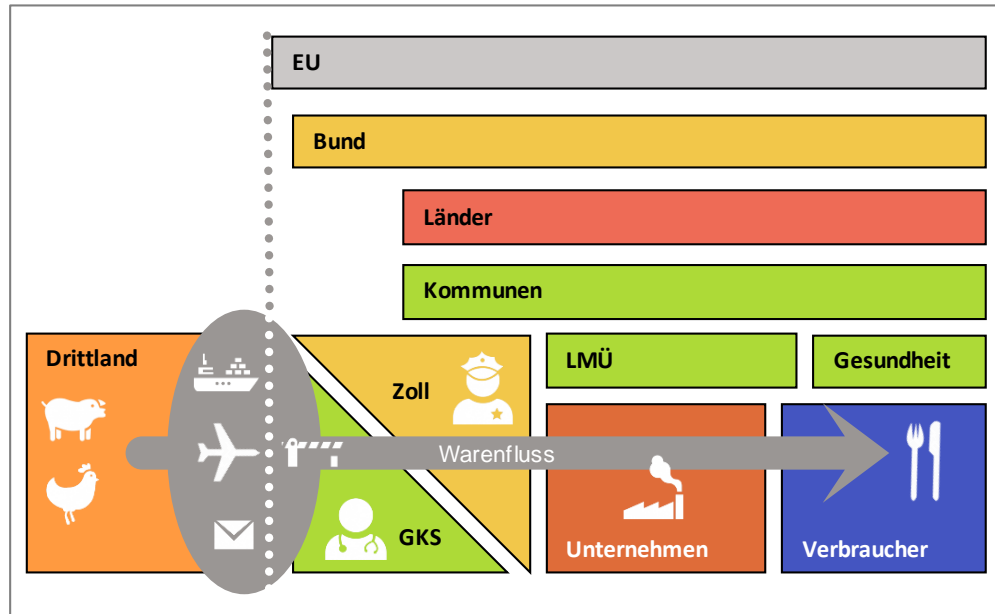


Abb. 1: Betrachtung der Überwachungsprozesse entlang der Warenströme aus Drittländern

Weitere Projekt-Publikationen des IPM

Neben diesem Bericht mit dem Fokus auf die Darstellung des Gesamtsystems „Fleischeinfuhr“ und seiner Vorgänge sind am Institut für Public Management vier weitere Berichte im Rahmen des Gesamtvorhabens entstanden:

- Untersuchung der Informationsmöglichkeiten über Importbeschränkungen im internationalen Postverkehr
- Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung
- Befragung der Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll
- Praxisstudie: Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben

Alle vier Berichte wurden bereits veröffentlicht und sind online^A abrufbar. Die in diesen Berichten dargestellten Erkenntnisse finden an geeigneten Stellen Eingang in die vorliegende Untersuchung. Die Ergebnisse der Verbundpartner sind in eigenständigen Berichten dargestellt und veröffentlicht^B.

1.1 Gesamtvorhaben und Forschungsverbund

Ziel des ZooGloW-Projektes war, auf verschiedenen Ebenen Maßnahmen für die Erhöhung der Lebensmittelsicherheit zu ermitteln. Konkret ging es um den

- **akzidentiellen**, also unabsichtlichen **Eintrag**
- von **Zoonoserregern** über
- aus Drittstaaten in die EU **importiertes Schweine- und Geflügelfleisch**.

^A Alle Ergebnisse des IPM zum Forschungsprojekt ZooGloW finden sich unter <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/>

^B Mehr Informationen zum Forschungsverbund und den Ergebnissen unter http://www.bfr.bund.de/de/zoonosen_und_lebensmittelsicherheit_entlang_globaler_warenketten_zooglow_-_193044.html

Ziel des Forschungsverbundes

Das Forschungsvorhaben betrachtet explizit den unbeabsichtigten Eintrag von Erregern. Das heißt, den im Produktions- und Transportprozess von den beteiligten Akteuren nicht bemerkten Eintrag von Erregern. Dem entgegen steht die kriminelle oder terroristische Verunreinigung der betreffenden Lebensmittel.

Zoonoseerreger sind Erreger, die Krankheiten vom Tier auf den Menschen und umgekehrt übertragen können. Im Rahmen des Projekts werden Bakterien, Parasiten und Viren betrachtet. Im Unterschied zu Viren und Parasiten können Bakterien sich selbst vermehren. Dies geschieht durch Teilung und Bildung eigenständiger Zellen.¹ Viren haben keinen eigenen Stoffwechsel und benötigen für die Vermehrung die Zellen eines Wirts, also die eines anderen Lebewesens.² Auch Parasiten befallen Wirte zwecks Ernährung und Fortpflanzung.³

In Tabelle 1 sind die im Rahmen des Projekts betrachteten Zoonoseerreger aufgelistet. Dargestellt sind ihr Vorkommen (Schwein und/oder Geflügel) sowie die Krankheitsfälle pro Jahr, sofern es sich um eine meldepflichtige Krankheit handelt.

Die Meldepflicht für Deutschland ist in den §§ 6 und 7 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG)⁴ sowie in weiteren Verordnungen auf Bundes- und Landesebenen und in Landesgesetzen geregelt. Die Meldepflicht kann sich je nach Erreger auf Verdachtsfälle, Erkrankungen oder Todesfälle erstrecken und muss an das örtliche Gesundheitsamt oder das Robert-Koch-Institut erfolgen^c.

Akzidentell

Zoonoseerreger

Im Projekt betrachtete Erreger

^c Eine Übersicht für Deutschland findet sich unter http://www.rki.de/DE/Content/Infekt/IfSG/Meldepflichtige_Krankheiten/Meldepflichtige_Krankheiten_Erreger.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 09.04.2015)

Betrachtete
Erreger

Art und Name des Erregers	Vorkommen	Krankheitsfälle ^D
Viren		
Hepatitis E	Schwein	459
Bakterien		
<i>Campylobacter</i>	Geflügel, (Schwein)	63.636
<i>Salmonellen</i>	Geflügel, (Schwein)	18.986
<i>Yersinia</i>	Schwein	2.590
<i>Brucella</i> ^E	Dient im Projekt der Negativ-Kontrolle, i. d. R. Übertragung durch Ziegen- oder Schafprodukte	28
<i>Tropheryma whipplei</i> ^F	ungesichert, möglicherweise zoonotische Übertragung	unbekannt
Parasiten		
<i>Trichinella</i>	Schwein	14

Tab. 1: Übersicht der im Projekt betrachteten Erreger

Im Rahmen des Projekts werden von anderen Projektpartnern das Vorkommen bestimmter Zoonosen und die Wahrscheinlichkeit eines Eintrags in Lebensmittel sowie Nachweisverfahren erforscht. Die Erreger sind für die Prozessbetrachtung selbst von untergeordneter Bedeutung: Bei den Abläufen und Aufgabengruppen innerhalb der behördlichen Überwachungsprozesse entlang des Warenflusses findet keine Differenzierung nach Erreger statt.

Die EU ist mit Abstand der größte Lebensmittelimporteur der Welt⁵. Im Jahr 2013 betrug das Handelsvolumen der EU mit Drittländern insgesamt 3.382.595 Millionen EUR, wobei sich Importe und Exporte in etwa die Waage halten.⁶ Der Wert der in die EU importierten landwirtschaftlichen Produkte betrug 102.100 Millionen EUR (2012)⁷. Im selben Jahr wurden 16.000 Tonnen Schweinefleisch im Wert von knapp 28 Millionen EUR in die EU importiert⁸. An Geflügel wurden im selben Zeitraum 843.870 Tonnen⁹ im Wert von 2,65 EUR/kg¹⁰ importiert. Das ergibt einen Gesamtwert von 2.236 Millionen EUR für Geflügelimporte. Deutschland ist mit einem Anteil von 12,5 % am EU-Gesamtimport nach dem Vereinigten Königreich (46,1 %) und den Niederlanden (24,5 %) mit Bezug auf Geflügelfleisch aus Drittländern der drittgrößte Importeur der EU.

^D Im Jahr 2013 in Deutschland: Quelle RKI^E Dient der Negativ-Kontrolle, i. d. R. Übertragung durch Ziegen- oder Schafprodukte^F Herkunft und Zoonose-Eigenschaft ungesichertImporte von
Schwein und
Geflügel

Die Anzahl importierter Schlachtschweine und importierten Schlachtgeflügels (Lebendvieh) ist gering¹¹ und wird in daher in dieser Untersuchung nicht gesondert berücksichtigt.

Neben dem Teilvorhaben des IPM waren mehrere Verbundpartner mit unterschiedlichen Arbeitspaketen in das Gesamtforschungsvorhaben eingebunden (vgl. Abb. 2).

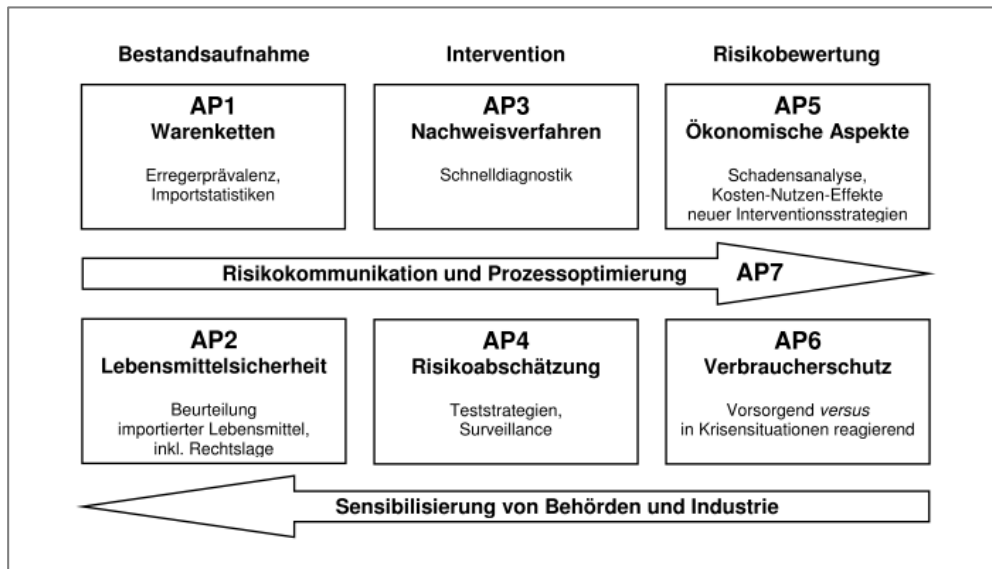


Abb. 2: Arbeitspakete im Verbund ZooGloW

Das IPM bearbeitete Untersuchungen zur Optimierung aus dem Arbeitspaket (AP) 7. Den weiteren Verbundpartnern waren folgende Arbeitspakete zugeordnet:

- Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR; auch Gesamtvorhabensleitung): AP1, AP2, AP3, AP4, AP5, AP6, AP7
- Charité - Universitätsmedizin Berlin, Campus Benjamin Franklin, Infektiologie: AP6
- Johann Heinrich von Thünen-Institut: AP4, AP5
- Tierärztliche Hochschule Hannover, Institut für Lebensmittelqualität und -sicherheit: AP1, AP2, AP3

Neben den Verbundpartnern waren verschiedene assoziierte Partner in das Projekt eingebunden. Diese haben die Verbundpartner mit Einblicken in die Praxis, der Möglichkeit der Probenakquisition, Rat und Tat bei ihren Untersuchungen unterstützt.

- Landesbetrieb Hessisches Landeslabor (LHL), Tierärztliche Grenzkontrollstelle Hessen (TGSH), Flughafen Frankfurt a.M. (HE)
- Veterinär- und Einfuhramt, Grenzkontrollstelle (GKS) Hamburg Hafen (HH)
- Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (BB)
- Westfleisch e. G.
- Wiesenhof Geflügel-Kontor GmbH
- Verband der deutschen Fleischwarenindustrie e. V. (BVDF)

Vorhaben der
Verbundpartner

Assoziierte Partner

1.2 Teilvorhaben „Optimierung der Prozesse zur Lebensmittelsicherheit“

Ziele des Teilvorhabens

Das Teilvorhaben „Optimierung der Prozesse zur Lebensmittelsicherheit“ des IPM verfolgte das Ziel Empfehlungen zur Verbesserung der Ablauf- und Aufbauorganisation sowie der Dokumentations- und Kommunikationsprozesse des behördlichen Überwachungsbereiches entlang des Warenflusses zu erarbeiten. Durch die explorative Untersuchung der Vorgänge sollten Stärken und Potenziale identifiziert und benannt sowie Ansätze für vertiefende Untersuchungen aufgezeigt werden.

Untersuchungs-fokus

Die Untersuchung konzentrierte sich insbesondere auf die behördlichen Überwachungsprozesse direkt bei der Einfuhr sowie die im Drittland vorgelagerten und die innerdeutschen nachgelagerten Vorgänge der Lebensmittelsicherheit. Gesondert werden auch diejenigen Vorgänge im Ereignisfall dargestellt, die bei der Lebensmittelüberwachung angesiedelt sind. Zudem wurden die Betrachtungsbereiche integriert, die die operative Überwachungstätigkeit der Behörden flankieren: Die übergeordnete Koordination und Steuerung sowie die Überprüfung und Verbesserung des Überwachungssystems (vgl. Abb. 3).

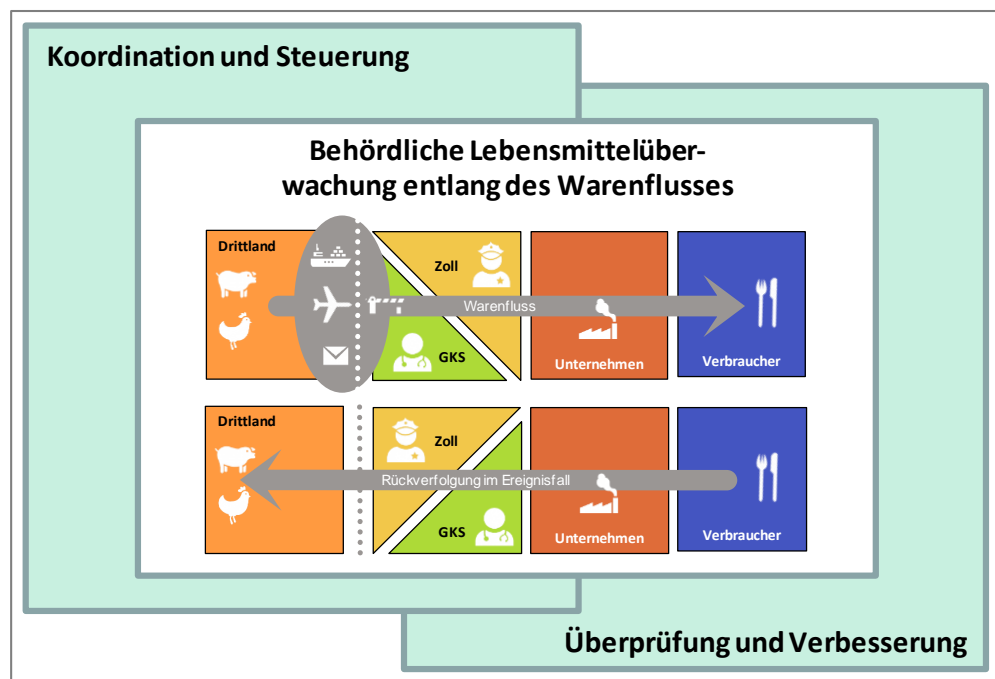


Abb. 3: Betrachtungsbereiche der Untersuchung

Diese Betrachtungsweise orientiert sich an der Logik eines Management-Zyklus, der vier Aspekte unterscheidet: Planung, Durchführung, Überprüfung und Anpassung¹².

- Die Planung (und Anpassung der Vorgaben) des Systems erfolgt durch die Koordinations- und Steuerungsvorgänge,
- die Durchführung in der operativen Überwachung entlang des Warenflusses und
- die Überprüfung (und Anpassung der Umsetzung) geschieht durch die Vorgänge der Überprüfung und Verbesserung.

Betrachtungsweise

1.3 Vorgehensweise

Die ersten Arbeitsschritte in diesem Teilvorhaben bestanden in der Ermittlung der amtlichen Überwachungsprozesse entlang der Warenkette. Die Identifikation der Prozesse erfolgte durch Sichtung von an VerbraucherInnen gerichtete Veröffentlichungen der Europäischen Kommission, der Bundes- und Landesregierung(en) und nachgeordneter Institution, durch Gespräche mit ExpertInnen und die Lektüre von Rechtsvorschriften (EU- und Bundesebene). Als ExpertInnen werden alle Personen bezeichnet, die im jeweils abgefragten Gebiet tätig sind und über Fachkenntnisse verfügen: MitarbeiterInnen und LeiterInnen aus Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden, LebensmittelunternehmerInnen und QM-ManagerInnen, VertreterInnen aus Fachverbänden der Lebensmittelwirtschaft, VertreterInnen von Zertifizierern, BeraterInnen für Qualitätsmanagement für Lebensmittelunternehmen sowie JournalistInnen der Lebensmittelbranche. Vielfach haben sich die GesprächspartnerInnen Vertraulichkeit erbeten, sodass die Aussagen nicht namentlich zugeordnet werden. Diese Prozesse und Vorgänge sowie ggf. Teilschritte wurden in einer Übersicht erfasst und jedem einzelnen verschiedene Kategorien (Ort, Art, Akteur, Rechtsgrundlagen etc.) zugeordnet. Die gesammelten Vorgänge wurden auf ihre Relevanz gemäß den Projektkriterien geprüft und auf dieser Grundlage die relevanten Vorgänge bzw. Prozesse identifiziert. Diese Vorgänge wurden in den weiteren Schritten durch vorhandene Untersuchungen und Kritiken (bspw. des FVO bzw. der Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen, des Bundesrechnungshofes und Auswertungen zu Lebensmittelkrisen) ergänzt. Dies bildete die Grundlage für Nachfragen und Gespräche mit PraktikerInnen der Überwachungsbehörden, verschiedener AnsprechpartnerInnen mittlerer und oberer Landes- und Bundesbehörden sowie Gesprächspartnern aus Unternehmen und Verbänden (ExpertInnen). Die Gespräche fanden via Telefon und/oder bei Vor-Ort-Besuchen statt und wurden durch offizielle schriftliche Biten um Stellungnahme ergänzt. Im Rahmen des Teilvorhabens wurden zur Praxis- und Informationsfundierung über 200 Einzelgespräche geführt und 25 Vor-Ort-Besuche organisiert.

Auf Grundlage der vor allem aus Gesprächen mit PraktikerInnen gewonnenen Erkenntnisse wurden ergänzend zur Analyse der Überwachungsvorgänge eine schriftliche Befragung sowie zwei Praxisstudien durchgeführt.

Die schriftliche Befragung wurde im Sommer 2015 bei den deutschen Grenzkontrollstellen (GKS) durchgeführt. Der Befragung gingen mehrere Besuche und (Telefon-)Gespräche mit den Verantwortlichen einzelner GKS durch Mitglieder des Projektteams des IPM voraus. In den Gesprächen mit ExpertInnen wurden vielfältige Aspekte der Rahmenbedingungen und der Vorgänge im Zuge der Einfuhrabfertigung erörtert. Ziel der



Abb. 4: Auswertung "Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung"

Prozessermittlung
und -aufnahme

Ergänzende
Projektaktivitäten

Befragung der
Grenzkontroll-
stellen

schriftlichen Befragung war es, offene Fragen zur IT-Infrastruktur über alle deutschen GKS zu klären. Zudem sollten einzelne Aspekte der Zusammenarbeit der GKS (Kommunalbehörde) mit dem Zoll (Bundesbehörde) erfragt werden, da sich hier im Verlauf der Gespräche mit ExpertInnen zeigte, dass sich diese Abstimmungsprozesse an den einzelnen GKS unterschiedlich gestalten. Die vollständige Auswertung dieser Befragung ist in zwei Projektteilberichten veröffentlicht: „Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung“ und „Befragung der Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll“. Die Ergebnisse dieser Befragungen finden in die vorliegende Untersuchung an geeigneten Stellen Eingang.



Abb. 5: Auswertung "Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll"

Praxisstudie Rückverfolgbarkeit in KMU

Mehrere ExpertInnen der amtlichen Lebensmittelüberwachung haben auf die Frage nach Schwächen des Systems das Thema Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln vor allem in kleinen und mittleren Betrieben (KMU) genannt. Aufgrund dieser Aussagen wurde eine Praxisstudie in Form eines Benchmarkings konzipiert. Inhalt dieser Studie war die praktische Umsetzung der internen Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Lebensmittelunternehmen. Ziel war es, gute, funktionierende Lösungen (Good Practices) zu identifizieren sowie etwaige gemeinsame Erfolgsfaktoren festzustellen. Von den Ergebnissen profitieren verschiedene Zielgruppen: Einerseits sind dies die amtliche Lebensmittelüberwachung und KMU, indem sie die ermittelten Erfolgsfaktoren und Lösungsansätze auf die von ihnen kontrollierten Betriebe anwenden bzw. im eigenen Betrieb nutzen. Andererseits profitieren von guten Lösungen die VerbraucherInnen, vor allem im Ereignis oder Krisenfall. Das Institut für Public Management griff für die Umsetzung der Studie auf die Erfahrungen der Schwestergesellschaft Deutsches Benchmarking Zentrums (DBZ)⁶ zurück. Dort werden seit 1998 Unternehmenslösungen in Benchmarking-Studien verglichen und zur Lösungsadaption nutzbar gemacht. Die Ergebnisse und Praxisbeispiele sind im Projektteilbericht „Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben“ dargestellt.



Abb. 6: Praxisstudie "Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben"

⁶ siehe <http://www.benchmarkingforum.de>

Der Fokus des Forschungsvorhabens lag auf den behördlichen Überwachungsprozessen. Im Projektverlauf wurde jedoch der gesamte Warenfluss und die Einflüsse und Steuerungsmöglichkeiten thematisiert und sowohl intern im Projektteam als auch mit den externen Gesprächspartnern diskutiert. Ein Aspekt der für den Warentransport via Postversand aus den Recherchen immer wieder auffällig war und diskutiert wurde, waren illegale private Lebensmittelimporte durch unklare Informationen zu Importbeschränkungen. Aus diesem Anlass wurde eine Untersuchung der Informationsangebote im Internet von staatlichen Postdienstleistern ausgewählter Drittländer durchgeführt. Unterstützend wurden muttersprachliche Testkandidaten eingebunden, wenn die Landessprache nicht durch das Projektteam abgedeckt werden konnte (Bsp. Russisch, Albanisch, Arabisch). Die Ergebnisse finden sich im Bericht „Untersuchung der Informationsmöglichkeiten über Importbeschränkungen im internationalen Postverkehr“. Dort finden sich neben diversen Hinweisen auf unklare und falsche Darstellungen in den Informationsangeboten der Postdienstleister auch Empfehlungen, die sich an die EU, den Weltpostverein sowie die einzelnen Mitglieder des Weltpostvereins richten.



Abb. 7: Praxisstudie "Untersuchung der Informationsmöglichkeiten über Importbeschränkungen im internationalen Postverkehr"

Praxisstudie
Informations-
angebote im
Postverkehr

1.4 Aufbau des Berichts

Kapitel 1: Einleitung

Der Bericht gliedert sich in sieben Kapitel. Im ersten Kapitel wurden zunächst das Gesamtprojekt „Zoonosen und Lebensmittelsicherheit entlang globaler Warenketten (ZooGloW)“ sowie das Teilvorhaben „Optimierung der Prozesse zur Lebensmittelsicherheit“ dargestellt. Des Weiteren wurde die Vorgehensweise beschrieben und es findet sich nachfolgend die Darstellung des Berichtsaufbaus.

Kapitel 2: Überblick LMÜ

Das zweite Kapitel enthält eine Überblicksdarstellung der importbezogenen behördlichen Lebensmittelüberwachung in der Europäischen Union und Deutschland. Hier finden sich Daten zum Welthandel und Angaben zu den EU-weit geltenden Regelungen und Festlegungen zur Lebensmittelsicherheit. Es werden die spezifischen Vorgaben für den Import (tierischer) Lebensmittel aufgezeigt und nachfolgend im Kapitel 2.3 die Akteure des Systems vorgestellt. In Kapitel 2.4 wird die unterstützende System-IT mit ihren Rechtsgrundlagen und Funktionen dargestellt. Die LeserInnen werden im Kapitel 2 über die übergreifenden Funktionsweisen des „Systems Lebensmittelsicherheit“ in Kenntnis gesetzt. Dem schließt sich die Betrachtung zu

Koordination und Steuerung

Aspekten und Vorgängen zur Koordination und Steuerung der amtlichen Lebensmittelüberwachung an. Hier geht es um übergeordnete Tätigkeiten, Pläne und Vorgaben, die die in den Kapiteln 3 bis 6 beschriebenen Vorgänge beeinflussen und lenken.

Überprüfung und Verbesserung

Das Kapitel 2 abschließend werden Vorgänge erläutert, die mit der Überprüfung und Verbesserung des betrachteten Systems der amtlichen Lebensmittelüberwachung (LMÜ) in Zusammenhang stehen. Themen sind die kontinuierliche Überwachung der Lebensmittelsicherheit durch Monitoringprogramme, Audits und Qualifizierungsmaßnahmen.

Kapitel 3-5: Vorgänge vor, bei und nach Einfuhr

Die Prozessbeschreibungen der als relevant identifizierten Vorgänge finden sich Kapitel 3, 4 und 5. Sie werden entsprechend ihrer Abfolge im System dargestellt. In Kapitel 3 werden Vorgänge beschrieben, die im Vorfeld einer Einfuhr ablaufen müssen, um diese überhaupt zu ermöglichen. Darauf folgen die Beschreibungen und Analysen zu den Vorgängen bei der Einfuhr in Kapitel 4. Die der Einfuhr nachgelagerten Prozesse werden in Kapitel 5 beschrieben. Hier wurden auch Vorgänge zugeordnet, denen nicht zwingend eine Einfuhr vorausgegangen sein muss: Alle Lebensmittelunternehmen (LMU) werden behördlich überwacht, unabhängig davon, ob sie Produkte oder Zutaten aus Drittländern importieren.

Kapitel 6: Ereignisfall

Den Vorgängen im Ereignisfall widmen sich die VerfasserInnen in Kapitel 6. Hier wird der Fokus insbesondere auf die Aktivitäten der direkt beteiligten Akteure der Lebensmittelüberwachung gelegt und die Vorgänge in weiteren Institutionen ergänzend erwähnt.

Kapitel 7: Zusammenfassung

In Kapitel 7 werden schließlich die im Projekt gewonnen Erkenntnisse zusammenfassend dargestellt. Hier werden Ergebnisse und Empfehlungen gemäß der Berichtsstruktur aufgezeigt.

Für diese Untersuchung wurden Rahmenbedingungen und Sachverhalte berücksichtigt, die den VerfasserInnen bis einschließlich Juni 2016 zur Kenntnis gelangten bzw. mitgeteilt wurden.

Quellen und Verweise

- ¹ BfR (ohne Datum): *Gesundheitliche Bewertung von Bakterien*. Online. URL: http://www.bfr.bund.de/de/gesundheitliche_bewertung_von_bakterien-54340.html (Zugriff am 09.04.2015)
- ² BfR (ohne Datum 1): *Gesundheitliche Bewertung von Viren*. Online. URL: http://www.bfr.bund.de/de/gesundheitliche_bewertung_von_viren-54366.html (Zugriff am 09.04.2015)
- ³ BfR (ohne Datum 2): *Gesundheitliche Bewertung von Parasiten*. Online. URL: http://www.bfr.bund.de/de/gesundheitliche_bewertung_von_parasiten-54384.html (Zugriff am 09.04.2015)
- ⁴ Bundesregierung (2000): *Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG). Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das durch Artikel 4 Absatz 20 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist*. Online. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifsg/gesamt.pdf> (letzter Zugriff am 30.07.2016)
- ⁵ Europäische Kommission (ohne Datum): *EU import conditions for fresh meat and meat products*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/trade/docs/im_cond_meat_en.pdf (letzter Zugriff am 16.03.2015)
- ⁶ Europäische Kommission (2015): *Client and Supplier Countries of the EU28 in Merchandise Trade (value %) (215, excluding intra-EU trade)*. Online. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf (letzter Zugriff am 13.03.2015)
- ⁷ Europäische Kommission (2014): *World exports and EU external trade in all products, agricultural products and other products*. Online. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/pdf/c7-1-37_en.pdf (letzter Zugriff am 30.03.2015)
- ⁸ Europäische Kommission (2013): *Supply balance – pigmeat*. Online. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/pdf/d18-1-418_en.pdf (letzter Zugriff am 30.3.2015)
- ⁹ Europäische Kommission (2013a): *Trade in poultrymeat with non-member countries*. Online. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/pdf/d18-1-418_en.pdf (letzter Zugriff am 30.03.2015)
- ¹⁰ Europäische Kommission (ohne Datum 1): *Poultry meat*. Online. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/poultry/index_en.htm (letzter Zugriff am 30.03.2015)
- ¹¹ Bundesregierung (2013): *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Bärbel Höhn, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/14592 – vom 06.09.2013*. Online. URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/147/1714718.pdf> (letzter Zugriff am 27.06.2016)
- ¹² Kaminske (2012): *Handbuch QM-Methoden. Die richtige Methode auswählen und erfolgreich umsetzen*. München: Carl Hanser Verlag, S. 130f.

2 Überblick: System der behördlichen Lebensmittelüberwachung entlang globaler Warenketten in der Europäischen Union und Deutschland

Dieses Kapitel gliedert sich in fünf Unterkapitel. Zunächst werden in Kapitel 2.1 Daten und Fakten präsentiert. Es geht um Handelsströme, den globalen Rahmen des EU-Lebensmittelrechts und das grundsätzliche Funktionieren der Einfuhrkontrollen an den Grenzkontrollstellen als Posten an den EU-Außengrenzen. In Kapitel 2.2. werden die wichtigsten Rechtsvorschriften benannt, die das Grundgerüst für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz in der Europäischen Union und in Deutschland bilden. In Kapitel 2.3 werden bestehende Strategie- und Maßnahmenprogramme vorgestellt, die entweder der Koordination und Steuerung des Gesamtsystems oder bestimmter Aspekte dienen oder der Überprüfung und Verbesserung des Systems. In Kapitel 2.4 werden die wesentlichen Akteure im System Lebensmittelsicherheit auf EU-, Bundes- und Landesebene vorgestellt. Kapitel 2.5 bietet einen Überblick über die den Akteuren zur Verfügung stehenden IT-Systemen.

2.1 Daten und Fakten

Die EU ist heute die größte Handelsmacht der Welt und hält einen Anteil von 16,5 % (2013) aller Im- und Exporte weltweit. Die Organisation vertritt seit ihrer Gründung das Prinzip des Freihandels unter ihren Mitgliedern und setzt sich auch für die Liberalisierung des Welthandels ein.¹³ Unter den EU-Mitgliedstaaten ist der Binnenmarkt seit 1993 vollständig umgesetzt und umfasst heute auch Island, Norwegen und Liechtenstein und die Schweiz.¹⁴ Gleichzeitig steht die EU für hohe Lebensmittelqualität und hat bestimmt, dass die in der EU geltenden Standards und Rechtsvorschriften – oder gleichwertige – auch auf importierte Lebensmittel, also auch auf Fleisch und Fleischprodukte aus Nicht-EU-Staaten, anzuwenden sind (Verordnung (EG) Nr. 187/2002, Artikel 11).

Die EU-Gesetzgebung basiert auf dem global geltenden Codex Alimentarius. Der Begriff umfasst eine Reihe von international geltenden Vorschriften und Richtlinien zum Thema Nahrungsmittelsicherheit. Dabei handelt es sich um eine gemeinsame Initiative der Welternährungsorganisation (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die 1963 ins Leben gerufen wurde. Die Beschlüsse werden vom Codex-Alimentarius-Komitee gefasst. Zu den Mitgliedern des Codex-Alimentarius-Komitees zählen 185 Staaten (darunter alle EU-Mitgliedstaaten) sowie die Europäische Union als einzige Mitgliedsorganisation. Des Weiteren gibt es Beobachter (NGOs, zwischenstaatliche Organisationen, Nicht-Mitgliedstaaten), die an den Sitzungen des Komitees teilnehmen können.¹⁵ Im Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS-Abkommen) der WTO wird auf die vom Codex-Alimentarius-Komitee verabschiedeten Regularien als international geltender Standard Bezug genommen. Im Fall von Handelsstreitigkeiten muss ein WTO-Staat, der höhere Standards fordert, ggf. wissenschaftlich belegen, dass diese erforderlich sind.¹⁶

Handelsmacht EU

Codex
Alimentarius:
globaler Rechts-
rahmen

Die Import-Bestimmungen für Fleisch und Erzeugnisse tierischen Ursprungs sind in der EU vollständig harmonisiert. Die Kommission ist die zuständige Behörde und agiert im Namen der Mitgliedstaaten als einzige Ansprechpartnerin für (potenzielle) Handelspartner. Die EU fordert von ihren Handelspartnern (Drittländern), dass sie ein funktionierendes System für die Lebensmittelsicherheit und ihre Überwachung vorhalten. Es müssen sowohl Anforderungen an Tiergesundheit und Tierschutz, an Betriebskontrollen und deren Dokumentation durch die Lebensmittelbehörden, an die Nichtverbreitung bzw. Eindämmung von Krankheiten (z. B. Salmonellen, BSE) als auch an die Überwachung von Rückständen erfüllt werden. Dafür muss ein Rückstandsüberwachungsprogramm^H vorgelegt werden, das der EU jährlich zur erneuten Zulassung vorgelegt werden muss. Bei Rückständen handelt es sich um Reste von Tierarzneimitteln, Pestiziden und Kontaminanten (unabsichtlich eingetragene unerwünschte Stoffe¹⁷). Ob die Anforderungen erfüllt sind, überprüft die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen der EU bei einem Vor-Ort-Besuch (vgl. Kapitel 3.1). Die EU bietet für weniger entwickelte Länder, mit denen Handelspartnerschaften entstehen sollen, beim Aufbau der von der EU geforderten Strukturen Unterstützung¹⁸. Dabei geht es vorrangig um das Erreichen der gesetzten Ziele und weniger um die buchstabengetreue Auslegung der Rechtsvorschriften¹⁹. Diese Unterstützung fällt in den Bereich der Entwicklungshilfe und wurde im Rahmen des Projektes nicht untersucht.

Ergänzend zu den Kontrollen in den Drittländern werden Sendungen, die in die EU verbracht werden, kontrolliert und eine Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der der Einfuhr getroffen. Dies geschieht bei Waren tierischen Ursprungs an festgelegten Eingangspunkten, den Grenzkontrollstellen. Grenzkontrollstellen sind üblicherweise an Häfen, Flughäfen, Straßenkontrollstellen oder Bahnstationen angesiedelt und sie allein dürfen die Einfuhrgenehmigung für Fleischwaren erteilen. Es gibt sie in jedem EU-Mitgliedstaat. Wird hier die Zustimmung zur Einfuhr erteilt, ist nach der zollrechtlichen Abfertigung der ungehinderte Verkehr der Ware durch die EU möglich. Zölle werden nur einmalig an den EU-Außengrenzen erhoben. In Kapitel 3.2 findet sich eine Darstellung der Zulassung der Grenzkontrollen und ihrer Kontrolle. Alle deutschen Grenzkontrollstellen sind an Flughäfen oder Seehäfen angesiedelt. Fleischimporte gelangen üblicherweise in Kühlcontainern über Seehäfen nach Deutschland; lebende Tiere – i. d. R. keine, die als Lebensmittel vorgesehen sind – über Flughäfen. Statistische Daten über den Anteil von Lebensmittelimporten per Schiff, Flugzeug, Bahn oder Straße konnten nicht ermittelt werden.

In Deutschland sind die Grenzkontrollstellen mit Ausnahme der Hansestädte Hamburg und Bremen (mit Bremerhaven) auf kommunaler Verwaltungsebene zugeordnet.

^H Die EU hat für Drittländer ein Handbuch ausgearbeitet, mit dem der Aufbau eines solchen Programms erleichtert wird. Darin sind Zweck, Restgrundlagen, Aufbau (inkl. Grenzwerten, Häufigkeit der Probennahme) sowie Anforderungen an spezifische Waren aufgelistet. Die Angaben sind unter http://ec.europa.eu/food/food/chemicalsafety/residues/third_countries_en.htm zu finden (Sprachauswahl oben rechts).

2.2 Rechtsvorschriften für Lebensmittelsicherheit in der Europäischen Union

Die Regelungen zur Lebensmittelsicherheit sind in der EU vollständig harmonisiert. Ab dem Jahr 2002 wurden hier umfangreiche Änderungen eingeführt. Die wichtigsten Verordnungen für das Lebensmittelrecht sind:

EU-Recht

- Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderung des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit; Basisverordnung²⁰
- Verordnung (EG) Nr. 852/2004 über Lebensmittelhygiene²¹
- Verordnung (EG) Nr. 853/2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs²²
- Verordnung (EG) Nr. 854/2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichem Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs²³
- Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz; Kontrollverordnung²⁴

Mit diesen Verordnungen werden die Grundregeln der Lebensmittelüberwachung festgelegt, die in Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten konkretisiert sind. Für den Kontext dieser Untersuchung sind dies in Deutschland insbesondere:

Deutsches Recht

- LFGB: Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, LFGB)²⁵

[Im LFGB finden sich vielfach Verweise auf das EU-Recht, sodass die Vorschriften laut einem Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs (Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, BWV) aus dem Jahr 2011 „keinen eigenständigen Charakter [haben]. Dies führt zu einer komplexen, verflochtenen Rechtslage, die der Anwenderin/dem Anwender den Zugang zur Rechtsmaterie erschwert.“²⁶]

Verwaltungsvorschriften

- AVV-RÜb: Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung)²⁷
- AVV SWS: Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel (AVV Schnellwarnsystem)²⁸
- AVV Zoonosen Lebensmittelkette: Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Erfassung, Auswertung und Veröffentlichung von Daten über das Auftreten von Zoonosen und Zoonoseerregern entlang der Lebensmittelkette²⁹
- AVV DatA: Allgemeine Verwaltungsvorschrift über den Austausch von Daten im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes (AVV Datenaustausch)³⁰

Weiterhin sind folgende EU-Rechtsdokumente im Gesamtprojektzusammenhang von Bedeutung:

- Richtlinie 97/78/EG zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen³¹
- Verordnung (EG) Nr. 206/2009 über die Einfuhr für den persönlichen Verbrauch bestimmter Mengen von Erzeugnissen tierischen Ursprungs in die Gemeinschaft³²

Die europäische und die deutsche Gesetzgebung zielen darauf ab, dass die auf dem Markt erhältlichen Lebensmittel keine Gefahrenquelle für die Gesundheit der VerbraucherInnen darstellen. Die deutschen Rechtsbestimmungen gründen sich auf europäische Rechtsvorgaben, die wiederum aus dem global geltenden Codex Alimentarius abgeleitet sind. Das Leitbild des hier betrachteten Systems Lebensmittelsicherheit kann wie folgt formuliert werden:

- Jedes in Verkehr gebrachte Lebensmittel soll für die Gesundheit der VerbraucherInnen unbedenklich sein.
- Die VerbraucherInnen sollen darauf vertrauen, dass die in Verkehr gebrachten Lebensmittel für ihre Gesundheit unbedenklich sind.

Alle Vorgänge innerhalb des Systems sollten so ausgerichtet sein, dass dieses Leitbild der Realität entspricht.

2.2.1 Die sieben Säulen der Lebensmittelsicherheit

Mit den Festlegungen in den Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen verfolgt die EU das Ziel, Lebensmittelsicherheit in der EU über die Herstellung von harmonisierten Vorgaben und Kontrollen sowie über Sicherheit auf allen Produktions- und Verarbeitungsstufen entlang der Warenkette herzustellen. Dieser Ansatz wird als „Farm-to-Fork“- oder „Vom-Acker-bis-zum-Teller“-Prinzip bezeichnet und ruht auf sieben Säulen:

- Verantwortung der LebensmittelunternehmerInnen
- Rückverfolgbarkeit
- Amtliche Lebensmittelüberwachung
- Vorsorgeprinzip
- Risikobewertung
- Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement
- Risikokommunikation

Diese sieben Säulen werden nachfolgend dargestellt.

2.2.1.1 Verantwortung des Lebensmittelunternehmers

In der EU-Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (Basisverordnung) ist in Artikel 17 „Zuständigkeiten“ festgelegt, dass LebensmittelunternehmerInnen für die Sicherheit eines Lebensmittels Sorge tragen. Dies gründet auf der Überzeugung, dass der „Lebensmittelunternehmer [...] am besten in der Lage [ist] ein sicheres System der Lebensmittellieferung zu entwickeln und dafür zu sorgen, dass die von ihm gelieferten Lebensmittel sicher sind.“³³ Diese Verantwortung tragen alle LebensmittelunternehmerInnen

Weitere relevante
Rechtsgrundlagen

Leitbild des betrachteten Systems
der Lebensmittelsicherheit

7 Säulen

unabhängig von ihrer Position in der Lebensmittelkette: Sie beginnt schon beim Futtermittelunternehmen und gilt weiter bei Aufzucht und Mast, bei der Schlachtung, bei der Verarbeitung, beim Vertrieb. Weiterhin ist in Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 festgelegt, dass LebensmittelunternehmerInnen ihre Verantwortung über eine gute Hygienepaxis sowie durch Eigenkontrollen auf der Grundlage der Grundsätze der Gefahrenanalyse und der Überwachung kritischer Kontrollpunkte (HACCP) wahrnehmen.

HACCP

HACCP-Konzepte dienen der Identifikation, Bewertung, kontinuierlichen Erfassung und der Beherrschung von gesundheitlichen Gefahren, die im Rahmen der Lebensmittelproduktion entstehen können. Ein „Critical Control Point“ ist dabei „[e]ine Stufe, auf der es möglich und von entscheidender Bedeutung ist, eine gesundheitliche Gefahr durch Lebensmittel zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu reduzieren.“³⁴ Die Identifikation der Gefahren und die folgenden Schritte erfolgen sehr differenziert: Es werden nicht die für „pathogene Erreger“ wichtigen Stufen ermittelt, sondern für einzelne Erreger, wie z. B. Salmonellen. Gleiches gilt für „Fremdkörper-Kontaminationen“, die beispielsweise in „Glas“ und „Metall“ unterschieden werden. Auch das Prinzip der HACCP-Konzepte geht auf Bestimmungen des Codex Alimentarius zurück.³⁵ Umfassende Regelungen zur Betriebshygiene finden sich im sogenannten Hygienepaket (dies umfasst die Verordnungen (EG) Nr. 852/2004, 853/2004 und 854/2004).

Leitlinien

Ergänzend zum verpflichtenden HACCP-Konzept für die Betriebe steht es den LebensmittelunternehmerInnen frei, ihre Betriebshygiene an „Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis“ auszurichten (vgl. Kapitel 2.3.1).

2.2.1.2 Rückverfolgbarkeit

Rückverfolgbarkeit im Unternehmen

Neben den Hygienemaßnahmen gilt seit Anfang 2005 das Prinzip der Rückverfolgbarkeit als „Instrument der präventiven Gefahrenabwehr“³⁶. Jede/r LebensmittelunternehmerIn muss nach der Basisverordnung seine Lieferanten und Kunden (gilt nicht für EndverbraucherInnen) dokumentieren, damit die Rückverfolgbarkeit – z. B. im Falle eines Verdachts auf ein gesundheitsschädliches Lebensmittel – gewährleistet ist. Gemäß Artikel 18 der Basisverordnung (Absatz 2 und 3) sind die LebensmittelunternehmerInnen verpflichtet ihre Dokumentation den Überwachungsbehörden zur Verfügung zu stellen, wenn diese es verlangen.

Zum Thema Rückverfolgbarkeit ist im Rahmen des Projektes eine Praxisstudie durchgeführt worden. Die Ergebnisse der Studie sind im Bericht „Praxisstudie: Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben“ dokumentiert. Die von den Verantwortlichen der Lebensmittelüberwachung beklagten Lücken bei diesem zentralen Sicherheitsprinzip sind darin ebenso dargestellt wie gute Praxislösungen, mit denen der Warenfluss auch innerhalb des Unternehmens dokumentiert wird. Ergänzt wird die Darstellung durch Empfehlungen zur kontinuierlichen Verbesserung.

Behördliches Rück- verfolgbarkeits- system

Alle Einfuhren von Lebensmitteln tierischen Ursprungs in die EU werden an dafür festgelegten Einfuhrpunkten abgewickelt. Dabei wird das von der EU bereitgestellte IT-System TRACES verwendet. Mit diesem System ist es möglich, den Weg der Ware vom Einfuhrort über das Transportmittel bis zum Abfuhrort zurückzuverfolgen und

auch alle mit der Sendung in Zusammenhang stehenden Dokumente zu ermitteln. Über das EU-weite IT-System RASFF, in das Feststellungen und Warnungen zu Importsendungen eingetragen werden und gespeichert sind, wird eine Rückverfolgung ergänzt. So kann beispielsweise eine Häufung von spezifischen Warnungen, die möglicherweise Rückschlüsse auf die Ursachen zulassen, festgestellt werden. Weitere Angaben zu TRACES und RASFF finden sich in Kapitel 2.5.1.1. und 2.5.1.2.

2.2.1.3 Amtliche Lebensmittelüberwachung

Nach Artikel 17 (2) Basisverordnung setzt die amtliche Lebensmittelüberwachung, nachfolgend LMÜ, das Lebensmittelrecht durch und überprüft, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts auf allen Stufen der Lebensmittelkette von den UnternehmerInnen der Lebens- und Futtermittelwirtschaft eingehalten werden. LMÜ bedeutet „Kontrolle der Kontrolle“³⁷: Die VertreterInnen der LMÜ prüfen in Betriebskontrollen das Eigenkontrollsystem der Unternehmen und ob die LebensmittelunternehmerInnen die Bestimmungen des Hygienepaketes einhalten (vgl. Kapitel 2.2.1). Mit den Regelungen auf EU-Ebene (EU-Kontrollverordnung: Verordnung (EG) Nr. 882/2004) verfolgt die EU das Ziel, Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden bzw. zu senken sowie den Verbraucherschutz zu stärken und lauterer Wettbewerb zu gewährleisten.³⁸ In der EU-Kontrollverordnung sind die Anforderungen an die Kontrollen und das Kontrollpersonal sowie an die finanzielle Ausstattung festgehalten. Die Verordnung regelt außerdem, dass die LMÜ auf der Grundlage des Mehrjährigen Nationalen Kontrollplans (MNKP, vgl. Kapitel 2.3.1.1) durchgeführt wird und in den EU-Mitgliedstaaten von der EU durch Vor-Ort-Besuche überwacht wird. Die LMÜ erfolgt risikoorientiert, d. h. dass sich die Häufigkeit der Kontrollen nach jeweiligen Risikolage des Betriebes richtet. Ziel der Regelung auf EU-Ebene ist ein gleiches – harmonisiertes – Verfahren für die Herstellung von Lebensmittelsicherheit in allen Mitgliedstaaten. In Deutschland ist die LMÜ auf Landesebenen geregelt und wird in der Regel auf Kreisebene durchgeführt.

2.2.1.4 Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip ist ein in der EU geltendes Prinzip. Es findet im Rahmen des Risikomanagements, d. h. im Rahmen des Entscheidungsfindungsprozesses angesichts einer spezifischen Situation, Anwendung. Es „ermöglicht eine schnelle Reaktion angesichts möglicher Gefahren für die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder aus Gründen des Umweltschutzes“³⁹. Auch wenn „die verfügbaren wissenschaftlichen Daten keine umfassende Risikobewertung zulassen, ermöglicht der Rückgriff auf dieses Prinzip beispielsweise die Verhängung eines Vermarktungsverbots oder sogar den Rückruf etwaig gesundheitsgefährdender Produkte.“⁴⁰ Es kann nicht willkürlich angewandt werden, sondern nur, wenn ein potenzielles Risiko besteht und wenn die folgenden drei Voraussetzungen erfüllt sind:

- Ermittlung der möglichen negativen Folgen
- Bewertung der verfügbaren wissenschaftlichen Daten
- Bewertung des Grades der wissenschaftlichen Unsicherheit.⁴¹

Für die Lebensmittelsicherheit ist das Vorsorgeprinzip in der Basisverordnung (Artikel 7) genannt. Vorläufige Maßnahmen können getroffen werden, wenn „nach Aus-

wertung der verfügbaren Informationen die Möglichkeit gesundheitsschädlicher Auswirkungen festgestellt wird“⁴². Diese Regelung bezieht sich auf Fälle, in denen das Gesundheitsrisiko noch nicht wissenschaftlich belegt ist, die VerbraucherInnen jedoch vorsorglich geschützt werden sollen.

Die Maßnahmen, die in solchen Fällen ergriffen werden, „müssen verhältnismäßig sein und dürfen den Handel nicht stärker beeinträchtigen, als dies zur Erreichung des [...] hohen Gesundheitsschutzniveaus“⁴³ in der EU notwendig ist. Die Beeinträchtigung des Handels durch derartige Maßnahmen im Rahmen des Risikomanagements und der Gesundheitsschutz werden gegeneinander abgewogen.

2.2.1.5 Risikobewertung

Die Risikobewertung ist einer von drei Aspekten der Risikoanalyse. Sie erfolgt unabhängig, objektiv und transparent⁴⁴. In Artikel 3 der Basisverordnung ist Risikobewertung definiert als „wissenschaftlich untermauerte[r] Vorgang mit den vier Stufen Gefahrenidentifizierung, Gefahrenbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung“⁴⁵. Auf EU-Ebene liegt die Risikobewertung in der Verantwortung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Ihr Auftrag und ihre Aufgaben sind in VO (EG) Nr. 178/2002 Artikel 22ff. festgeschrieben. In Deutschland ist das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) zuständig (vgl. BfR-Gesetz⁴⁶)

Für Risikobewertungen sowie für die eigene Forschung nutzen die MitarbeiterInnen des BfR auch Daten aus dem Europäischen Schnellwarnsystem (RASFF). Differenzierte Angaben als die tatsächlich vorliegenden wären hier hilfreich⁴⁷ (vgl. Kap. 7.1.6).

2.2.1.6 Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement

Beim Risikomanagement handelt es sich um einen „[...] Prozess der Abwägung strategischer Alternativen in Konsultation mit den Beteiligten unter Berücksichtigung der Risikobewertung und anderer berücksichtigungswerter Faktoren [...]“⁴⁸. In der EU verantworten die Europäische Kommission, die Behörden in den Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament das Risikomanagement. Die Politikgestaltung, die Produktzulassung und die Gesetzgebung im Lebensmittelbereich obliegen diesen Institutionen. Ihre Entscheidungen treffen die Verantwortlichen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Risikobewertung.⁴⁹

In Deutschland sind wie auf EU-Ebene verschiedene Institutionen für die Risikobewertung auf der einen und das Risikomanagement auf der anderen Seite zuständig. Das Risikomanagement liegt in der Verantwortung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und dem nachgeordneten Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (BVL).⁵⁰

In knapp über der Hälfte der anderen EU-Mitgliedstaaten besteht diese Trennung nicht: Belgien, Estland, Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Schweden, Spanien, Tschechien, Vereinigtes Königreich und Zypern. In den hier nicht aufgeführten Mitgliedstaaten sind Risikomanagement und Risikobewertung (weitgehend) institutionell getrennt.⁵¹ Im Jahr 2011 fehlte zusätzlich in Bulgarien und Lettland die institutionelle Trennung.⁵² Zeitpunkt und Gründe für die Trennung sind nicht bekannt.

RASFF: eine Quelle
für die Risiko-
bewertung

2.2.1.7 Risikokommunikation

Die Risikokommunikation ist neben der Risikobewertung und dem Risikomanagement der dritte Bestandteil der Risikoanalyse. In der Basisverordnung ist Risikokommunikation definiert als „interaktive[r] Austausch von Informationen und Meinungen über Gefahren und Risiken, risikobezogene Faktoren und Risikowahrnehmung zwischen Risikobewertern, Risikomanagern, Verbrauchern, Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen, Wissenschaftlern und anderen interessierten Kreisen [...]“⁵³. Zur Risikokommunikation gehört in der vollständigen Begriffsbestimmung auch die „Erläuterung von Ergebnissen der Risikobewertung“⁵⁴ und die Begründung getroffener Risikomanagemententscheidungen. Risikokommunikation findet auf mehreren Ebenen statt: zwischen Wissenschaft, Politik und Wirtschaft auf der einen und mit diesen Parteien und der Öffentlichkeit auf der anderen Seite. Forschungsergebnisse werden ausgetauscht und die Konsequenzen für VerbraucherInnen, Rechtsetzung und Wirtschaft diskutiert.⁵⁵ Auf EU-Ebene ist die EFSA für die Risikokommunikation zuständig. Die Behörde hat u. a. den Auftrag die Öffentlichkeit rasch, zuverlässig, objektiv und verständlich über Sachverhalte, die ihr Aufgabengebiet betreffen, zu informieren. Sie berät die Kommission in Bezug auf die Rechtsetzung und Politikgestaltung in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit.⁵⁶ Auf Bundesebene hat das Bundesinstitut für Risikobewertung den gesetzlichen Auftrag für die Risikokommunikation. Dieser Auftrag umfasst die Krisenprävention und -koordination, Risikoforschung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Weiterbildungsveranstaltungen. Ein wichtiges Thema im Rahmen der Risikokommunikation ist die (Beeinflussung der) Wahrnehmung von Risiken. Das BfR setzt sich für einen „rationalen Umgang mit Risiken“⁵⁷ ein.⁵⁸ Auf Grundlage des LFGB (§ 40) sind auf der Internetseite lebensmittelwarnung.de Informationen über Produkte veröffentlicht, die VerbraucherInnen gefährden könnten. Inhaltlich verantwortlich sind die Länder, während das BVL die Infrastruktur bereitstellt.⁵⁹ Ergänzend zu den staatlichen Organisationen sind auch Verbraucher- oder Wirtschaftsverbände mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit sowie die Medien Akteure der Risikokommunikation. Letztere sind gemeinsam mit der politischen Ebene vor allem in Krisensituationen einflussreich.

2.3 Koordination und Steuerung, Überprüfung und Verbesserung

Die Rechtsvorschriften der EU und Deutschlands enthalten Festlegungen zur Koordination und Steuerung des Systems der Lebensmittelsicherheit. Im Rahmen einer Prozessbetrachtung und dem Prinzip der Kontinuierlichen Verbesserung (KVP) folgen die Programme und Maßnahmen üblicherweise einem PDCA-Zyklus. PDCA steht für die englischen Begriffe

Plan (planen)– Do (umsetzen)– Check (überprüfen) – Act (handeln).⁶⁰

Die nachfolgend beschriebenen Programme enthalten i. d. R. alle vier Aspekte, wobei die Planung, Anpassung und Überprüfung der Vorgaben von den übergeordneten Ebenen und die Umsetzung von den Lebensmittelüberwachungsbehörden (und eventuell weiteren Beteiligten) vor Ort vorgeführt wird. Es wird geplant, wie das System aussehen soll und welche Instrumente für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben angewandt werden sollen. Maßnahmen werden entwickelt und umgesetzt. Die Ergebnisse der Umsetzung werden erfasst und überprüft: Wurden die gesetzten Ziele mit den Maßnahmen erreicht? Sind aufgrund der Ergebnisse Änderungen der Strategien, z. B. andere Schwerpunktsetzungen notwendig? Müssen Risikobewertungen (neu) durchgeführt oder Rechtsvorschriften geändert werden? Die Überprüfung der Maßnahmen und ihrer Ergebnisse beeinflussen die Planung der zukünftigen strategischen Planungen und Vorhaben. Die Strategie und die Umsetzung der strategischen Programme bilden den Rahmen für die im Projektrahmen betrachteten Vorgänge (vgl. Abb. 8)

PDCA in der LMÜ

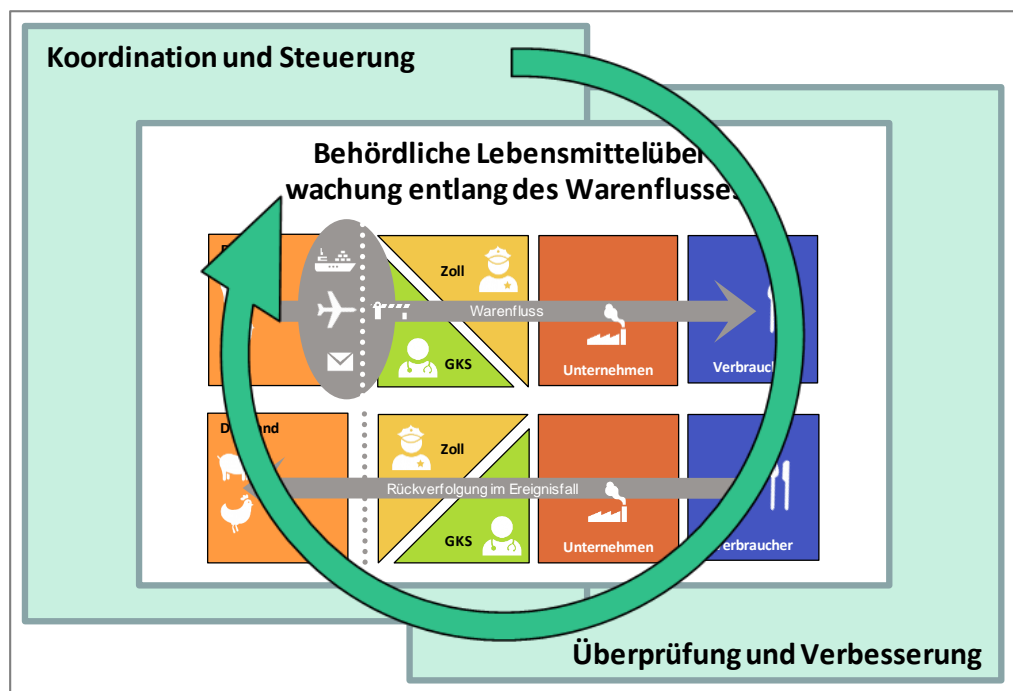


Abb. 8: Zykluslogik zur Koordination und Steuerung sowie Überprüfung und Verbesserung des Systems

Diejenigen Maßnahmen aus den strategischen Programmen, die für den Projektfokus bedeutsam sind, werden nachfolgend dargestellt.

2.3.1 Programme zur Koordination und Steuerung

2.3.1.1 Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan

In Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten das Lebensmittelrecht durchsetzen und überwachen sowie überprüfen, dass die „Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmern in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen eingehalten werden.“⁶¹ Um dies zu gewährleisten ist jeder Mitgliedstaat nach Artikel 41 der Verordnung (EG) 882/2004 (Kontrollverordnung) verpflichtet, einen integrierten mehrjährigen nationalen Kontrollplan (MNKP) zu erstellen. Ein MNKP ist das zentrale Strategiepapier für die Lebensmittelsicherheit und enthält u. a:

- strategische Zielsetzungen
- die allgemeine Organisation und das Management der amtlichen Kontrollen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene einschließlich der amtlichen Kontrollen in einzelnen Betrieben und
- die Koordinierung zwischen den verschiedenen Stellen der für die amtlichen Kontrollen in diesen Sektoren zuständigen Behörden.⁶²

Es ist möglich, die mehrjährigen nationalen Kontrollpläne während ihres Geltungszeitraums anzupassen, z. B. wenn neue Rechtsvorschriften erlassen werden, neue Krankheiten auftreten, sich strukturelle Veränderungen ergeben, Kontrollergebnisse Änderungen notwendig machen oder neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen. MNKP werden gemäß den vom zuständigen Ausschuss auf EU-Ebene erarbeiteten Leitlinien erstellt.⁶³ Nach Artikel 44 der Kontrollverordnung ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet der EU jährlich Bericht zu erstatten. Darin ist Stellung zu beziehen zu eventuellen Anpassungen des MNKP, zu den Ergebnissen sowie zu Art und Anzahl der Verstöße. Es ist darin ebenfalls festgelegt, dass die EU die Ergebnisberichte aus den Mitgliedstaaten mit den Ergebnissen eigener Kontrollbesuche verbindet und einen Gesamtbericht erstellt, der Empfehlungen enthalten kann. Dazu gehören bspw. Verbesserungsvorschläge zum System der amtlichen Kontrollen (Umfang, Management, Durchführung).

Für Deutschland besteht der mehrjährige nationale Kontrollplan aus einem länderübergreifenden Teil sowie einzelnen Kontrollplänen für jedes Bundesland. Der länderübergreifende Rahmenplan wird nach Übermittlung der einzelnen Länderpläne vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und anderen zuständige Behörden erstellt und der EU bekannt gemacht.⁶⁴

Im MNKP-Rahmenplan sind für den Zeitraum 2012 bis 2016 u. a. Vorgaben für die (Weiter-)Entwicklung von Qualitätsmanagementsystemen (QMS) und ihrer Auditierung festgelegt. Im Rahmen der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) (siehe Kap. 2.4.4) besteht die Arbeitsgruppe Qualitätsmanagement (QM) im gesundheitlichen Verbraucherschutz, die das nationale QM-Rahmenkonzept erarbeitet hat, das aus länderübergreifenden QM-Grundsatzpapieren, Verfahrensanweisungen und weiteren Dokumenten besteht. In seinem Gutachten aus dem Jahr 2011 kommt der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu dem Schluss, dass „[a]uch diese [...] vielfach keine präzisen Vorga-

MNKP: Strategiepapier der LM-Sicherheit

Rahmenplan und Länderpläne

ben [treffen] und [...] damit keinen bundeseinheitlich strengen Vollzug der Lebensmittelüberwachung sicher[stellen].“⁶⁵ Diese Bewertung widerspricht der Einschätzung eines Mitglieds der LAV-QM zumindest für die Einfuhr von Lebensmitteln. Diese sei perfekt organisiert, alles sei durch die EU geregelt und es gebe für die Mitgliedstaaten keinen Spielraum.

Die Arbeitsgruppe LAV QM übernimmt u. a. die Evaluierung der QM- und Auditsysteme des Bundes und der Länder.⁶⁶ Dazu gehören auch die Durchführung unabhängiger Prüfungen, Erhebungen zum Entwicklungsstand der QM- und Auditsysteme in den Ländern und die Bewertung der Ergebnisse. Im Rahmen dieser Prüfungen ist auch die Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen zu prüfen. Diese Überprüfung obliegt der Behördenleitung und/oder der übergeordneten Behörde (Fachaufsicht). In beiden Fällen sind Ergebnisse aus internen Audits und EU-Audits zu berücksichtigen.⁶⁷

Weiterhin sind im Rahmen- und in den Landes-MNKPs Ausführungen zu Aus-, Fort- und Weiterbildung in unterschiedlicher Detailtiefe zu finden (vgl. z. B. Saarland, Brandenburg und Bremen). In den Projektgesprächen haben mehrere ExpertInnen der LMÜ bedauert, dass die Umsetzung der Fortbildungsvorhaben nicht immer möglich sei. Das liege zum Teil am mangelnden Angebot. Dies gilt vor allem für die Einfuhr. In diesem Zusammenhang wurden die Schulungen des EU-Programms „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ als häufig für erfahrene GrenzveterinärInnen nicht nützlich bewertet. Ist andererseits das richtige Angebot vorhanden, scheitert die Umsetzung z. T. an den zu hohen Kosten.

2.3.1.2 Bundesweiter Überwachungsplan

Der Bundesweite Überwachungsplan (BÜp) ist „ein Plan über die zwischen den Ländern abgestimmte Durchführung der amtlichen Kontrolle der Einhaltung der lebensmittelrechtlichen [...] Vorschriften durch die zuständigen Behörden, auch durch die Entnahme amtlicher Proben“⁶⁸. Er besteht aus Programmen zu Produkt- oder Betriebskontrollen oder einer Kombination aus beidem. Die rechtliche Grundlage bildet die Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV RÜb). Darin ist auch die in einem Jahr pro EinwohnerIn und Erzeugnistyp zu untersuchende Probemenge festgelegt. Diese darin festgelegte Probennahmehäufigkeit wird u. a. im Rahmen des BÜp untersucht.⁶⁹ Beim BÜp handelt es sich um ein risikoorientiertes Programm; die Proben werden also aufgrund einer vorangegangenen Risikoanalyse entnommen und untersucht. Das Ziel ist BÜp besteht darin, Aussagen über die bundesweite Einhaltung der lebensmittelrechtlichen und verwandter Vorschriften zu treffen. Auf dieser Grundlage kann die (Nicht-)Einhaltung (neuer) gesetzlicher Regelungen im Bundesgebiet ermittelt oder z. B. anhand von Daten zu kontaminierten Lebensmitteln über die Festlegung von Höchstgehalten entschieden werden. Die Länder und Bundesinstitutionen haben die Möglichkeit Programmvorschläge für den BÜp einzureichen. Nach einer Entscheidung durch eine Expertengruppe über relevante Programme, finden diejenigen tatsächlich Eingang in den Plan, an denen mindestens zwei Länder teilnehmen wollen. Die Länder entscheiden über die Teilnahme und die Anzahl der von ihnen bereitzustellenden Proben. Es folgen Plausibilitätsprüfungen der Ergebnisse auf Bundes- und Landesebene und redaktionelle Abstimmungen zwi-

schen Bund und Ländern, ehe der Jahresbericht zum BÜp vom BVL veröffentlicht wird.⁷⁰

Im Bundesweiten Überwachungsplan 2014 thematisierte ein Schwerpunktprogramm das Thema Rückverfolgbarkeit bei Fleischerzeugnissen¹. Alle Länder waren (im Rahmen der Amtshilfe) daran beteiligt und zahlreiche Betriebe wurden innerhalb der Rückverfolgbarkeitsketten untersucht. In zehn Fällen (16 %) gelang es, die Herkunft des Erzeugnisses bis zum Erzeugerbetrieb zurückzuverfolgen, während es in 60 % der Fälle nicht einmal gelang, die Rückverfolgung bis zum Mastbetrieb sicherzustellen. Als Gründe werden sowohl die regionalen Schwerpunkte der Zucht- und Mastbetriebe (zu hohe Arbeitsbelastung der beteiligten Behörden) als auch eine fehlende Dokumentation oder die Wiederverwertung von Fleisch (Rework) angeführt.

Nach Auskunft des BVL wurden die Daten der Länder aus diesem Programm nicht über das Datenmeldeportal (vgl. AVV DATa), sondern in Excel-Tabellen geliefert. Das zuständige Referat hat die Auswertung auf der Grundlage von 60 verschiedenen aus den Ländern gelieferten Excel-Tabellen vorgenommen, die vereint werden mussten. Die Datenqualität sei sehr unterschiedlich gewesen und die Datenauswertung daher sehr problematisch.⁷¹ Es kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden, ob die Einstellung der Daten in das Datenmeldeportal die Datenauswertung erleichtert hätte. Aus Sicht des Projektteams stellt sich jedoch die Frage, warum in einem bundesweiten Programm keine einheitliche Datenerhebung und -lieferung sichergestellt ist, vor allem vor dem Hintergrund, dass dies laut Angaben auf der Internetseite des BVL bereits seit September 2011 geschieht.⁷²

2.3.1.3 Nationaler Rückstandskontrollplan

Der Nationale Rückstandskontrollplan (NRKP) wird bereits seit 1989 in Deutschland durchgeführt. Im Rahmen dieses Programms werden Tiere und tierische Erzeugnisse auf Rückstände unerwünschter Stoffe untersucht. Das BVL koordiniert das Programm, das in der Europäischen Union nach einheitlichen Maßstäben durchgeführt wird (vgl. RL 96/23/EG⁷³).⁷⁴ Die Untersuchungen im NRKP dienen „der gezielten Überwachung des rechtskonformen Einsatzes von pharmakologisch wirksamen Stoffen, der Kontrolle der Einhaltung des Anwendungsverbotes bestimmter Stoffe und der Sammlung von Erkenntnissen über Ursachen einer Rückstandsbelastung“.⁷⁵ Die Probenkontingente für die Länder werden unter Berücksichtigung der jährlichen Schlacht- und Produktionszahlen und die Größe der Tierbestände festgelegt.⁷⁶ Allgemeingültige Schlussfolgerungen über die bestehende Belastung tierischer Erzeugnisse können aus den Daten nicht gezogen werden, da diese nicht mit dem Ziel erhoben werden, statistisch repräsentativ zu sein, sondern auf Grund von regionalen Gegebenheiten oder Hinweisen über vorschriftswidriges Vorgehen erhoben werden. Es ist einerseits möglich, dass die Funde durch die zielgerichtete Probennahme höher sind, als es bei einer repräsentativen Erhebung der Fall wäre. Andererseits kann die tatsächliche Belastung mit Rückständen auch höher sein, da nur auf bestimmte Stoffe untersucht wird.⁷⁷ Für die Jahre 2012, 2013 und 2014 lag der Anteil nicht vorschriftswidri-

Schwerpunkt-
programm Rück-
verfolgbarkeit 2014

¹ Bundesweiter Rückverfolgbarkeitstest ALL STEPS DOWN, ausgehend von einem Fleischerzeugnis.

Konkrete Maßnahmen in den Betrieben

ger Proben in Deutschland jeweils unter 1 %.⁷⁸ Bei Schweinen lag der Anteil bei 0,7 % (2013: 0,49 %)⁷⁹; bei Geflügel bei 0,07 % (2013: 0,09 %)⁸⁰.

Die zuständigen Behörden der Länder ergreifen bei Beanstandungen konkrete Maßnahmen in den betroffenen Betrieben. Diese können von der Kontrolle der Aufzeichnungen im Betrieb, verstärkten Kontrollen, Entnahme von Folgeproben bis zu Abgabe- und Beförderungsverboten, Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren oder der Verwehrung von EU-Zuschüssen reichen.⁸¹

Strategische Maßnahmen

Aufgrund der Ergebnisse werden zudem gegebenenfalls Anpassungen am Nationalen Rückstandskontrollplan für das Folgejahr vorgenommen, bspw. Erhöhung der Probenzahlen für bestimmte Stoffe oder Tierarten oder die Erweiterung des Stoffspektrums.⁸²

2.3.1.4 Einfuhrüberwachungsplan

Der Einfuhrüberwachungsplan (EÜP) gilt für Erzeugnisse tierischen Ursprungs aus Nicht-EU-Staaten (Drittländern) und beruht auf den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 136/2004 (Anhang II Absatz 1).⁸³ Demnach unterziehen die Grenzkontrollstellen Einfuhrsendungen einem Überwachungsplan, um die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften zu prüfen. Im Fokus stehen Rückstände, Krankheitserreger und andere gefährliche Stoffe. Dabei wird das von den Erzeugnissen ausgehende Risiko ebenso berücksichtigt wie die Häufigkeit und Menge der Einfuhren dieser Art sowie die Ergebnisse früherer Untersuchungen.⁸⁴ Die Untersuchung erfolgt gemäß dem Risikoansatz der EU-Kontrollverordnung.⁸⁵ Konkret für die risikobasierte Untersuchungsentscheidung folgende Aspekte berücksichtigt:

Aspekte der risikobasierten Untersuchungsentscheidung

- Allgemeine Informationen und Besonderheiten über Drittländer, Produkte, Betriebe und Importeure
- Informationen aus dem Europäischen Schnellwarnsystem (RASFF)
- Informationen der Europäischen Kommission einschließlich der Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen
- Informationen des Bundes
- Informationen der Länder über aktuelle Ereignisse, auch solche, die nicht schnellwarnrelevant sind
- Ergebnisse der bundesweiten Überwachungsprogramme (EÜP, BÜp, NRKP, Monitoring) und
- Schutzmaßnahmen der europäischen Union gegenüber Drittländern.⁸⁶

Anhand der aktuellen Einfuhren von Sendungen aus Drittländern ermittelt jedes Bundesland eigenständig die notwendigen Probenzahlen und organisiert die Probenahme gemäß den Vorgaben des EÜP. Die Analyse der Proben und die Datenerfassung übernehmen die amtlichen Labore, die die Ergebnisse an das BVL übermitteln. Das BVL ist für die Auswertung der Daten und ihre Übermittlung an die Europäische Kommission zuständig. Die Daten werden im Internet veröffentlicht.⁸⁷

Es ist möglich, dass eine Probe auf mehrere Stoffe aus verschiedenen Stoffgruppen¹ untersucht wird. In Bezug auf die Rückstanduntersuchung gelten im EÜP die Vorgaben des Nationalen Rückstandskontrollplans (NRKP), wenn keine anderen Vorgaben festgelegt wurden.

Im Jahr 2014 wurden in Deutschland 1.162 Proben untersucht. Insgesamt wurden 21.773 Untersuchungen durchgeführt und an 0,95 % der Proben (11 Stück) wurden nicht vorschriftsmäßige Rückstandsbefunde festgestellt. Die Anzahl der Proben von Schwein und Geflügel (Projektfokus) belief sich auf 22 bzw. 330. Bei beiden Tierarten wurden keine vorschriftswidrigen Rückstandsbefunde festgestellt.⁸⁸ An 136 Verdachtsproben wurden 2.745 Untersuchungen durchgeführt, diese betrafen auch Geflügel (12 Proben). Auch hier wurden keine vorschriftswidrigen Befunde in Bezug auf Rückstände ermittelt. Im Falle einer Überschreitung von Höchstgrenzen werden, ebenso wie bei Meldungen aus dem Europäischen Schnellwarnsystem, verstärkte Kontrollen durchgeführt (vgl. Kap 4.1.6).

2.3.1.5 Zoonosen-Stichprobenplan und Zoonosen-Monitoring

Die rechtliche Grundlage für das Zoonosen-Monitoring bilden die Richtlinie 2003/99/EG zur Überwachung von Zoonosen und Zoonoseerregern und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift (AVV) Zoonosen Lebensmittelkette. Die EU-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erfassung „einschlägige[r] und vergleichbare[r] Daten, die es ermöglichen, Gefahren zu erkennen und zu beschreiben, Expositionen zu bewerten und die von Zoonosen und Zoonoseerregern ausgehenden Risiken zu beschreiben.“⁸⁹ Dies betrifft alle Stufen der Lebensmittelkette (Artikel 4 (2)) und vor allem solche Zoonoseerreger, „die eine besondere Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellen“⁹⁰. Durch eine enge Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und die eingehende Untersuchungen von lebensmittelbedingten Zoonoseausbrüchen soll festgestellt werden, welche Krankheitserreger, Lebensmittel sowie Herstellungs- und Bearbeitungsumstände gegeben waren.⁹¹ Das zugehörige strategische Steuerungsdokument ist der Zoonosen-Stichprobenplan. Dieser enthält u. a. Vorgaben zur Untersuchungszahl und der Aufteilung auf die Länder, Probenart, Erreger, geeignete Stufen der Lebensmittelkette für die Probennahme. Nach § 6 Absatz 1 der AVV Zoonosen Lebensmittelkette entwirft das BfR jährlich den Zoonosen-Stichprobenplan unter Berücksichtigung laufender Programme sowie den Empfehlungen der Europäischen Kommission und der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit. Unterstützt wird das BfR durch die Expertengruppe „Zoonosen“ gemäß Absatz 8 der AVV Zoonosen Lebensmittelkette, die aus üblicherweise fünf Sachverständigen besteht, die von den Ländern vorgeschlagen und vom Ausschuss „Zoonosen“ ernannt werden. Den Beschluss über den Zoonose-Stichprobenplan trifft der Ausschuss „Zoonosen“ mit VertreterInnen der Ländern, der Bundesregierung und den relevanten Ministerien nachgeordneten Bundesbehörden, wobei lediglich die LändervertreterInnen ein Stimmrecht haben.⁹²

In den Ländern werden die Untersuchungsergebnisse gemäß dem Zoonosen-Stichprobenplan gewonnen. Die Ergebnisse werden an das BVL weitergeleitet. Dort

Probenanzahl und
Ergebnisse für
Deutschland

Maßnahmen bei
Überschreitung

¹ Für die Bildung von Stoffgruppen vgl. Anhang I der Richtlinie 96/23/EG

werden sie gesammelt, ausgewertet und schließlich veröffentlicht^K. Das BfR übernimmt die Bewertung der Untersuchungsergebnisse und stellt sie der EFSA zur Verfügung. Die EFSA führt die Daten aller Mitgliedstaaten als Grundlage für das Risikomanagement in der EU zusammen.

2.3.1.6 Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis

In der Verordnung (EG) 852/2004 werden Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis als „wertvolles Instrument“ bezeichnet, „das Lebensmittelunternehmern auf allen Stufen der Lebensmittelkette hilft, die Vorschriften der Lebensmittelhygiene einzuhalten“⁹³. In Artikel 7, 8 und 9 sind Angaben zu Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis zu finden. Leitlinien können auf einzelstaatlicher (Artikel 8) oder gemeinschaftlicher (Artikel 9) Ebene entwickelt werden. In beiden Fällen sind die Leitlinien auf ihre Durchführbarkeit, auf die Konformität mit den Bestimmungen des Codex Alimentarius sowie auf Einbeziehung aller Interessengruppen zu überprüfen. In Deutschland liegt diese Überprüfung in der Verantwortung der Länder, in denen jeweils eine „Koordinierungsstelle“ einen Bereich übernimmt. Die Verantwortung für Fleischwaren und Geflügel (Projektfokus) liegt beispielsweise bei Nordrhein-Westfalen (§ 13 i. V. mit Anlage 5 AVV Lebensmittelhygiene)⁹⁴. Nach Auskunft eines Vertreters des Verbraucherschutzministeriums in Nordrhein-Westfalen geht die Initiative für nationale Leitlinien von Wirtschaftsbeteiligten aus; die Behörde übernimmt die Prüfung und Freigabe des vorgelegten Textes.

Die Anwendung der Leitlinien ist freiwillig⁹⁵; kein/e LebensmittelunternehmerIn muss sich daran halten. Entscheidet sich ein/e LebensmittelunternehmerIn für die Einhaltung einer Leitlinie, muss sie/er sich bei Betriebskontrollen jedoch daran messen lassen (AVV RÜb § 7). Eine [Liste deutscher Leitlinien](#) findet sich auf der Internetseite des Bundesverbands für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. Behördenvertreter haben über FIS-VL (vgl. Kap. 2.5.2.1) Zugriff auf diese Leitlinien. Andere Interessierte können die Leitlinien über die verantwortlichen Verbände beziehen.

2.3.2 Maßnahmen zur Überprüfung und Verbesserung

2.3.2.1 Arbeitsprogramm und Audits der Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und-analysen (FVO)

Die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und-analysen der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE) führt Audits in den Mitgliedstaaten der EU, in Kandidatenländern und anderen Drittländern durch. Bis Anfang 2016 trug diese Abteilung den Namen Lebensmittel- und Veterinäramt (englisch: **Food and Veterinary Office, FVO**). Auf der Grundlage der gesammelten Fakten und der Ergebnisse der durchgeführten Audits werden Länderprofile erstellt, die die aktuelle Lage in einzelnen Bereichen in den einzelnen Ländern aufzeigen. Damit werden Strategien erarbeitet, z. B. auch Schulungsschwerpunkte im Rahmen der EU-Initiative „Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel“ (BTSF, englisch: **Better Training for**

Anwendung der
Leitlinien erfolgt
freiwillig

FVO-Audits

^K Aktuelle Fassung: Berichte zur Lebensmittelsicherheit 2014 – Zoonosen-Monitoring. Download auf der [Internetseite des BVL](#).

Safer Food). Mit den Ergebnissen aus den Auditbesuchen wird auch eine Entscheidungsgrundlage für die politische Ebene geschaffen, ob die bestehenden Regelungen effizient sind.⁹⁶ Die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen erarbeitet das Programm unter Einbeziehung von Informationen zu den Themen Risiko, Handel und Regulierung aus anderen Direktionen. Das strategische Programm wird für mehrere Jahre aufgesetzt und jährlich überprüft und ggf. angepasst, um sicherzustellen, dass die am stärksten risikobehafteten Bereiche abgedeckt sind. Kontrolltätigkeiten vor Ort sind ein Aspekt des Arbeitsprogramms. Es umfasst weiterhin Tätigkeiten, die vom Büro aus erfolgen und darauf abzielen, wirksame Regelungen zur Durchführung von Kontrollen zu fördern.⁹⁷

Neben Kontrollbesuchen sind auch Informationsbesuche der Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen im Arbeitsprogramm festgelegt. Diese dienen der Diskussion der Kontrolldurchführung in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel, gute Lösungen in die anderen Mitgliedstaaten zu übertragen. Hinzu kommen Sondierungsbesuche. Damit erweitert die Direktion „ihre Kenntnisse über die praktische Anwendung der Rechtsvorschriften“⁹⁸. Das Arbeitsprogramm 2016–2018 sieht u. a. Sondierungsbesuche zum Thema Rückverfolgbarkeit (von Fischereierzeugnissen) vor. Weitere Themen, die in den ZooGlow-Projektfokus fallen sind

- Einfuhrkontrollen (als wiederkehrendes Element), (S. 7)
- Geflügelfleischproduktionskette, (S. 9) (als Schreibtischstudie, S. 13)
- Nationale Auditsysteme, (S. 9) (Auditreihe nach Schreibtischstudie und Pilotaudits, S. 13)
- Nationale Salmonellenbekämpfungsprogramme, (S. 9)
- Campylobacter, (S. 9)
- Rückverfolgbarkeit bei [...] Schweinen (S. 10)
- Verstärkte Einfuhrkontrollen (S. 10).⁹⁹

Für das Jahr 2016 sind insgesamt 225 Vor-Ort-Besuche vorgesehen. Mit einem Anteil von 28 % (63 Besuche) ist das Thema „Lebensmittel tierischen Ursprungs“ führend. „Einfuhrkontrollen“, die sich auf tierische und nicht tierische Erzeugnisse beziehen, ergänzen das Thema mit 5 % der Besuche (11). Insgesamt sind 42 % der Besuche der Lebensmittelsicherheit zuzuordnen. 69 % aller im Jahr 2016 stattfindenden Audits werden in den EU-Mitgliedstaaten und 31 % in Drittländern durchgeführt, wobei 2 % davon auf Beitrittskandidaten entfallen. Auditbesuche, die Deutschland betreffen, beziehen sich auf nationale Auditsysteme (S. 17), Rückverfolgbarkeit (von Fischereierzeugnissen) (S. 17) und verstärkte Einfuhrkontrollen.

Besuche in Drittländern, die in den ZooGlow-Projektfokus fallen betreffen:

- Marokko, Republik Moldau und die Vereinigten Staaten von Amerika in Bezug auf Geflügelfleisch (und verwandte Erzeugnisse im Falle der USA) sowie
- die Schweiz in Bezug auf Einfuhrkontrollen bei Erzeugnissen tierischen Ursprungs und lebenden Tieren.

Die Ergebnisse der Audits und die Antworten der auditierten Länder stehen ebenso auf den Internetseiten der Europäischen Kommission wie die Länderprofile zur Ansicht und zum Download bereit.

Informations-
besuche

Inhaltes des FVO
Arbeitsprogram-
mes 2016

Kontrollen der Mitgliedstaaten durch die EU-Kommission

Kontrollen der EU in den Mitgliedstaaten sind in Artikel 45 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 geregelt. Diese werden in Zusammenarbeit mit den Behörden des Mitgliedstaates durchgeführt. Der Zweck der Kontrollen durch die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen besteht in erster Linie darin zu prüfen, ob amtliche Kontrollen in den Mitgliedstaaten gemäß den mehrjährigen nationalen Kontrollplänen (MNKP, vgl. Kap. 2.3.1.1) und dem Gemeinschaftsrecht durchgeführt werden.¹⁰⁰ Die EU hat die Möglichkeit, die allgemeinen Überprüfungen durch Schwerpunktsetzungen zu ergänzen. Durch die Schwerpunktsetzungen sollen die Umsetzung des MNKP, die Einhaltung von Bestimmungen der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit und des Tierschutzes überprüft werden. Dabei können amtliche Stellen und Einrichtungen der überprüften Branche auch vor Ort kontrolliert werden. Die Arbeitsweise und Organisation der zuständigen Behörden kann ebenso untersucht werden wie Problem- oder Notfälle sowie Veränderungen in den Mitgliedstaaten.¹⁰¹

Zu jeder Kontrolle wird ein Ergebnisbericht erstellt, der Empfehlungen enthalten kann. Jeder Bericht wird zusammen mit der Stellungnahme des betreffenden Mitgliedstaates, der in die Endfassung des Berichtes Eingang finden soll, veröffentlicht.¹⁰² Bei ihren Kontrollen folgt die EU ihrem jährlichen Kontrollprogramm.¹⁰³ Es ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen entsprechend den Empfehlungen der Kommission treffen. Sie unterstützen die Kommission zudem bei der effizienten und wirksamen Durchführung der Kontrollen und gewähren Zugriff auf alle relevanten Gebäude, Informationen und Daten.¹⁰⁴

Artikel 46 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 ermöglicht der EU-Kommission, amtliche Kontrollen in Drittländern durchzuführen. Wie im Falle der Mitgliedstaaten liegt die Durchführung der Kontrollen in der Verantwortung der Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen. Ziel ist die Überprüfung der Konformität oder Gleichwertigkeit der Rechtsvorschriften und der Überwachungssysteme mit den relevanten EU-Vorgaben. Überprüft werden vor allem:

- die Rechtsvorschriften des betreffenden Drittlandes
- die Organisation der zuständigen Behörden des Drittlandes, die Befugnisse und Unabhängigkeit dieser Stellen und die Aufsicht, der sie unterliegen, sowie ihre Befugnis, die anzuwendenden Rechtsvorschriften wirksam durchzusetzen
- die Ausbildung bzw. Schulung des Personals für die Durchführung amtlicher Kontrollen
- die Mittel, einschließlich diagnostischer Möglichkeiten, die den zuständigen Behörden zur Verfügung stehen
- das Vorhandensein und die Anwendung dokumentierter, auf Prioritäten gestützter Kontrollverfahren und Kontrollsysteme;
- gegebenenfalls die Lage hinsichtlich Tiergesundheit, einschließlich Zoonosen, und Pflanzengesundheit sowie die Verfahren zur Unterrichtung der Kommission und einschlägiger internationaler Stellen im Fall eines Ausbruchs einer Tier- oder Pflanzenkrankheit

Kontrollen von Drittländern durch die EU-Kommission

- Umfang und Durchführung der amtlichen Kontrollen betreffend die Einfuhr von Tieren sowie tierischen Erzeugnissen
- die Zusicherungen des Drittlandes in Bezug auf die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften oder die Gleichwertigkeit der eigenen Bestimmungen.¹⁰⁵

Wie bei den Mitgliedstaaten kann die Kommission das betreffende Drittland um Unterstützung im Sinne einer „effizienten und wirksamen Durchführung der Kontrollen“¹⁰⁶ bitten. Die Häufigkeit der Kontrollen in den Drittländern beruht auf mehreren Faktoren:

- einer Risikobewertung der in die Gemeinschaft ausgeführten Erzeugnisse
- dem Umfang und der Art der Einfuhren aus dem betreffenden Land
- den Ergebnissen der von den Dienststellen der Kommission oder anderen Inspektionsdiensten bereits durchgeführten Kontrollen
- den Ergebnissen der von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführten Einfuhrkontrollen oder anderweitigen Kontrollen
- den von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit oder ähnlichen Einrichtungen vorgelegten Informationen
- den Informationen von international anerkannten Stellen wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Codex Alimentarius-Kommission und des Internationalen Tierseuchenamtes (OIE) oder aus anderen Quellen
- den Anzeichen für eine Seuche oder andere Umstände, die bewirken könnten, dass von aus einem Drittland eingeführten Lebensmitteln Gesundheitsrisiken ausgehen
- der Notwendigkeit, in einzelnen Drittländern Nachforschungen anzustellen oder auf Notsituationen zu reagieren.¹⁰⁷

Werden bei den Kontrollen ernsthafte Gesundheitsrisiken für Mensch und Tier entdeckt, können Notfallmaßnahmen gemäß 178/2002 Artikel 53 eingesetzt werden.¹⁰⁸

Über die erfolgten Kontrollen veröffentlicht die Kommission Berichte, in denen auch Empfehlungen enthalten sein können. Das vorgesehene Kontrollprogramm wird den Mitgliedstaaten mitgeteilt.¹⁰⁹

2.3.2.2 Lebensmittel-Monitoring

Die Rechtsgrundlage für das Monitoring sind die Paragraphen 50–52 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) sowie die derzeit geltende Allgemeine Verwaltungsvorschrift Monitoring 2012–2016¹¹⁰. Dieses Mess- und Beobachtungsprogramm führen Bund und Länder seit 1995 gemeinsam durch. Im Rahmen dieses Programms werden Lebensmittel, kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände (letzte seit 2010) in Deutschland auf unerwünschte Stoffe und Mikroorganismen untersucht. Ziel der repräsentativen Untersuchungen ist, gesundheitlich unerwünschte Stoffe frühzeitig zu erkennen, um ggf. Maßnahmen dagegen zu ergreifen. Die Proben für das Monitoring werden von den Überwachungsbehörden der Ländern gemäß dem von Bund und Ländern gemeinsam aufgestellten Jahresplan entnommen und analysiert. Dies geschieht ergänzend zu ihren routinemäßigen Untersuchungsaufgaben. Die Probenahmen zählen zur Gesamtprobezahl gemäß AVV RÜb. Das BVL erfasst die Daten der

Faktoren für die Häufigkeit der Kontrollen

Länder, wertet sie aus und veröffentlicht jährlich einen Bericht^{L 111}. Die Repräsentativität der Daten wird über die Auswahl der zu untersuchenden Lebensmittel gemäß nationaler Verzehrstudien sichergestellt. Ergänzend werden mit dem Ziel die Kenntnisse für die Risikobewertung zu vervollständigen zielgerichtet aktuelle Themen aufgegriffen.¹¹²

Insgesamt dienen die Ergebnisse der gesundheitlichen Risikobewertung und zur Festlegung oder Anpassung von Höchstgehalten von nicht erwünschten Stoffen. Werden auffällige Befunde festgestellt, können diese zwecks Ursachenermittlung in späteren Überwachungsprogrammen wieder aufgegriffen werden.¹¹³

2.3.2.3 Übung für den Krisenfall: LÜKEX

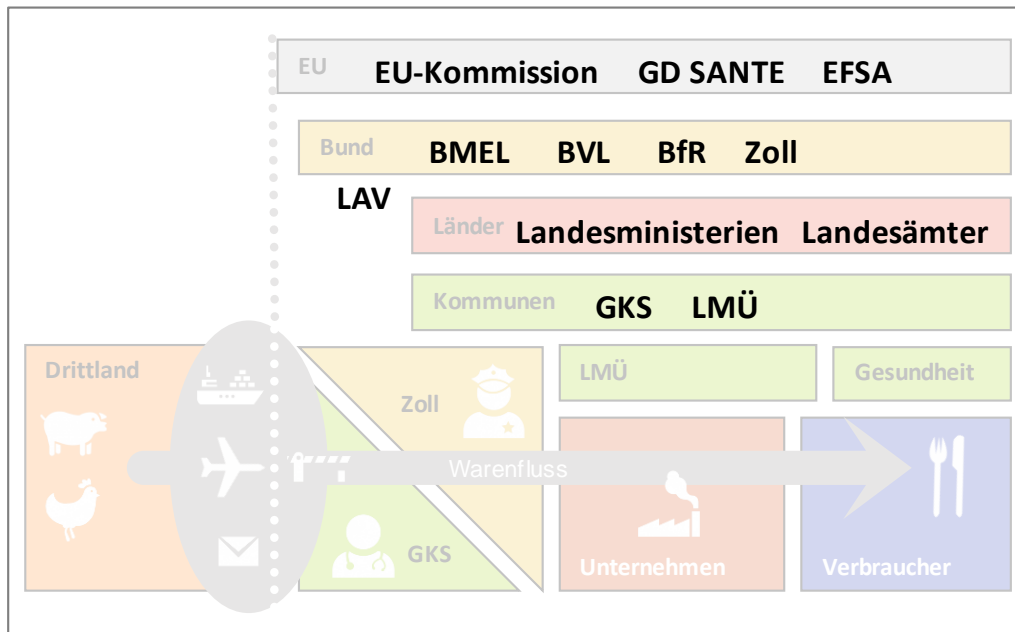
Das Akronym LÜKEX steht für länderübergreifende Krisenmanagementübung/Exercise. Seit 2004 wird mit diesem Übungskonzept regelmäßig das nationale Krisenmanagement in fingierten Ernstfällen überprüft und verbessert. Die Übungen werden systematisch geplant, vorbereitet, durchgeführt und ausgewertet. Die Übung gilt vor allem den obersten Krisenmanagementinstitutionen auf Bundes- und Landesebene. Während der Übungen müssen die Handelnden Personen in Echtzeit reagieren. Ziel ist die Überprüfung und ggf. Aufdeckung von Potenzialen in den etablierten Krisenmanagementstrukturen.¹¹⁴

Im Jahr 2013 fand unter dem Namen „Biologische Krisenszenario außergewöhnlicher Art“ eine Übung statt: Ein lebensmittelbedingter Krankheitsausbruch in Deutschland soll bewältigt werden. Im Vordergrund stand hier die Krisenkommunikation.¹¹⁵ Eine Schlussfolgerung aus der Übung war, dass das IT-System FIS-VL (vgl. Kap. 2.5.2.1) im Krisenfall stärker als in der Übung geschehen genutzt werden sollte.¹¹⁶

^L Aktuelle Fassung: Berichte zur Lebensmittelsicherheit 2014 – Monitoring. Download auf der [Internetseite des BVL](#).

2.4 Wesentliche Akteure der LMÜ

Das System der Lebensmittelüberwachung entlang der Warenströme innerhalb Deutschlands und der EU wird getragen von zahlreichen Akteuren. Einige wurden bereits genannt, auf andere wird im weiteren Verlauf der Untersuchung häufiger Bezug genommen. Deshalb werden diese nachfolgend kurz beschrieben und deren Rolle im System erläutert. Abbildung 9 gibt einen Überblick über die Akteure, die direkten Einfluss auf die Lebensmittelüberwachung nehmen.



Behördliche
Akteure

Abb. 9: Wesentliche Akteure im System der Lebensmittelüberwachung

Die weitere Beschreibung strukturiert sich an den verschiedenen Ebenen EU, Bund, Land, Kommune.

2.4.1 EU-Ebene

2.4.1.1 EU-Kommission

Die EU-Kommission ist das Exekutivorgan bzw. die zentrale Regierungsbehörde der EU. Ihr Hauptsitz liegt in Brüssel; zudem hat sie einzelne Abteilungen und Unterabteilungen insbesondere in Luxemburg und auch anderen Mitgliedsstaaten. Aktuell hat die Behörde 33 Abteilungen, sogenannte Generaldirektionen (GD). Es arbeiten rund 23.000 Menschen bei der EU-Kommission.¹¹⁷

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit überwacht die EU-Kommission die Einhaltung und Umsetzung der geltenden Rechtsvorschriften durch die Mitgliedsstaaten. Im Falle eines Ereignis- oder Krisenfalls ist sie das Entscheidungsorgan, das Maßnahmen zur Gefahrenabwehr beschließen kann, wenn die Krise mehrere Mitgliedsstaaten betrifft oder droht zu übergreifen. Beraten wird die EU-Kommission dabei durch den Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit und die EFSA.

2.4.1.2 GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit und ihre Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen

Eine der Abteilungen der EU-Kommission ist die GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit mit rund 960 MitarbeiterInnen. Die GD ist die zentrale Verbraucherschutzbehörde der EU und sitzt in Brüssel, Luxemburg und in der Nähe von Dublin. Teil der Behörde ist die Direktion „Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen“ (ehemals Lebensmittel- und Veterinäramt, FVO für Englisch: **Food and Veterinary Office**; Sitz Irland). Mit rund 170 MitarbeiterInnen und ExpertInnen aus unterschiedlichen Arbeitsbereichen führt der Teilbereich Audits in den Mitgliedsstaaten und in Drittländern durch, um die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zu überprüfen und ggf. Verbesserungen anzuregen.¹¹⁸

2.4.1.3 Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit

Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA für **European Food Safety Authority**) ist eine unabhängige Agentur der EU mit Hauptsitz in Parma (Italien). Sie ist für die wissenschaftliche Risikobewertung auf EU-Ebene zuständig und unterstützt die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Empfehlungen zur Einschätzung von Sachverhalten und Risiken aus dem Lebensmittelbereich. In wesentlichen Funktionen ist die EFSA das Pendant auf EU-Ebene zum BfR (siehe unten) in Deutschland.¹¹⁹

2.4.2 Bundesebene

2.4.2.1 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Die Verantwortung für Lebensmittelsicherheit ist in Deutschland auf Bundesebene beim BMEL angesiedelt. Im Ministerium arbeiten rund 900 MitarbeiterInnen an den Standorten Bonn und Berlin. Das BMEL hat die zentrale Koordination der Lebensmittelüberwachung unter sich. Dazu gehören insbesondere die Mitwirkung bei der Rechtssetzung (v. a. auf EU-Ebene), die Steuerungs- und Überwachungsprogramme (vgl. Kap. 2.3.1 und Unterkapitel) sowie das Krisenmanagement im Lebensmittelbereich (vgl. Kap. 6).¹²⁰

2.4.2.2 Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)

Das BVL wurde im Jahr 2002 gegründet, beschäftigt knapp über 500 MitarbeiterInnen und hat seinen Sitz in Braunschweig und Berlin. Die Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMEL übernimmt zentrale Aufgaben bei der Koordination zwischen dem Bund und den Bundesländern und fungiert als wichtige Schnittstelle zur EU im Lebensmittelbereich. Zudem übernimmt es vielfältige Aufgaben im Rahmen des Risikomanagements, insbesondere im Krisenfall (vgl. Kap. 6). Die Verantwortung für das europäische Schnellwarnsystem RASFF für die Bundesrepublik (vgl. Kap. 2.5.1.2) sowie das deutsche Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (FIS-VL; vgl. Kap. 2.5.2.1) liegt beim BVL. Seit 2013 untersucht das BVL im Auftrag der Bundesländer mit der Zentralstelle „Kontrolle der im Internet

gehandelten Erzeugnisse des LFGB und Tabakerzeugnisse“ (G@ZIELT) den Internet-handel (vgl. Kap. 5.2).¹²¹

2.4.2.3 Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Das BfR ist eine politisch unabhängige, wissenschaftliche Bundesinstitution, die gesundheitliche Risiken bewertet, neue Nachweismethoden entwickelt, Daten zur Risikoanalyse sammelt und auswertet sowie ihre Erkenntnisse und Beurteilungen den Interessengruppen aus Fachpublikum, Politik und Öffentlichkeit kommuniziert. Es wurde wie das BVL im Zuge der Neuordnung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit nach der BSE-Krise im Jahr 2002 gegründet. Sein Sitz ist in Berlin und es beschäftigt rund 800 MitarbeiterInnen. Es ist dem Geschäftsbereich des BMEL zugeordnet.

2.4.2.4 Zoll

Der deutsche Zoll ist dem Bundesfinanzministerium zugeordnet. Der Zoll verfügt über 39.000 MitarbeiterInnen und ist in neun Direktionen aufgeteilt, die jeweils unterschiedliche Organisations- und Fachaufgaben übernehmen. Er nimmt auf Bundesebene neben den Grenzkontrollstellen (Kommunalebene; siehe unten) eine wichtige Funktion im Bereich der Lebensmittelsicherheit bei Importen wahr. Jede Sendung aus Drittstaaten muss beim Zoll angemeldet werden. Der Zoll führt eigene Risikobewertungen, auch unter Verbraucherschutzzielstellungen, durch.¹²²

2.4.3 Länder- und Kommunalebene

2.4.3.1 Landesministerien und Landesämter sowie Amtliche Lebensmittelüberwachung der Kreise und kreisfreien Städte

Die Umsetzung der Gesetzgebung ist in der Bundesrepublik Deutschland bei den Bundesländern angesiedelt (§83 i. V. m. §84 (1) Grundgesetz). Auch die Zuordnung der Zuständigkeit für die Aufgaben der Lebensmittelüberwachung ist den Ländern überlassen. Dadurch sind die Aufgaben in den einzelnen Bundesländern jeweils individuell verteilt. Nachfolgende Tabelle (2) listet die in den Bundesländern zuständigen Landesministerien bzw. Senatsverwaltungen auf.

Verantwortlichkeit
in den Ländern

Bundesland	Zuständiges Landesministerium für LMÜ
Baden-Württemberg	Ministerium für Ernährung und ländlichen Raum
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
Berlin	Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz
Brandenburg	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz
Bremen	Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales
Hamburg	Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz
Hessen	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung
NRW	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz
Saarland	Ministerium für Gesundheit und Verbraucherschutz
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Gesundheit und Soziales
Schleswig-Holstein	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
Thüringen	Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit

Tab. 2: Für die Lebensmittelüberwachung zuständige Landesministerien (Stand: 2014)

In den Bundesländern sind als mittlere Ebene die Bezirksregierungen und/oder mittlere Landesbehörden mit einzelnen Aufgaben betraut (Bsp. Futtermittelkontrolle, fachaufsichtliche Überprüfung etc.). Beispielhaft für Landesämter seien hier das Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz in Brandenburg und das

Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen genannt.

Die eigentliche Überwachungstätigkeit findet in der Regel auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte in den Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämtern statt. Sie führen insbesondere die Betriebskontrollen und die Probennahme durch.

2.4.3.2 Grenzkontrollstellen

Für die Einfuhr von Lebens- und Futtermitteln in die Europäische Union gilt ein umfassendes europäisches Regelwerk. Dazu gehört u. a. die Festlegung von bestimmten Einfuhrstellen, den Grenzkontrollstellen¹²³ (GKS; vgl. Kap. 3.2 zur Zulassung von GKS), an denen die Prüfung von Waren durch VeterinärInnen erfolgt und die Einfuhrzulassung erteilt wird. Die Veterinärkontrolle erfolgt vor der zollrechtlichen Abfertigung¹²⁴. In Deutschland gibt es 13 GKS (vgl. Abb. 10). Diese sind in der Regel den Kreisen bzw. Bezirken zugeordnet, in denen Sie örtlich angesiedelt sind.



Abb. 10: Deutsche Grenzkontrollstellen (GKS)

Fleischimporte in die EU dürfen ausschließlich über die GKS stattfinden. Andere Eingangsstellen dürfen entsprechende Sendungen gemäß Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 97/78/EG nicht abfertigen.

Grenzkontrollstellen in Deutschland

2.4.4 Gemeinsame Bund-Länder-Gremien: Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz und Verbraucherschutzministerkonferenz

Die Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) wurde im Jahr 2002 gegründet und firmiert seit einem Beschluss der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) im Jahr 2007 unter diesem Namen. Vor allem ist die LAV für „die Koordinierung des Vollzugs der Rechtsvorschriften“ u. a. im Themenfeld Lebensmittelsicherheit zuständig.¹²⁵ Die LAV setzt sich aus den LeiterInnen der verschiedenen für den Verbraucherschutz zuständigen Länderressorts zusammen und besteht aus zwölf Arbeitsgruppen. In den ZooGlow-Projektfokus fallen hier:

- Fleisch- und Geflügelfleischhygiene und fachspezifische Fragen von Lebensmitteln tierischer Herkunft (AFFL)
- Ein- und Durchfuhr (AG ED)
- Qualitätsmanagement im gesundheitlichen Verbraucherschutz (AG QM) sowie nachgeordnet
- Ausbildungs- und Berufsangelegenheiten der im Rahmen des Lebensmittel- und Veterinärrechts tätigen Personen (AfAB).

In den Arbeitsgruppen arbeiten die jeweiligen FachreferentInnen der Bundesländer. Ergänzend zu den Arbeitsgruppen besteht die Möglichkeit, Projektgruppen zu spezifischen, zeitlich begrenzten Themen zu gründen.¹²⁶ Die LAV tagt in der Regel zweimal jährlich, ggf. zusätzlich anlassbezogen.¹²⁷

In der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) kommen die für Verbraucherschutz zuständigen LandesministerInnen bzw. SenatorInnen und BundesministerInnen zusammen. Seit 2006 ist die VSMK ein offizielles Gremium mit eigener Geschäftsordnung; das erste Treffen fand aus Anlass der BSE-Krise bereits im Jahr 2001 statt. Der Vorsitz wechselt jährlich von Land zu Land. Die Verbraucherschutzministerkonferenz wird von der LAV vorbereitet.¹²⁸

2.5 Wesentliche IT-Systeme der LMÜ

Im betrachteten System zur Sicherstellung der Lebensmittelsicherheit bei Importen kommen mehrere IT-Systeme zum Einsatz, die die Behörden und die Wirtschaftsbeteiligten bei der Erfüllung ihrer rechtlich vorgegebenen Aufgaben unterstützen sollen. In diesem Kapitel werden diese Programme sowie ihr jeweiliger Zweck und Einsatzort dargestellt. In der Behandlung der Überwachungsvorgänge (Kap. 3 bis 6) werden die entsprechenden Systeme mit Verweis auf dieses Kapitel nur noch genannt und nicht näher erläutert. Eine kritische Würdigung der IT-Systeme und ihrer Schnittstellen findet sich in den Kapiteln, in denen ihr Einsatz im Kontext der Überwachungsvorgänge thematisiert wird und in den Erkenntnissen und Empfehlungen (Kap. 7).

Nachfolgende Abbildung (11) benennt die relevanten IT-Systeme und ordnet sie der jeweiligen Ebene (EU, Bund, Länder, Kommunen) zu.

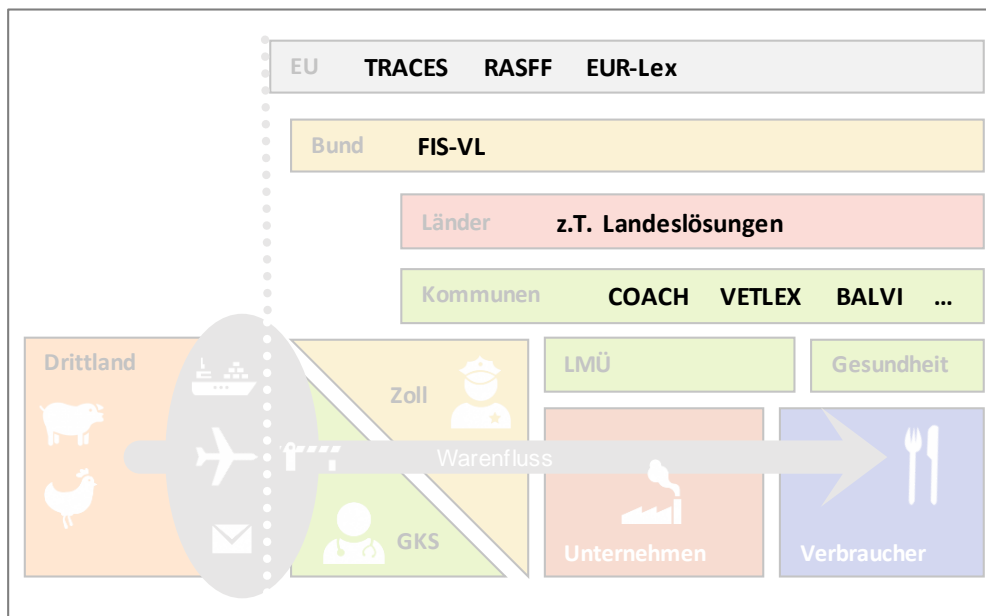


Abb. 11: Wesentliche IT-Systeme der Lebensmittelüberwachung bei Importen

2.5.1 EU-Ebene

Von der EU werden den Überwachungsbehörden die Systeme TRACES, RASFF und EUR-Lex zur Verfügung gestellt.

2.5.1.1 TRACES

Das Akronym TRACES steht für den englischen Namen „Trade Control and Expert System“ und bedeutet gleichzeitig „Spuren“. Dieses integrierte EDV-System ist ein Online-Tool, das von der Europäischen Kommission bereitgestellt wird¹²⁹. Es dient der Nachverfolgung und Überwachung der Transportwege von aus Drittländern in die EU importierten Tieren, Lebensmitteln, Futtermitteln und Pflanzen sowie der Transportwege dieser Waren innerhalb der EU. Es soll den Grenzkontrollstellen eine Entscheidungshilfe bei der Importzulassung von Lebensmitteln tierischer Herkunft bieten¹³⁰. TRACES kann von Wirtschaftsbeteiligten zur Anmeldung von Sendungen für

IT-Systeme der
LMÜ

Überwachung von
Transportwegen in
der EU

die veterinärrechtliche Einfuhrkontrolle verwendet werden¹³¹. Behörden können mit dem System Sendungen abfertigen und zurückverfolgen. Die verpflichtende Nutzung von TRACES wurde mit der Entscheidung der Kommission 2004/292/EG vom 30. März 2004 festgelegt¹³². Das System steht in 35 Sprachen rund um die Uhr zur Verfügung und wird von 70 Staaten weltweit genutzt: den EU-Staaten, 4 EFTA-Staaten und verschiedenen Drittländern. Insgesamt zählt TRACES über 29.000 Nutzer, 68 % davon sind Behörden, 32 % sind Unternehmen (Stand 2015)¹³³. Über das System wurden im Jahr 2014 ca. 1,5 Mio. Bescheinigungen ausgestellt.

Verantwortlichkeit in Deutschland

In Deutschland ist für die technische Umsetzung und Betreuung auf Bundesebene sowie als Kontaktstelle das Friedrich-Loeffler-Institut (Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit) zuständig.

Probendaten in TRACES

Über TRACES besteht neben den Sendungsdaten und Begleitunterlagen auch Zugriff auf Ergebnisse von Probennahmen zu einzelnen Sendungen inkl. aller Informationen: Datum, Versendebetrieb und -land, Art der Probe und Ergebnis der Probe. Das ist für den Fall wichtig, dass ein Produkt aus einem bestimmten Land immer wieder positiv auf einen bestimmten Stoff oder einen Zoonoseerreger getestet wurde. Die EU verpflichtet die GKS bei derartigen Sendungen vor der Importzulassung stets Proben zu nehmen und das Ergebnis in TRACES zu dokumentieren. Werden die Waren immer wieder positiv getestet, besteht die Möglichkeit auf dieser Grundlage über Sanktionen gegen das Land oder einen spezifischen Betrieb zu erlassen.

Schnittstelle zu RASFF und ver- stärkte Kontrollen

Über eine Schnittstelle zu RASFF kann die Notwendigkeit verstärkter Einfuhrkontrollen für bestimmte Produkte aus Drittländern in TRACES angezeigt werden¹³⁴. Bei Verstößen kann die GKS fordern, dass diese sog. REC (**R**einforced **C**hecks/verstärkte Kontrollen) durchgeführt werden sollen. Diese Entscheidung ist für alle Grenzkontrollstellen verbindlich und ist in TRACES für diese sichtbar. Die Entscheidung der GKS erreicht das BVL als RASFF-Meldung. Wenn die für eine verstärkte Kontrolle erforderlichen zehn Prüfungen ohne Beanstandungen erfolgt sind, wird die verstärkte Kontrolle für den spezifischen Betrieb und/oder das spezifische Produkt aufgehoben.

2.5.1.2 Europäisches Schnellwarnsystem: RASFF/iRASFF

Schnellwarnsystem

Das Europäische Schnellwarnsystem RASFF (Englisch: Rapid Alert System for Food and Feed) ist ein IT-System, das dazu dient, Informationen über durch Lebensmittel verursachte Gesundheitsgefahren schnell zwischen der EU und den Mitgliedstaaten auszutauschen. Es ist das zentrale Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel der EU.

Ursprung und Rechtsgrundlagen

RASFF gibt es seit über 35 Jahren. Die Initiative für ein gemeinsames Warnsystem über gesundheitsschädliche Lebensmittel ging von Vertretern der Lebensmittelbehörden der damaligen neun Mitgliedstaaten aus. Ziel war „ein System [zu] schaffen, das flexibel genug ist, um jeden Fall zu bearbeiten und das zur Not auch außerhalb existierender Regeln operieren kann.“¹³⁵ Die rechtliche Grundlage für RASFF wurde jedoch erst mit VO (EG) Nr. 178/2002 geschaffen und damit verbindlich festgelegt, welche Vorkommnisse gemeldet werden müssen¹³⁶. Diese werden im System durch verschiedene Meldungstypen angezeigt:

- Grenzzurückweisungsmeldung: Diese werden von den GKS eingestellt, wenn einer Sendung die Einfuhr verweigert wird
- Warnmeldungen: Diese betreffen Erzeugnisse, die eine Gesundheitsgefahr darstellen und sich in einem Mitgliedstaat im Verkehr befinden. Die Folge einer solchen Warnmeldung kann eine öffentliche Warnung und/oder ein Produktrückruf sein.
- Informationsmeldungen: Diese betreffen Erzeugnisse, von denen keine Gesundheitsgefahr ausgeht oder die sich nicht (mehr) im Verkehr befinden. Es sind keine Maßnahmen notwendig.
- Informationsmeldungen: Diese lassen sich in keine der obigen Kategorien zuordnen, werden aber dennoch als für die Netzmitglieder bedeutsam eingeschätzt.¹³⁷

Die Durchführungsbestimmungen für das System sind in der Verordnung (EU) 16/2011 geregelt¹³⁸. Darin ist bspw. festgelegt, dass die nationale Kontaktstelle (in Deutschland das BVL) gewährleistet, dass Meldungen „in einer Sprache vorliegen, die von allen Netzmitgliedern leicht verstanden werden kann.“ (vgl. VO (EU) Nr. 16/2011, Artikel 8d)). Diese Vorschrift wird nach Auskunft des BVL nicht von allen Mitgliedstaaten stets erfüllt. Dies erzeugt Mehraufwand beim BVL beim Sichten und der Detailbeurteilung der Meldungen. Insgesamt wird dieser Tatsache beim BVL durch entsprechende Beachtung der Sprachkenntnisse potentieller MitarbeiterInnen bei der Besetzung von Stellen im RASFF-Referat Rechnung getragen. Das BVL stellt eigene Meldungen (mindestens in der Zusammenfassung) in englischer Sprache ein. Auf der RASFF-Benutzeroberfläche sind Drop-Down-Menüs mit mehreren Sprachfassungen eingerichtet, um die Einordnung der Meldungsinhalte zu erleichtern. Für Zusatzinformationen als Freitext besteht diese Möglichkeit naturgemäß nicht. Nicht alle Freitextfelder werden im Rahmen des Notifizierungsprozesses vom Sprachendienst der Europäischen Kommission übersetzt.¹³⁹ Meldungen, die das BVL von der Kommission erreichen, werden auf Deutsch zusammengefasst, damit von den nachgeordneten deutschen Behörden zur Kenntnis genommen und ggf. genutzt werden können. Dies ist in § 12 Absatz AVV Schnellwarnsystem¹⁴⁰ geregelt. Diese AVV regelt den Umgang mit Schnellwarnmeldungen in Deutschland. Auf Grundlage der Artikel 37 und 38 der VO (EU) 882/2004 können auch Vorkommnisse, die nicht den Vorschriften zur Einstellung von Meldungen in das Schnellwarnsystem entsprechen, direkt zwischen den nationalen Kontaktstellen übermittelt werden („Unterstützung ohne Ersuchen“ bzw. „Unterstützung bei Verstößen“).

Sprachfassungen

BVL als Dienstleister für nachgeordnete Behörden

Kommunikation abseits von RASFF

INFO

Die Gründung des RASFF-Systems geht auf einen Zwischenfall mit durch Quecksilber verunreinigte Orangen aus dem Jahr 1978 zurück. Die aus Israel stammenden Früchte waren nach Angaben einer palästinensischen Terrorgruppe von dieser mit Quecksilber vergiftet worden. Dies führte zu einer großen Verunsicherung der europäischen Verbraucher. Auch der wirtschaftliche Schaden war erheblich: Deutschland beispielsweise stoppte während der Überprüfung der importierten Früchte (Importumfang: 140 Mio. Tonnen Zitrusfrüchte pro Jahr) den Verkauf von Orangen.

Entwicklung

Anfang der 1990er Jahre wurden ca. 10 Meldungen pro Jahr an RASFF übermittelt. Mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes im Jahre 1992, erweiterte sich die Meldepflicht: Von da an mussten auch lokale Vorkommnisse übermittelt werden. Die in das System eingestellten Meldungen sind seit dem Jahr 2003 öffentlich zugänglich (vgl. Abb. 12)^M. Damit können sich sowohl VerbraucherInnen als auch UnternehmerInnen wochenaktuell über Meldungen informieren und letztere feststellen, ob in ihrer Lieferkette möglicherweise Probleme vorliegen, um frühzeitig reagieren zu können.¹⁴¹ Den Behörden stehen jedoch umfassendere Informationen als der Allgemeinheit zur Verfügung, die nur öffentlich gemacht werden, wenn dies für den Schutz der VerbraucherInnen vonnöten ist. Anfang des Jahres 2014 erfolgte in Deutschland die Umstellung auf das Online-Portal iRASFF, von einem zuvor E-Mail-basierten Meldesystem.

^M Für konkrete Suchanfragen <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/>, für Meldungen der einzelnen Mitgliedstaaten <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/consumers/>

Date	Reference	Notified by	Subject	Published	More info
13/06/2016	2016.0766	Germany	organic tomato and vegetable juice from Germany infested with moulds (<i>Byssosclamyces fulva</i>)	No	Details
10/06/2016	2016.0755	Germany	migration of cadmium (1.76 mg/l) and of cobalt (1.41 mg/l) from ceramic set (plate, bowl, cup) from China	No	Details
31/05/2016	2016.0699	Denmark	migration of formaldehyde (28.8 mg/kg - ppm) from shark shaped melamine plates from China, via Taiwan	No	Details
30/05/2016	2016.0693	Germany	foodborne outbreak suspected (<i>Listeriosis</i>) to be caused by sausage products from Germany	Yes	more info Details
30/05/2016	2016.0697	Norway	<i>Clostridium sporogenes</i> in cheese spread with shrimps from Norway	No	Details
27/05/2016	2016.0685	Germany	migration of cadmium (0.16 mg/dm³) and of cobalt (0.13 mg/dm³) from ceramic breakfast sets from China, via Spain	No	Details
24/05/2016	2016.0663	Poland	unauthorised novel food	No	Details

Abb. 12: Screenshot RASFF Consumer Portal (Quelle: <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/consumers/?event=getListByCountry&country=DE>, Abruf 21.06.2016)

RASFF ist gut funktionierendes System, das auch und vor allem in Krisensituationen stark frequentiert wird. Das System bietet eine schnelle Zugriffsmöglichkeit auf die aktuelle Lage zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit. Mit einem Blick ins System haben NutzerInnen schneller Zugriff auf Informationen als über Anfragen auf dem regulären Dienstweg. Die Daten aus RASFF werden auch dazu genutzt, Schulungsbedarfe im Lebensmittelsektor zu ermitteln¹⁴². Die Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen nutzt die Informationen über Verstöße und Auffälligkeiten auch als Basis für Ihre Inspektionen und Informationsreisen in Drittländer.¹⁴³

Auch von Deutschland werden diese Informationen genutzt: Vor Reisen von politischen Vertretern wird das BVL beauftragt, Meldungen zusammenzustellen, damit Probleme in Gesprächen auf politischer Ebene angesprochen werden können. Auch dienen sie als Basis für Verhandlung von (Handels-)Abkommen.¹⁴⁴

Das BVL ist die nationale Kontaktstelle für Deutschland für das System RASFF. Mehrere MitarbeiterInnen der Kontaktstelle nehmen die verpflichtenden 24-Stunden-Rufbereitschaftsdienste des Schnellwarnsystems wahr. Sie sind BiologInnen, LebensmittelchemikerInnen und VeterinärInnen.

Das Online-System iRASFF soll mit Einführung einer weiteren Benutzerebene die Möglichkeit bieten, „Nischen“ für bestimmte Nutzer einzurichten. Auf diese Weise können z. B. Veterinärbehörden auf Kreisebene die RASFF-IT-Infrastruktur nutzen, um Informationen auszutauschen, ohne jedoch ein Vorkommnis sofort an die übergeordnete(n) Ebenen weiterzugeben. Die Erstellung dieser „Nischen“, der Rechte und Rollen wird in den Händen des BVL liegen. Für Drittländer steht das System „RASFF Window“ zur Verfügung. Damit haben Drittländer Zugriff auf die sie betreffenden

RASFF

Nutzung von RASFF

Verantwortlichkeit in Deutschland

Zugriffsebenen

Meldungen. Die Rückmeldungen der Drittländer zu den Meldungen sind für den Handel mit ihnen von Bedeutung. Die Kommunikation mit den Drittländern erfolgt ausschließlich über die Kommission. Drittländer werden im Rahmen des EU-Fortbildungsprogramms „Better Training for Safer Food“ geschult.

2.5.1.3 EUR-Lex

EUR-Lex ist eine Online-Datenbank der Europäischen Union (siehe Abb. 13). Es steht in allen 24 EU-Amtssprachen zur Verfügung und bietet u. a. Zugriff auf das Amtsblatt der Europäischen Union, das EU-Recht, die EU-Rechtsprechung sowie internationale Übereinkommen. Die Datenbank wird täglich aktualisiert. Die Suche nach Dokumenten ist über die Dokumentennummer, der Jahreszahl, über die Art des Dokuments sowie über die Eingabe von Suchbegriffen möglich¹⁴⁵. Letzteres führt nach Aussagen der vom Projektteam befragten ExpertInnen sowie nach eigenen Erfahrungen keine brauchbaren Suchergebnisse hervor.

EUR-Lex

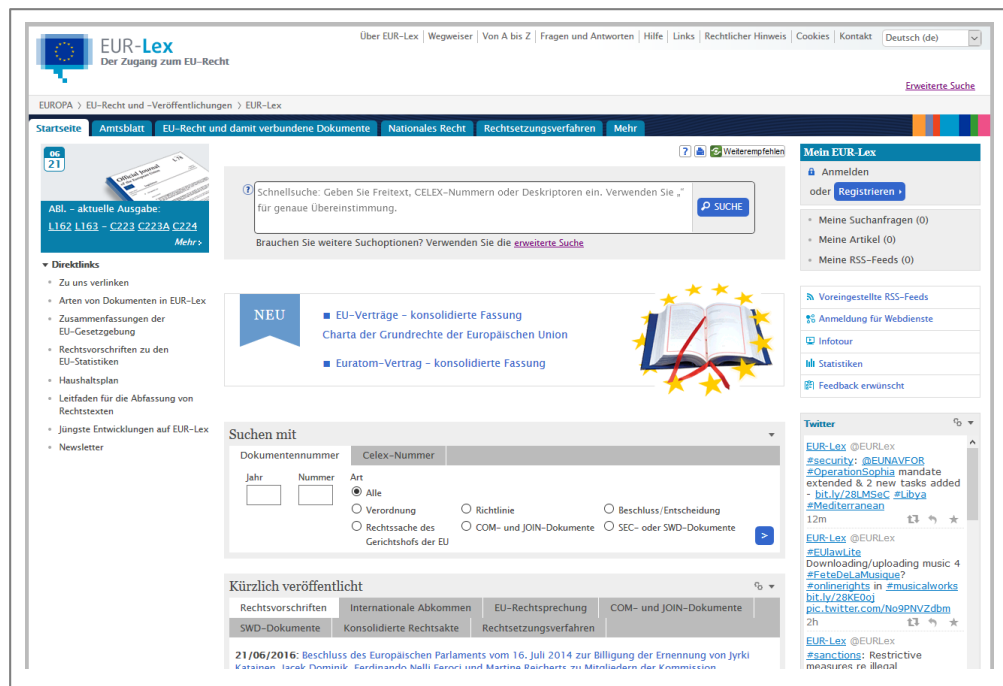


Abb. 13: Screenshot EUR-Lex Webseite (Quelle: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>, Abruf 21.06.2016)

2.5.2 Bundesebene

2.5.2.1 FIS-VL

Das „Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit“ (FIS-VL), ist ein internetgestütztes, zugangsbeschränktes Dokumentenmanagementsystem. Mit dieser Plattform soll der schnelle Informationsaustausch und die fachliche Zusammenarbeit der am Verbraucherschutz beteiligten Behörden unterstützt werden. Rechte- und Rollen werden für die Nutzer individuell vergeben. Mit FIS-VL steht eine Infrastruktur bereit, die – vor allem im Krisenfall – ohne Medienbrüche alle

relevanten Informationen strukturieren und für alle beteiligten Behörden bereithalten kann. Aktuell gibt es über 10.000 registrierte Nutzer. Eine Statistik über die Anzahl der aktiven, regelmäßigen Nutzer liegt nicht vor. Von Nutzungsspitzen im Ereignis- oder Krisenfall ist nach Auskunft des BVL auszugehen. Im Falle der EHEC-Krise gab es in der Interessengruppe (heute: Site) EHEC 450 Nutzer, die das System auch intensiv genutzt haben. Für Fragen steht den NutzerInnen der vom BVL unterhaltene FIS-VL-Helpdesk zur Verfügung.¹⁴⁶

Die Bereitstellung des Systems wird durch das BVL gewährleistet. Die Rechtsgrundlage bildet die AVV RÜb.¹⁴⁷

Die in FIS-VL zur Verfügung stehenden Daten wurden zwischen Juni 2014 und März 2015 in das Dokumenten-Management-System Alfresco migriert. Ziel war, die Daten zeitgemäß und praktisch verwalten zu können. Mit Alfresco wäre grundsätzlich über eine App der mobile Zugriff auf das System möglich, was vor allem im Krisenfall dienlich sein könnte.¹⁴⁸

Mit FIS-VL soll – vor allem in der Krise – der Balanceakt zwischen Genauigkeit und Knappheit der Information gelingen. Das System soll auch ungeübten Nutzern schnell Zugang zu eindeutigen Informationen liefern. Im Krisenfall ist eine regelmäßige Information der Presse von Bedeutung. Mit FIS-VL steht eine Infrastruktur bereit, die ohne Medienbrüche alle relevanten Informationen klar strukturiert für alle beteiligten Behörden bereithält. In der Auswertung der letzten LÜKEX-Übung wurde festgestellt, dass die Funktion des Systems nicht voll ausgeschöpft wurde. Eine verstärkte Nutzung hätte die Koordination des Krisenfalles erleichtert.

Nach dem Einloggen gelangen die NutzerInnen auf eine individuell einstellbare Startseite („Dashboard“). Auf dem Dashboard ist ersichtlich, welche Dokumente seit dem letzten Einloggen der Nutzerin/des Nutzers aktualisiert wurden. Eine gesonderte Benachrichtigung per E-Mail ist zurzeit (Stand Dezember 2015) nicht eingerichtet. Technisch ist das möglich und voraussichtlich wird diese Funktion auf Wunsch der Länder aktiviert. Die Plattform ist in Form von sog. „Sites“ organisiert. Eine Site mit allgemeinen Informationen steht allen Nutzern zur Verfügung. Zudem gibt es geschützte Bereiche, z. B. Krisen-Sites, Länder-Sites, VSMK-Arbeitsgruppen. Für jede Site steht eine individuelle Rechte- und Rollenvergabe zur Verfügung, die sich z. B. in den Ländern auf Wunsch der Länder unterscheidet. Für jede Site gibt es mindestens einen Manager (Rolle). Dieser hat z. B. das Recht, Ordner anzulegen oder Rechte zu vergeben sowie neue Mitglieder in eine Site aufzunehmen.

Im System ist erkennbar, wer ein Dokument wann eingestellt bzw. verändert hat. Das System lässt unterschiedliche Versionen erkennen, sodass ggf. auf ältere Versionen eines Dokuments zurückgegriffen werden kann bzw. umgekehrt, dass sichergestellt ist, dass die aktuelle verwendet wird. Mit einem Klick auf den Namen sind die vom jeweiligen Nutzer angegebenen Daten (z. B. Behördenzugehörigkeit, Kontaktdaten, Fachgebiete) sichtbar. Eine entsprechende Pflege der eigenen Daten vorausgesetzt, besteht über FIS-VL die Möglichkeit der schnellen und direkten Kontaktaufnahme mit der/dem EinstellerIn des Dokuments, sofern Bedarf besteht. Das System bietet die Möglichkeit, Einträge mit Schlagwörtern zu versehen, die über die Suchfunktion ge-

Verantwortlichkeit

Systemumstellung
2015Nutzen insb. im
KrisenfallBeschreibung von
FIS-VL

funden werden können. Über die Suche kann gleichzeitig nach Dokumenten in verschiedenen Ordnern gesucht werden.

2.5.3 Länder- und Kommunalebene

Auf Ebene der Bundesländer, der nachgelagerten Kommunen sowie der auf Kommunal bzw. Landesebene angesiedelten Grenzkontrollstellen gibt es eine Vielzahl von Systemen, Datenbanken und Einzellösungen. Diese umfassen bspw. Systeme zur Haushaltsführung und zur Rechnungslegung (Bsp. SAP) sowie spezielle Abwicklungssysteme oder Hafenzösungen (vgl. hierzu auch Bericht „Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung“, IPM 2015). Nachfolgend werden die Systeme kurz erläutert, die entlang der Warenströme direkt relevant sind und eine weite Verbreitung aufweisen. Auf einzelne Landeslösungen (Bsp. IDV in Nordrhein-Westfalen u. a.) wird im Rahmen dieses Berichtes nicht eingegangen, da diese in der Regel die Vorgänge entlang der Warenströme nicht oder nur mittelbar betreffen.

2.5.3.1 COACH

Das Akronym COACH steht für „**C**onsignment and **A**nimal **C**heck **S**ystem“ (Prüfsystem für Lieferungen und Tiere). Das System gehört nicht zu den von der EU zur Verfügung gestellten IT-Anwendungen. Das Programm wurde von der Medialex GmbH mit Sitz in Schleswig-Holstein entwickelt. Es kommt an einigen deutschen Grenzkontrollstellen zum Einsatz¹⁴⁹. Es bietet die gleichen Funktionalitäten wie TRACES sowie ergänzend die Möglichkeiten der Rechnungslegung und statistischer Auswertungen¹⁵⁰. Das System kann über das COACH-Händlermodul auch von Wirtschaftsbeteiligten verwendet werden. Über COACH kann das für den Import von tierischen Erzeugnissen relevante Einfuhr-Formular (GVDE) ausgefüllt, an die GKS versendet und ausgedruckt werden. Die Angaben auf dem Formular werden mit der relevanten europäischen Gesetzgebung (zugelassene Länder, Regionen und Betriebe, Rückstandskontrollpläne, spezifische Vorgaben im Zielland) und mit Daten zurückgewiesener Sendungen abgeglichen und automatisch validiert. Die Entscheidung der Grenzkontrollstelle wird in dem Programm dokumentiert und kann anderen GKS mitgeteilt werden. Zudem bietet COACH ein Modul zur Gebührenkalkulation, die die Nutzer als wichtige Funktion des Programms bewerten¹⁵¹. Die Anwendung wird automatisch aktualisiert, sodass 24 Stunden nach einer Veröffentlichung neuer Regelungen im Amtsblatt der Europäischen Union, auf diese über COACH zugegriffen werden kann. Die im Rahmen dieses Projektes kontaktierten Nutzer haben angegeben, dass die Nutzung von COACH komfortabler als die von TRACES ist.

Details of the consignment presented - Page 2/8

Nature of goods, number and type of packages

Category description

Primary description: Fresh meat, meat preparations, minced meat

Secondary description: Bovines

Tertiary description: Fresh meat, deboned

Additional description:

No. of packages: 12222 Type of packages: Bags Commodity Code (CN): 0201

Veterinary document numbers

1: 789 2: 7889 3:

Date of issue

1: 05.03.2004 2: 05.03.2004 3:

Temperature

☒ Frozen ☐ Chilled ☐ Ambient

Select Region: AR,AR-4

Vet. approval No. of establishment

A: 120 B: 152 C:

Establishment of origin

A: Frigolomas S.A.C.I.L. y F. B: P & O Cold Logistics Argentina S.A. C:

Gross weight (kg): 20000.0 Net weight (kg): 18000.0 Seal No.: 5556 Container No.: 87526

Progress: Clear Back Next

Abb. 14: Eingabemaske aus COACH (Quelle: Medialex; <http://www.medialex.de/coach/index2.html>, abgerufen 21.06.2016)

2.5.3.2 VETLEX

VETLEX ist eine von der Firma MediaLex Verlag GmbH programmierte Datenbank, die Zugriff auf das Verbraucherschutzrecht der Europäischen Union bietet. Es finden sich konsolidierte Fassungen der relevanten Rechtsvorschriften im System. Diese sind nach Themen sortiert. Dies erleichtert den NutzerInnen die Suche im Vergleich zum offiziellen Onlineportal für Gemeinschaftsrecht, EUR-Lex. Die Online-Fassung der Datenbank wird nach Aussage des Anbieters täglich mit EUR-Lex abgeglichen, damit die Aktualität der Daten gewährleistet ist¹⁵².

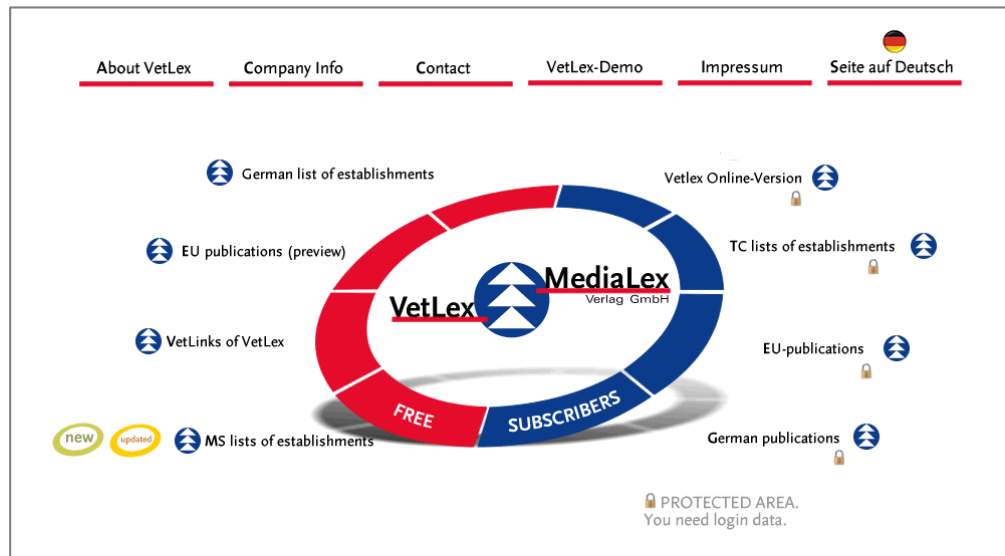


Abb. 15: Screenshot Startseite VetLex Online (Quelle: Medialex. <http://www.vetlex.com/>. Abgerufen am 20.07.2016)

2.5.3.3 BALVI

Das Softwaresystem BALVI iP der Firma BALVI GmbH ist eine Fachanwendung für verschiedene Bereiche der behördlichen Überwachung im Veterinär- und Lebensmittelbereich. In der Überwachung entlang der Warenströme ist insbesondere die Anwendung bzw. das Modul zur Erfassung und Auswertung von Daten der Veterinär- und Lebensmittelkontrollen relevant.¹⁵³ Die IT-Lösung wird bei einem großen Teil der Lebensmittelüberwachungsämter eingesetzt.

Das Programm unterstützt die Überwachungsbehörden u.a. bei:

- Betriebsdatenerfassung
- Risikobeurteilung
- Dokumentation von Lebensmittelkontrollen
- Dokumentation von Verstößen und Maßnahmen
- Probennahmen und
- Verbraucherbeschwerden.

2.5.4 Weitere Systeme

Die oben aufgeführten IT-Systeme besitzen eine direkte Relevanz für die Vorgänge der Lebensmittelüberwachung entlang der Warenströme. Daneben gibt es noch weitere Systeme, die bei mitwirkenden Behörden und/oder im Ereignisfall eine Rolle spielen und hier genannt werden sollen.

Systeme des Zolls

ATLAS (Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungssystem) ist das Arbeitssystem des deutschen Zolls, mit dem dieser die Abfertigung und Überwachung des

grenzüberschreitenden Warenverkehrs umsetzt. Das IT-Verfahren wird vom Bundesministerium der Finanzen zur Verfügung gestellt. Rechtsgrundlage ist Art. 4a Absatz 1 Zollkodex-Durchführungsverordnung.¹⁵⁴

Bei Importsendungen kommen von Seiten der EU noch die Systeme **ICS** (Import Control System; Risikoprüfung von Warensendungen vor Erreichen der ersten europäischen Eingangszollstelle) sowie **NCTS** (New Computerized Transit System; Versandsystem des Zolls, in welchem Versandverfahren anzumelden sind) zum Einsatz.

System des Gesundheitsbereichs

Meldepflichtige Krankheiten sind in § 6 Infektionsschutzgesetz (IfSG) und meldepflichtige Krankheitserreger in § 7 IfSG geregelt. Zur Erfassung, Auswertung und Weiterleitung der Meldedaten stellt das Robert Koch-Institut (RKI) den Gesundheitsämtern und Landesstellen die Software **SurvNet@RKI** zu Verfügung.¹⁵⁵

Lebensmittelbedingte Infektionen und Vergiftungen von zwei oder mehr Personen durch bakterielle, virale oder parasitäre Erreger werden in Deutschland im System **BELA** („Bundeseinheitliches System zur Erfassung von Daten zu Lebensmitteln, die bei Krankheitsausbrüchen beteiligt sind“) erfasst. Rechtsgrundlage ist die AVV Zoonosen Lebensmittelkette.¹⁵⁶ Ziel ist es, durch die zentrale Erfassung die Anzahl von lebensmittelbedingten Erkrankungen in Deutschland zu reduzieren. Das System wurde bis 2014 vom BfR bereitgestellt. Seit 2015 liegt es beim BVL. Das BVL erstellt zusammen mit dem RKI einen jährlichen Bericht zu lebensmittelbedingten Krankheitsausbrüchen in Deutschland auf Grundlage der gesammelten Daten.¹⁵⁷

Gesundheitsbereich

Quellen und Verweise

- ¹³ Europäische Union (2014): *Handel*. Online. URL: https://europa.eu/european-union/topics/trade_de#40 (letzter Zugriff am 16.03.2015)
- ¹⁴ Bundeszentrale für Politische Bildung (2013): *Europäischer Binnenmarkt*. Online. URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19286/europaeischer-binnenmarkt> (letzter Zugriff am 16.03.2015)
- ¹⁵ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (ohne Datum): *Codex Members and Observers*. Online. URL: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/members-observers/en/> (letzter Zugriff am 16.3.2015)
- ¹⁶ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (ohne Datum 1): *About Codex*. Online. URL: <http://www.codexalimentarius.org/about-codex/en/>
- ¹⁷ BfR (ohne Datum 3): *Bewertung von Kontaminanten in Lebensmitteln*. Online. URL: http://www.bfr.bund.de/de/bewertung_von_kontaminanten_in_lebensmitteln-54447.html (letzter Zugriff am 16.03.2015)
- ¹⁸ Europäische Kommission (ohne Datum): *EU import conditions for fresh meat and meat products*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/trade/docs/im_cond_meat_en.pdf (letzter Zugriff am 16.03.2015)
- ¹⁹ Maier (2013): Wolf-Martin Maier: Vortrag auf der Agri Outlook Conference 2013, Windhoek, Namibia. Präsentation. Online. URL: <http://www.agrinamibia.com.na/index.php?module=Downloads&func=display&lid=193> (letzter Zugriff am 16.03.2015)
- ²⁰ Europäisches Parlament und Rat (2002): *Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20080325:de:PDF> (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ²¹ Europäisches Parlament und Rat (2004): *Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0001:0054:de:PDF> (letzter Zugriff am 22.06.2016)
- ²² Europäisches Parlament und Rat (2004a): *Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0055:0205:DE:PDF> (letzter Zugriff am 22.06.2016)
- ²³ Europäisches Parlament und Rat (2004b): *Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0854:20110729:DE:PDF> (letzter Zugriff am 22.06.2016)
- ²⁴ Europäisches Parlament und Rat (2004c): *Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal->

- [content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004R0882-20140630&from=DE](#) (letzter Zugriff am 05.05.2016)
- ²⁵ Bundesregierung (2005): Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch - LFGB). Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S.1426), das durch Artikel 4 Absatz 19 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist. Online. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/lfgb/gesamt.pdf> (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ²⁶ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2011): *Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)*. Online. URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/@@search?Subject%3Alist=Bericht/Gutachten%20BWV> (letzter Zugriff am 27.07.2016), Seite 53
- ²⁷ Bundesregierung (2008): *Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung) i. d. F. vom 14.08.2013*. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_03062008_3158100140002.htm (letzter Zugriff am 21.06.2016)
- ²⁸ Bundesregierung (2005a): Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel (AVV Schnellwarnsystem)AVV SWS vom 20. Dezember 2005, in der Fassung der Änderung vom 28. Januar 2010. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122005_315860130001.htm (letzter Zugriff am 23.06.2016)
- ²⁹ Bundesregierung (2012): *Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Erfassung, Auswertung und Veröffentlichung von Daten über das Auftreten von Zoonosen und Zoonoseerregern entlang der Lebensmittelkette (AVV Zoonosen Lebensmittelkette) vom 10. Februar 2012*. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_10022012_3289026230009.htm (letzter Zugriff 30.06.2016)
- ³⁰ Bundesregierung (2010): *Allgemeine Verwaltungsvorschrift über dem Austausch von Daten im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes (AVV Datenaustausch – AVV Data)*. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_15122010_321221010032.htm (letzter Zugriff am 27.07.2016)
- ³¹ Europäischer Rat (1997): *Richtlinie 97/78/EG des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A12059b> (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ³² Europäische Kommission (2009): *Verordnung (EG) Nr. 206/2009 der Kommission vom 5. März 2009 über die Einfuhr für den persönlichen Verbrauch bestimmter Mengen von Erzeugnissen tierischen Ursprungs in die Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 136/2004*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0206&from=de> (letzter Zugriff am 22.07.2016)
- ³³ VO (EG) Nr. 178/2002, Erwägungsgrund (30) (Europäisches Parlament und Rat (2002))
- ³⁴ BfR (ohne Datum 4): *Fragen und Antworten zum Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP)-Konzept*. Online. URL: http://www.bfr.bund.de/cm/350/fragen_und_antworten_zum_hazard_analysis_and_critical_control_point_haccp_konzept.pdf, S. 5. (letzter Zugriff am 31.03.2015)
- ³⁵ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (ohne Datum 2): *List of Standards*. Online. URL: <http://www.codexalimentarius.org/standards/list-of->

[standards/en/?provide=standards&orderField=fullReference&sort=asc&num1=CAC/RCP](#)
(letzter Zugriff am 31.03.2015)

³⁶ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016): *Lebensmittelsicherheit verstehen. Fakten und Hintergründe*. Online .URL: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Lebensmittelsicherheit-verstehen.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff am 20.06.2016). S. 3

³⁷ Ebenda.

³⁸ Verordnung (EG) Nr. 882/2004, Artikel 1, Absatz 1 a) und b) (Europäisches Parlament und Rat (2004c))

³⁹ Europäische Kommission (2015a): *Vorsorgeprinzip*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A132042> (letzter Zugriff am 28.06.2016)

⁴⁰ Ebenda.

⁴¹ Ebenda.

⁴² VO(EG) Nr. 178/2002, Artikel 7, Absatz 1 (Europäisches Parlament und Rat (2002))

⁴³ Ebenda. Artikel 7, Absatz 2

⁴⁴ Ebenda. Artikel 6, Absatz 1

⁴⁵ Ebenda. Artikel 3, Nr. 11

⁴⁶ Bundesregierung (2002): *Gesetz über die Errichtung eines Bundesinstitutes für Risikobewertung (BfR-Gesetz - BfRG)*. Online. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bfmg/gesamt.pdf> (letzter Zugriff am 23.06.2016)

⁴⁷ BfR-Gespräch (2016): Telefonat mit einer Mitarbeiterin des BfR, geführt von Christin Wienhold. Berlin, 02.05.2016.

⁴⁸ Verordnung (EG) Nr. 178/2002, Artikel 3, Nr. 12 (Europäisches Parlament und Rat (2002))

⁴⁹ Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (ohne Datum): *Risikobewertung und Risikomanagement: Was ist der Unterschied?* Online. URL: <https://www.efsa.europa.eu/de/press/news/140416> (letzter Zugriff am 28.06.2016)

⁵⁰ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016): *Lebensmittelsicherheit verstehen. Fakten und Hintergründe*. Online .URL: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Lebensmittelsicherheit-verstehen.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff am 20.06.2016). S. 5

⁵¹ BfR (2014): *EU-Almanach Lebensmittelsicherheit*. 3. aktualisierte und überarbeitete Fassung. Berlin: 2014. Online. URL: <http://www.bfr.bund.de/cm/350/eu-almanach-lebensmittelsicherheit.pdf> (letzter Zugriff am 28.06.2016)

⁵² Ebenda.

⁵³ VO (EG) Nr. 178/2002 Artikel 3, Nr. 13 (Europäisches Parlament und Rat (2002))

⁵⁴ Ebenda.

⁵⁵ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016): *Lebensmittelsicherheit verstehen. Fakten und Hintergründe*. Online .URL: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Lebensmittelsicherheit-verstehen.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff am 20.06.2016). S. 7

-
- ⁵⁶ VO(EG) Nr. 178/2002 Artikel 22 (Auftrag der Behörde) und Artikel 23 (Aufgaben der Behörde) (Europäisches Parlament und Rat (2002))
- ⁵⁷ BfR (ohne Datum): *Abteilung Risikokommunikation*. Online. URL: http://www.bfr.bund.de/de/abteilung_risikokommunikation-7379.html (Zugriff am 29.06.2016)
- ⁵⁸ Ebenda.
- ⁵⁹ Bund und Länder (ohne Datum): *Lebensmittelwarnung.de*. Online. URL: <http://www.lebensmittelwarnung.de/bvl-lmw-de/app/process/warnung?execution=e7s1> (Zugriff am 29.06.2016)
- ⁶⁰ Kaminske (2012): S. 130
- ⁶¹ VO (EG) Nr. 178/2004 Artikel 17 (Europäisches Parlament und Rat (2002))
- ⁶² VO (EG) Nr. 882/2002 Artikel 2 Absatz 2 (Europäisches Parlament und Rat (2004c))
- ⁶³ Ebenda. Artikel 43
- ⁶⁴ AVV RÜb § 10 (Bundesregierung (2008))
- ⁶⁵ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2011): *Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)*. Online. URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/@@search?Subject%3Alist=Bericht/Gutachten%20BWV> (letzter Zugriff am 27.07.2016)
- ⁶⁶ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016a): *Integrierter mehrjähriger Kontrollplan der Bundesrepublik Deutschland*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/06_mnkp_dokumente/lm_mnkp_Rahmenplan.pdf?jsessionid=118E18ED25BE95708F688784C87CA1F1.2_cid340?blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff am 27.07.2016), S. 22f.
- ⁶⁷ Ebenda. S. 61
- ⁶⁸ AVV RÜb § 11 (Bundesregierung (2008))
- ⁶⁹ BVL (2016): *Berichte zur Lebensmittelsicherheit 2014. Bundesweiter Überwachungsplan 2014. Gemeinsamer Bericht des Bundes und der Länder*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/02_BUEp_dokumente/BUEp_Bericht_2014.pdf?blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 27.07.2016), S. 1
- ⁷⁰ Ebenda. S. 2
- ⁷¹ BVL-Gespräch (2015): Christin Wienhold mit einer Mitarbeiterin des BVL, 18.06.2015
- ⁷² BVL (ohne Datum): *Datenmeldeportal*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/11_Datenmanagement/lm_datenmanagement_node.html (letzter Zugriff am 26.07.2016)
- ⁷³ Europäischer Rat (1996): *Richtlinie 96/23/EG des Rates vom 29. April 1996 über Kontrollmaßnahmen hinsichtlich bestimmter Stoffe und ihrer Rückstände in lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinien 85/358/EWG und 86/469/EWG und der Entscheidungen 89/187/EWG und 91/664/EWG*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31996L0023> (letzter Zugriff am 21.07.2016)

- ⁷⁴ BVL (2016a): *Jahresbericht 2014 zum Nationalen Kontrollplan (NRKP)*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/08_nrkp_erkp/nrkp2014_bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 21.07.2016), Seite 4.
- ⁷⁵ Ebenda.
- ⁷⁶ BVL (ohne Datum 1): *Organisation des NRKPs und des EÜPs für Lebensmittel tierischer Herkunft*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/05_NRKP/lm_nrkp_basepage.html?nn=1401276 (letzter Zugriff am 22.07.2016)
- ⁷⁷ BVL (2016a): *Jahresbericht 2014 zum Nationalen Kontrollplan (NRKP)*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/08_nrkp_erkp/nrkp2014_bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 21.07.2016), Seite 4f.
- ⁷⁸ Ebenda. S. 5.
- ⁷⁹ Ebenda. S. 10.
- ⁸⁰ Ebenda. S. 12.
- ⁸¹ Ebenda. S. 25.
- ⁸² Ebenda. S. 26.
- ⁸³ Europäische Kommission (2004): *Verordnung (EG) Nr. 136/2004 der Kommission vom 22. Januar 2004 mit Verfahren für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern eingeführten Erzeugnissen an den Grenzkontrollstellen der Gemeinschaft*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0136&from=DE> (letzter Zugriff am 21.07.2016)
- ⁸⁴ Ebenda. Anhang II Absatz 1
- ⁸⁵ BVL (ohne Datum 2): *Ziel der Überwachung*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/05_NRKP/lm_nrkp_basepage.html;jsessionid=BDB74DE1EF16280D921F6050B74614EF.2_cid332?nn=1401276#Start (letzter Zugriff am 22.07.2016)
- ⁸⁶ BVL (2015): *Jahresbericht 2014 zum Einfuhrüberwachungsplan (EÜP)*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/08_nrkp_erkp/euep2014_bericht.pdf;jsessionid=59F02A2C31C521DC12DE76B0502FB8C7.2_cid332?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff am 22.07.2016), Seite 4.
- ⁸⁷ BVL (ohne Datum 1): *Organisation des NRKPs und des EÜPs für Lebensmittel tierischer Herkunft*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/05_NRKP/lm_nrkp_basepage.html;jsessionid=BDB74DE1EF16280D921F6050B74614EF.2_cid332?nn=1401276#Start (letzter Zugriff 22.07.2016)
- ⁸⁸ BVL (2015): *Jahresbericht 2014 zum Einfuhrüberwachungsplan (EÜP)*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/08_nrkp_erkp/euep2014_bericht.pdf;jsessionid=59F02A2C31C521DC12DE76B0502FB8C7.2_cid332?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff am 22.07.2016). S. 11f.
- ⁸⁹ Europäisches Parlament und Rat (2003): *Richtlinie 2003/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 zur Überwachung von Zoonosen und Zoonoseerregern und zur Änderung der Entscheidung 90/424/EWG des Rates sowie zur Aufhebung*

der Richtlinie 92/117/EWG des Rates. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0099> (letzter Zugriff am 21.07.2016). Artikel 4 (1)

⁹⁰ BVL (ohne Datum 3): *Zoonosen-Monitoring*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/06_ZoonosenMonitoring/Im_zoonosen_monitoring_node.html (letzter Zugriff am 26.07.2106)

⁹¹ Europäisches Parlament und Rat (2003): *Richtlinie 2003/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 zur Überwachung von Zoonosen und Zoonoserregern und zur Änderung der Entscheidung 90/424/EWG des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 92/117/EWG des Rates*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0099> (letzter Zugriff am 21.07.2016). Erwägungsgrund 18

⁹² AVV Zoonosen § 8 Absatz 6 (Bundesregierung (2012))

⁹³ VO 852/2004 Artikel 1 Absatz 1 e) (Europäisches Parlament und Rat (2004))

⁹⁴ Bundesregierung (2009): *Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung von Hygienevorschriften für Lebensmittel und zum Verfahren zur Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis (AVV Lebensmittelhygiene - AVV LmH)*. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_09112009_329225270006.htm (letzter Zugriff am 26.07.2106)

⁹⁵ VO 852/2004 Artikel 7 (Europäisches Parlament und Rat (2004))

⁹⁶ Amt für Veröffentlichungen (2016): *GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit. Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen-Programm 2016*. FVO Arbeitsprogramm (2016). Online. URL: <http://bookshop.europa.eu/de/gesundheits-und-lebensmittelaudits-und-analysen-pbEW0215978/> (letzter Zugriff am 21.07.2016). S. 4

⁹⁷ Ebenda. S. 5

⁹⁸ Ebenda. S. 6

⁹⁹ Ebenda. S. 7ff., Seitenzahlen gemäß Angabe im Text

¹⁰⁰ VO (EG) Nr. 882/2004 Artikel 45 (1) (Europäisches Parlament und Rat (2004c))

¹⁰¹ Ebenda. Artikel 45 (2)

¹⁰² Ebenda. Artikel 45 (3)

¹⁰³ Ebenda. Artikel 45 (4)

¹⁰⁴ Ebenda. Artikel 45 (5)

¹⁰⁵ Ebenda. Artikel 46 (1)

¹⁰⁶ Ebenda. Artikel 46 (2)

¹⁰⁷ Ebenda. Artikel 46 (3)

¹⁰⁸ Ebenda. Artikel 46 (5)

¹⁰⁹ Ebenda. Artikel 46 (6)

¹¹⁰ Bundesregierung (2015): *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Monitorings von Lebensmitteln, kosmetischen Mitteln und Bedarfsgegenständen für die Jahre 2016–2020*. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_14122015_313221070002.htm (letzter Zugriff am 26.07.2106)

- ¹¹¹ BVL (ohne Datum 4): *Monitoring*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/01_Im_mon_dokument_e/01_Monitoring_Berichte/Imm_bericht_2014.html (letzter Zugriff am 26.07.2106)
- ¹¹² Ebenda.
- ¹¹³ Ebenda.
- ¹¹⁴ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (ohne Datum): *LÜKEX – Krisenspiel für den Bevölkerungsschutz in Deutschland*. Online. URL: http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/Luekex/Luekex_node.html (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ¹¹⁵ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (ohne Datum- 1): *LÜKEX 13: Biologisches Krisenszenario außergewöhnlicher Art*. Online. URL: http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/Luekex/Vergangene_Uebungen/vergangene_uebungen_node.html#doc5496466bodyText2 (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ¹¹⁶ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2014): *Auswertungsbericht „LÜKEX 13“ Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen*. Online. URL: http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/Luekex/Downloads/downloads_luekex_node.html (letzter Zugriff am 30.06.2016), S. 24
- ¹¹⁷ Europäische Kommission (2016): *About the European Commission*. Online. URL: http://ec.europa.eu/about/index_en.htm (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ¹¹⁸ GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (2016): *GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit*. Online. URL: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/index_de.htm (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ¹¹⁹ EFSA (2016): *European Food Safety Authority*. Online. URL: <https://www.efsa.europa.eu/de/> (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ¹²⁰ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016b): *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*. Online. URL: http://www.bmel.de/DE/Startseite/startseite_node.html (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ¹²¹ BVL (2016b): *Risiken managen – Verbraucher schützen*. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/07_DasBundesamt/dasBundesamt_node.html (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ¹²² Generalzolldirektion (2016): *Schriftliche Befragung des Zoll zu den Themen Risikoanalyse und behördenübergreifende Zusammenarbeit*. Direktion IV. 10.06.2016
- ¹²³ Europäische Kommission (2001): *Entscheidung der Kommission vom 21. November 2001 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung der für die Veterinärkontrollen von Drittlanderzeugnissen zuständigen Grenzkontrollstellen der Gemeinschaft. (2001/812/EG)*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:02001D0812-20060902&qid=1404832047413&from=DE> (letzter Zugriff am 12.05.2016)
- ¹²⁴ Europäische Kommission (2004): *Verordnung (EG) Nr. 136/2004 der Kommission vom 22. Januar 2004 mit Verfahren für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern eingeführten Erzeugnissen an den Grenzkontrollstellen der Gemeinschaft*. Konsolidierte Fassung. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0136> (letzter Zugriff am 28.07.2016), Artikel 3

- ¹²⁵ Verbraucherschutzministerkonferenz (2016): LAV. Online. URL: <https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV.html> (letzter Zugriff am 25.07.2016)
- ¹²⁶ Verbraucherschutzministerkonferenz (2016a): Struktur. Online. URL: <https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV-Struktur.html> (letzter Zugriff am 25.07.2016)
- ¹²⁷ LAV (2012): Geschäftsordnung der LAV. Stand: 06.11.2012. Online. URL: <https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV-Geschaeftsordnung-der-LAV.html> (letzter Zugriff am 25.07.2016)
- ¹²⁸ Verbraucherschutzministerkonferenz (2016b): Über die VSMK. Online. URL: <https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/Willkommen-Ueber-die-VSMK.html> (letzter Zugriff 26.07.2016)
- ¹²⁹ Europäische Kommission (2016a): TRACES: TRAdE Control and Expert System. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/traces/about/index_en.htm (letzter Zugriff am 23.06.2016)
- ¹³⁰ Friedrich-Löffler-Institut (2016): Was ist TRACES? Online. URL: <http://traces.fli.bund.de/#Was%20ist> (letzter Zugriff am 23.06.2016)
- ¹³¹ Europäische Kommission (2016a): TRACES: TRAdE Control and Expert System. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/traces/about/index_en.htm (letzter Zugriff am 23.06.2016)
- ¹³² Europäische Kommission (2004a): Entscheidung der Kommission vom 30. März 2004 zur Einführung des TRACES-Systems und zur Änderung der Entscheidung 92/486/EWG (2004/292/EG). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0292&from=de> (Zugriff am 09.03.2016)
- ¹³³ Europäische Kommission (2016b): 10 Jahre TRACES. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/traces/about/docs/20150206_10years-of-traces.pdf (letzter Zugriff am 07.04.2015)
- ¹³⁴ FLI-Gespräch (2015): Christin Wienhold und verantwortlicher Mitarbeiter des Friedrich-Löffler-Instituts, Telefonat. 24.08.2015.
- ¹³⁵ Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (2009): RASFF – Das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel der Europäischen Union. Sicherheit für Verbraucher – seit 30 Jahren. Online. URL: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/information_sources/docs/fs/rasff30_booklet_de.pdf (letzter Zugriff am 30.06.2016) S. 11
- ¹³⁶ Ebenda. S. 26
- ¹³⁷ BVL (ohne Datum 5): Meldungen im Europäischen Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/04_Schnellwarnsystem/01_aktuelle_rasff_meldungen/aktuelle_meldungen_node.html (letzter Zugriff am 22.06.2016)
- ¹³⁸ Europäische Kommission (2011): Verordnung (EU) Nr. 16/2011 der Kommission vom 10. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen für das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32011R0016> (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ¹³⁹ BVL-Gespräch (2015a): Persönliches Gespräch mit Vertretern des BVL, Abteilung 1 (Lebensmittelsicherheit), geführt von Christin Wienhold. Berlin, 10.12.2015.

- ¹⁴⁰ Bundesregierung (2005): *Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel (AVV Schnellwarnsystem)AVV SWS vom 20. Dezember 2005, in der Fassung der Änderung vom 28. Januar 2010*. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122005_315860130001.htm (letzter Zugriff am 23.06.2016)
- ¹⁴¹ Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher (2009): *RASFF - Das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel der Europäischen Union Sicherheit für die Verbraucher –seit 30 Jahren*. Online. URL: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/information_sources/docs/fs/rasff30_booklet_de.pdf (letzter Zugriff am 23.06.2016), S. 28
- ¹⁴² Europäische Kommission (2013b): *Newsletter November 2013 Edition, Better Training for Safer Food*. Online. URL: http://ec.europa.eu/chafea/food/newsletter_november_2013.html (letzter Zugriff am 23.06.2016)
- ¹⁴³ BVL-Gespräch (2015a): Persönliches Gespräch mit Vertretern des BVL, Abteilung 1 (Lebensmittelsicherheit), geführt von Christin Wienhold. Berlin, 10.12.2015.
- ¹⁴⁴ Ebenda.
- ¹⁴⁵ Europäische Kommission (2016c): *Über EUR-Lex*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html> (letzter Zugriff am 09.05.2016)
- ¹⁴⁶ BVL-Gespräch (2015a): Persönliches Gespräch mit Vertretern des BVL, Abteilung 1 (Lebensmittelsicherheit), geführt von Christin Wienhold. Berlin, 10.12.2015.
- ¹⁴⁷ BVL (2016c): *FIS-VL Fachinformationssystem. Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*. Online. URL: <https://fis-vl.bvl.bund.de/share/res/nutzungsbedingungen/html/fis-vl.html> (letzter Zugriff am 23.06.2016)
- ¹⁴⁸ BVL-Gespräch (2015a): Persönliches Gespräch mit Vertretern des BVL, Abteilung 1 (Lebensmittelsicherheit), geführt von Christin Wienhold. Berlin, 10.12.2015.
- ¹⁴⁹ IPM (2015): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ¹⁵⁰ GKS-Gespräch (2015): Persönliches Gespräch an einer deutschen GKS, geführt von Christin Wienhold und Michael Grau. 18.05.2015.
- ¹⁵¹ IPM (2015): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ¹⁵² Medialex (2015): *VETLEX. Veterinary legislation on CD-ROM ...and Internet. Up to date?* Online. URL: http://www.vetlex.com/vl_free/flyer/flyer_e.htm (letzter Zugriff am 09.05.2016)
- ¹⁵³ Balvi (2016): *BALVI iP – ein mächtiges Werkzeug*. Online. URL: <http://www.balvi.de/de/balvi-ip/module> (letzter Zugriff am 09.05.016)
- ¹⁵⁴ Zoll (ohne Datum): *Grundlegende Informationen*. Online. URL: http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Zoelle/ATLAS/ATLAS-Allgemein/Grundlegende-Informationen/grundlegende-informationen_node.html (letzter Zugriff am 22.06.2016)
- ¹⁵⁵ RKI (2016): *Software - SurvNet@RKI*. Online. URL: http://www.rki.de/DE/Content/Infekt/IfSG/Software/software_inhalt.html (Zugriff am 22.06.2016)

¹⁵⁶ Bundesregierung (2012): *Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Erfassung, Auswertung und Veröffentlichung von Daten über das Auftreten von Zoonosen und Zoonoseerregern entlang der Lebensmittelkette (AVV Zoonosen Lebensmittelkette)* vom 10. Februar 2012. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_10022012_3289026230009.htm (letzter Zugriff 30.06.2016)

¹⁵⁷ BVL (2016d): *Bundeseinheitliches System zur Erfassung von Daten zu Lebensmitteln, die bei Krankheitsausbrüchen beteiligt sind (BELA)*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/9_BELA/BELA_node.html (letzter Zugriff am 22.06.2016)

3 Der Einfuhr vorgelagerte Vorgänge

In diesem Kapitel werden die Vorgänge beschrieben, die abgeschlossen sein müssen, ehe eine Einfuhr in die Europäische Union erfolgen kann. Diese Vorgänge spielen sich zwischen den Institutionen der EU und des Drittlandes als (potentiellem) Handelspartner sowie zwischen EU und den Mitgliedstaaten ab.

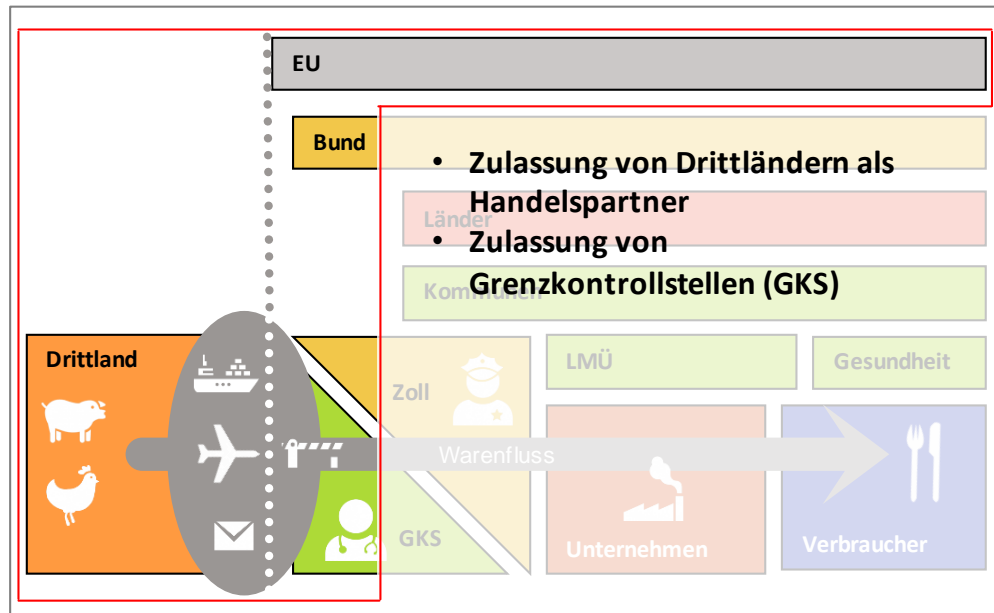


Abb. 16: Der Einfuhr vorgelagerte Vorgänge

3.1 Zulassung von Drittländern als Handelspartner

Die EU unterhält aktuell mit beinahe allen Staaten der Erde Handelsbeziehungen und mit einer Vielzahl von Drittländern bestehen bilaterale Handelsabkommen. Die Anbahnung oder Veränderung solcher Handelsabkommen kann sowohl auf Initiative der EU als auch auf Initiative des Drittlandes geschehen und erfolgt vielfach auf Botschafter-Ebene, auf der nach Auskunft eines verantwortlichen Kommissionsmitarbeiters ein stetiger Kontakt besteht¹⁵⁸.

Die Qualitätsstandards für Lebensmittel in der Europäischen Union (EU) sind hoch. Die EU hat ein Interesse daran, dass diese Standards auch für importierte Lebensmittel eingehalten werden. Sie hat daher festgelegt, dass jedes in die EU eingeführte Lebensmittel die hier geltenden Mindest-Voraussetzungen bzw. gleichwertige erfüllen muss. Dies ist in Artikel 11 der Basisverordnung (VO (EG) Nr. 178/2002) festgelegt und wird von EU-Kommission überprüft. Das Ziel der Überprüfung besteht in der Bewertung der Gesundheitssituation von Mensch und Tier im fraglichen Drittland, der Rechtsvorschriften, dem System der amtlichen Überwachung und der Produktionsstandards. In Bezug auf die amtliche Lebensmittelüberwachung sind die Organisation und die Durchgriffskraft der Behörden ebenso von Bedeutung wie ihre übergeordneten Behörden sowie die ihnen für die Rechtsdurchsetzung zur Verfügung stehenden Mittel. Dazu gehören auch Personal- und Laborausstattung. Auch die Schnell-

Gleicher Standard
vom Drittland
gefordert, wie in
der EU

lichkeit, mit der das Drittland Krankheitsausbrüche an internationale Organisationen meldet, findet Eingang in die Bewertung.

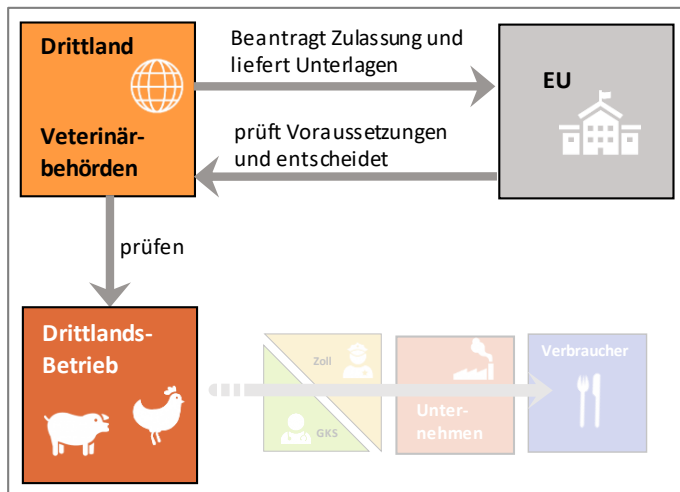


Abb. 17: Prüfung der Zulassung eines Drittlandes und Drittland-Betriebes

Laut Artikel 47 der Kontrollverordnung (VO (EG) Nr. 882/2004) ist die Kommission verpflichtet, beim Drittland „aktuelle [...] Informationen über die allgemeine Organisation und das Management der Kontrollsysteme im Gesundheitsbereich anzufordern“¹⁵⁹. Bringt das Drittland die angeforderten Informationen nicht bei, kann die EU spezielle Einfuhrbedingungen festlegen.¹⁶⁰

In Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 ist bestimmt, dass Erzeugnisse tierischen Ursprungs nur aus einem Drittland eingeführt werden dürfen, das auf einer von der EU veröffentlichten Liste aufgeführt ist. Voraussetzung für die Aufnahme eines Drittlandes in diese Liste sind eine EU-Vor-Ort-Kontrolle (es sei denn es greifen die Ausnahmen nach VO (EG) Nr. 854/2004, Artikel 11 (2)) sowie Garantien des Drittlandes in Bezug auf

- die Rechtsvorschriften des betreffenden Drittlandes (Erzeugnisse tierischen Ursprungs; Einsatz, Verbot und Zulassung sowie Inverkehrbringen von Tierarzneimitteln; Futtermittel und Zusatzstoffe)
- die Organisation der zuständigen Behörde des Drittlandes, die Befugnisse und Unabhängigkeit dieser Behörden und die Aufsicht, der sie unterliegen, sowie ihre Befugnis, die Anwendung ihrer Rechtsvorschriften wirksam durchzusetzen
- die Schulung des Personals in der Durchführung der amtlichen Überwachung
- die Mittel, einschließlich diagnostischer Möglichkeiten, die den zuständigen Behörden zur Verfügung stehen
- das Vorhandensein und die Anwendung dokumentierter, nach Prioritäten arbeitender Kontrollverfahren und Kontrollsysteme
- gegebenenfalls die Lage hinsichtlich Tiergesundheit sowie die Verfahren zur Unterrichtung der Kommission und einschlägiger internationaler Stellen im Falle eines Ausbruchs einer Tierseuche
- der Umfang und die Durchführung der amtlichen Überwachung der Einfuhr von Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs

Vorgänge der
Zulassung

Anforderungen an
das Drittland

Zugelassene Drittlandsbetriebe

- die Zusicherung des Drittlandes in Bezug auf die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften oder die Gleichwertigkeit der eigenen Bestimmungen
- die Hygienevorschriften für die Erzeugung, Herstellung, Behandlung, Lagerung und Versendung von für die Gemeinschaft bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs
- etwaige praktische Erfahrungen mit der Vermarktung des betreffenden Drittlanderzeugnisses und die Ergebnisse der Einfuhrkontrollen
- die Ergebnisse von Kontrollen der Gemeinschaft im Drittland, insbesondere die Ergebnisse der Bewertung der zuständigen Behörden, sowie die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden als Reaktion auf nach einer Gemeinschaftskontrolle an sie gerichtete Empfehlungen ergriffen haben.¹⁶¹

Es besteht eine Übergangsfrist zwischen der Veröffentlichung des Beschlusses und seines Inkrafttretens.^N Im veröffentlichten Beschluss sind die zugelassenen Produkte für jedes einzelne Land tabellarisch dargestellt.

Die EU stellt mit dem Zulassungsverfahren eines Drittlandes sicher, dass das im fraglichen Land vorhandene Veterinärsystem gewährleisten kann, dass die Anforderungen, die die EU an Lebensmittel stellt, erfüllt werden können. Die Zulassung eines Drittlandes führt nicht dazu, dass jeder Betrieb aus dem Drittland Waren in die EU transportieren kann. Dies ist nur bestimmten Betrieben gestattet, für die die zuständige Behörde des Drittlandes garantiert, dass der Betrieb den EU-Vorgaben entspricht.¹⁶² In Artikel 12 (2) der Verordnung (EU) 854/2002 sind die Bestimmungen festgelegt, die für die Aufnahme in die Liste gelten:

- Der Betrieb hält die Anforderungen VO (EG) Nr. 853/2004 ein.
- Der Betrieb wird amtlich überwacht.
- Die amtliche Überwachung ist befugt, Ausfuhren in die Gemeinschaft zu untersagen.
- Die zuständigen Behörden im Drittland garantieren, dass die Listen auf aktuellem Stand gehalten und der Kommission übermittelt werden.

Bei Antrag auf Änderung der Listen zugelassener Betriebe durch das Drittland legt die Kommission den Mitgliedstaaten die geänderte Liste vor. Die Mitgliedstaaten haben 20 Tage Zeit, die Liste zu prüfen und dazu Stellung zu beziehen. Erhebt kein Mitgliedstaat Einwände, wird die Liste veröffentlicht und tritt zehn Werktagen später in Kraft.¹⁶³ Für den Fall, dass Einwände erhoben werden oder Informationen vorliegen, z. B. Meldungen aus dem Schnellwarnsystem RASFF, die gegen die Veröffentlichung der Liste sprechen, ruft die Kommission eine Expertengruppe zusammen (Ausschussverfahren).¹⁶⁴ Nach Absatz 5 des Artikels 12 der Verordnung (EU) 854/2002 „[...] trägt [die Europäische Kommission] dafür Sorge, dass der Öffentlichkeit aktuelle Fassungen aller Listen zugänglich gemacht werden.“¹⁶⁵

^N Vgl. zum Beispiel die zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Kapitels geltende Fassung des Ursprungsbeschlusses (2001/163/EU): Amtsblatt EU L 103/43: DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS (EU) 2016/601 DER KOMMISSION vom 15. April 2016 zur Änderung des Beschlusses 2011/163/EU zur Genehmigung der von Drittländern gemäß Artikel 29 der Richtlinie 96/23/EG des Rates vorgelegten Pläne

Auf der Internetseite der Europäischen Kommission sind die zugelassenen Drittlandsbetriebe abrufbar. Es ist möglich, sich diese sortiert nach Land oder nach Branche anzeigen zu lassen; die Angaben stehen auf Englisch zur Verfügung¹⁶⁶. Für die Arbeit der Grenzkontrollstellen sind diese Listen eine Arbeitsgrundlage bei der Einfuhrkontrolle (vgl. Kap. 4.1)

3.2 Zulassung von Grenzkontrollstellen (GKS)

In Artikel 3 der Richtlinie 97/78/EG¹⁶⁷, die die Grundregeln für Veterinärkontrollen für Erzeugnisse aus Drittländern bestimmt, ist festgelegt, dass Sendungen nur über eine Grenzkontrollstelle (GKS) in die Europäische Union eingeführt werden dürfen. Grenzkontrollstellen müssen von der EU-Kommission zugelassen sein und im Amtsblatt als zugelassene GKS veröffentlicht sein, um den Betrieb aufnehmen zu dürfen.¹⁶⁸ Die Erfordernisse, die GKS erfüllen müssen, sind in der Entscheidung 2001/812/EG festgelegt: Eine GKS wird von einer amtlichen Tierärztin/einem amtlichen Tierarzt geleitet und ist baulich so ausgestattet, dass alle mit der Einfuhrkontrolle verbundenen Aufgaben erfüllt werden können. Dazu gehören Büro-, Umkleide-, Lager- und Untersuchungsräume sowie technische Ausrüstung.¹⁶⁹

Die Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen wird von der EU-Kommission übernommen (vgl. Abb. 18). Dafür setzt sie eigene Veterinärsachverständige ein, die die Prüfung gemeinsam mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten durchführt. Dabei wird „die Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften für Veterinärkontrollen an den betreffenden Grenzkontrollstellen, insbesondere in Bezug auf bestehende Infrastrukturen, Ausrüstungen und Verfahren“¹⁷⁰ verifiziert. Die zuständige Abteilung der Kommission verfasst nach der Inspektion einen Bericht und spricht eine Empfehlung aus, ob dem Antrag des Mitgliedstaates auf Zulassung eines Einfuhrpunktes als GKS stattzugeben ist. Die Entscheidung 2009/821/EG wird bei positiver Entscheidung um die neu zugelassene GKS ergänzt. Diese Entscheidung wird ca. drei bis vier Mal pro Jahr überprüft.¹⁷¹

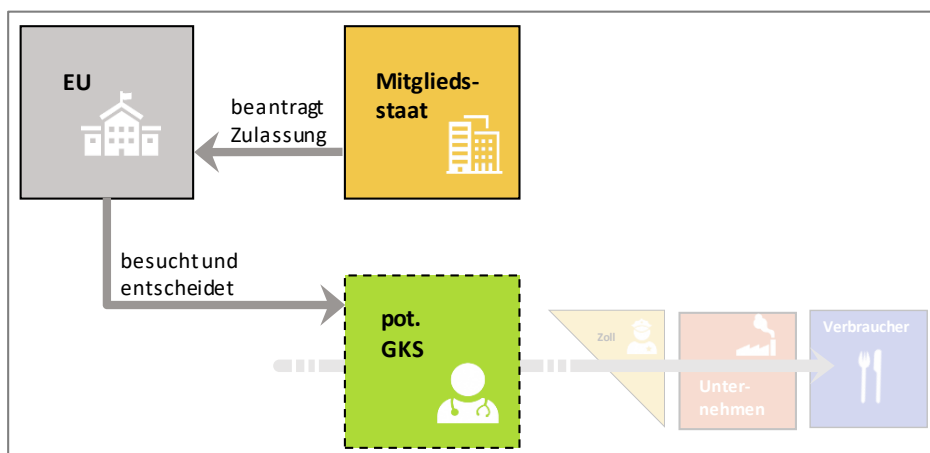


Abb. 18: Zulassung einer GKS im Mitgliedstaat

Veterinärrechtlich relevante Sendungen nur über GKS zu importieren

Vorgänge der Zulassung einer GKS

Quellen und Verweise

- ¹⁵⁸ Gespräch DG SANTE (2015): Christin Wienhold mit einem Mitarbeiter der DG SANTE. Telefonat. 10.03.2015
- ¹⁵⁹ Europäisches Parlament und Rat (2004): Artikel 47 (1) der *Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0206:0320:DE:PDF> (letzter Zugriff am 22.07.2016)
- ¹⁶⁰ VO (EG) Nr. 882/2004 Artikel 47 (4) (Europäisches Parlament und Rat (2004c))
- ¹⁶¹ VO (EG) Nr. 854/2004 Artikel 11 (4) (Europäisches Parlament und Rat (2004b))
- ¹⁶² Europäische Kommission (ohne Datum 2): *Non-EU Countries Authorised Establishments*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/trade/non-eu-countries/index_en.htm (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ¹⁶³ Artikel 12 (4) b) der VO 854/2004 (Europäisches Parlament und Rat (2004b))
- ¹⁶⁴ Artikel 12 (4) c) der VO 854/2004 (Europäisches Parlament und Rat (2004b))
- ¹⁶⁵ Artikel 12 (5) der VO 854/2004 (Europäisches Parlament und Rat (2004b))
- ¹⁶⁶ Europäische Kommission (ohne Datum 2): *Non-EU Countries Authorised Establishments*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/trade/non-eu-countries/index_en.htm (letzter Zugriff 30.06.2016)
- ¹⁶⁷ Europäischer Rat (1997): *Richtlinie 97/78/EG des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A12059b> (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ¹⁶⁸ Europäische Kommission (2001): *Entscheidung der Kommission vom 21. November 2001 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung der für die Veterinärkontrollen von Drittlanderzeugnissen zuständigen Grenzkontrollstellen der Gemeinschaft*. (Entscheidung 2001/812/EG). Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0812> (letzter Zugriff am 22.07.2016), Erwägungsgrund 8
- ¹⁶⁹ Ebenda. Artikel 3 (2) und Anhang „Zulassungsbedingungen für Grenzkontrollstellen“
- ¹⁷⁰ Europäische Kommission (2009): *Entscheidung der Kommission vom 28. September 2009 zur Aufstellung eines Verzeichnisses zugelassener Grenzkontrollstellen, zur Festlegung bestimmter Vorschriften für die von Veterinärsachverständigen der Kommission durchgeführten und zur Definition der Veterinäreinheiten in TRACES* (Entscheidung 2009/821/EG). Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX%3A32009D0821> (letzter Zugriff am 22.07.2016), Artikel 4 (2) b)
- ¹⁷¹ Europäische Kommission (ohne Datum 3): *EU Approved Border Inspection Posts (BIP)*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animals/vet-border-control/bip/index_en.htm (letzter Zugriff 01.07.2016)

4 Vorgänge bei der Einfuhr

Im Jahr 2014 wurden von den Grenzkontrollstellen in der Europäischen Union 501.545 Sendungen mit Erzeugnissen tierischen Ursprungs dokumentiert und abgewickelt. Die Dokumentation der Sendungen erfolgt über das Gemeinsame Veterinärndokument (GVDE, vgl. Kap. 4.1.2), das jeder Sendung beizufügen ist. Mit knapp 4.000 GVDE betrug der Anteil der Zurückweisungen lediglich 0,8 %, wobei mehr als die Hälfte der Zurückweisungen in ungültigen Bescheinigungen oder dem Fehlen von Bescheinigungen begründet lag. In 99 Fällen wurden Einfuhren aus nicht zugelassenen Ländern zurückgewiesen, in 178 Fällen aus nicht zugelassenen Betrieben. Aufgrund von mikrobiologischen Kontaminationen, dazu können auch Zoonosen zählen, wurden 206 Sendungen nicht zur Einfuhr zugelassen. GVDEs für Durchfuhren, zu denen auch Sendungen zählen, die für Stützpunkte der US-Armee in Europa bestimmt sind, machten ein Anteil von 15 % aus. Mit 68.350 GVDEs lag Deutschland an der Spitze, gefolgt von den Niederlanden (59.494), dem Vereinigten Königreich (58.664), Spanien (57.516) und Litauen (53.308). Bei Sendungen aus den USA lag die Zurückweisungsquote mit 1,46 % am höchsten und etwa doppelt so hoch wie für Sendungen aus China (0,73%).¹⁷²

In diesem Kapitel sind die Vorgänge beschrieben, die bei der Einfuhr von tierischen Lebensmitteln aus Drittländern in die Europäische Union ablaufen. Hier handelt es sich vor allem um Vorgänge auf kommunaler Ebene, denn die Grenzkontrollstellen (GKS), denen die Einfuhrzulassung obliegt, sind i. d. R. dort angesiedelt. Der Zoll ist als Bundesbehörde ebenfalls beim Einfuhrvorgang beteiligt. Gleiches gilt für Landes- und Bundesbehörden im Falle von auffälligen Sendungen. Der rote Rahmen in Abbildung 19 zeigt den hier betrachteten Teil des Gesamtsystems.

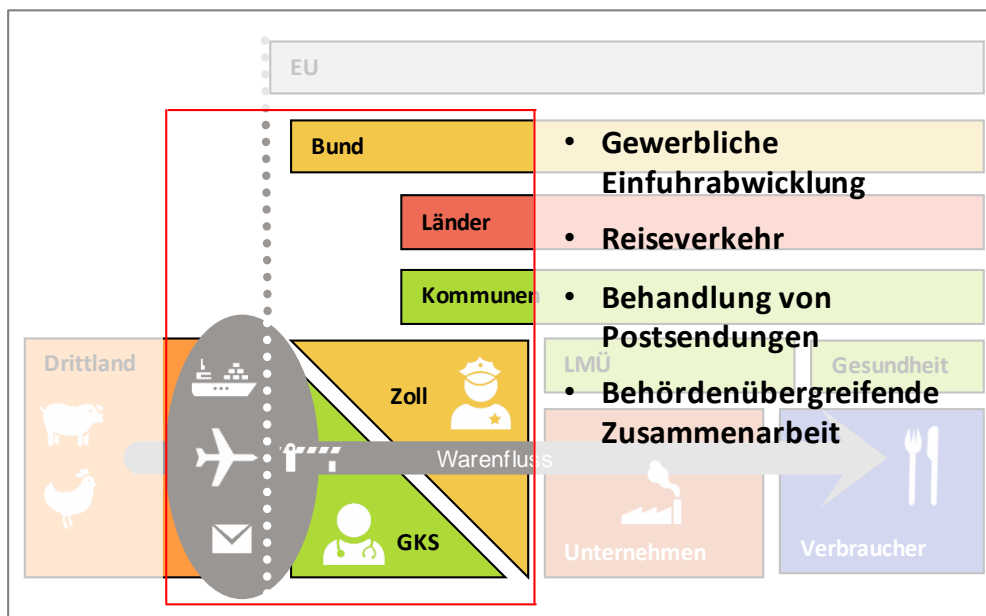


Abb. 19: Vorgänge bei Einfuhr

Daten und Fakten:
Einfuhren
tierischer
Erzeugnisse
in die EU

Aufgaben der GKS

Die Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die EU eingeführte Erzeugnissen sind der Richtlinie 97/78/EG aus dem Jahr 1997 festgelegt. Gleichzeitig gelten die Bestimmungen der Basisverordnung, der Kontrollverordnung und des Hygienepaketes. Es ist festgelegt, dass jede Sendung mit tierischen Erzeugnissen, die in die Europäische Union^o verbracht wird, einer Veterinärkontrolle (Einfuhrkontrolle) unterzogen werden muss. Diese Einfuhrkontrolle muss an einer Grenzkontrollstelle, einem spezifisch für Veterinärkontrollen eingerichteten Einfuhrpunkt (vgl. Kap. 3.2), erfolgen. Die Sendung muss der Grenzkontrollstelle vor Eintreffen gemeldet werden. Die Einfuhrkontrolle umfasst drei verschiedene Prüfungen:

- Dokumentenprüfung
- Nämlichkeitskontrolle
- Warenuntersuchung

Nach Abschluss der Prüfungen trifft die verantwortliche Tierärztin bzw. der verantwortliche Tierarzt die Entscheidung über die Einfuhrzulassung der Sendung. Die zugelassene Sendung kann im Anschluss zollrechtlich abgewickelt werden¹⁷³. Das Ziel dieser Festlegungen besteht im Schutz der VerbraucherInnen in der Europäischen Union.

Voraussetzung für diesen Prozess ist die korrekte Anmeldung der Sendung, damit sie von der Grenzkontrollstelle (GKS) erfasst werden kann. Erfolgt dies nicht, gelangt die Sendung direkt zum Zoll. Dieser Fall ist in Kapitel 4.3 beschrieben.

Als gewerbliche Sendungen gelten alle Sendungen, die zu kommerziellen Zwecken eingeführt werden. Ausgenommen sind Pakete der Deutschen Post, für die Sonderregelungen gelten (vgl. Kap. 4.2.2). Auch bei privaten Importen unterscheiden sich die Abläufe (vgl. Kap. 4.2.1).

4.1 Gewerbliche Einfuhr: Veterinärrechtliche Einfuhrabwicklung an Grenzkontrollstellen

4.1.1 Anmeldung der Sendung

Eine Warensendung mit tierischen Erzeugnissen muss der Grenzkontrollstelle vor ihrem Eintreffen gemeldet werden. Dafür dient das Gemeinsame Veterinärdokument Einfuhr (GVDE), das mit der Verordnung (EG) Nr. 136/2004 festgelegt wurde. Hier werden Angaben zu den Wirtschaftsbeteiligten abgefragt, das Datum des Eintreffens an der GKS, die Herkunft, Lieferanschrift, Angaben zu den Veterinärdokumenten, Warennummer, Gewicht, KN-Code (Zolltarifnummer), Temperatur sowie Zweck und Ziel der Sendung. Wirtschaftsbeteiligte, die über einen Zugang zum IT-System TRACES (vgl. Kap. 2.5.1) verfügen, können diese Angaben papierlos ins System eingeben. Sie füllen den ersten Teil des Dokuments aus, der eine Grundlage für die Einfuhrkontrolle

^o Ausgenommen sind hier Überseegebiete der Niederlande, die spanischen Exklaven Ceuta und Melilla sowie Grönland und die Färöer Inseln als Teile von Dänemark.

ist. Auf diesem Dokument bestätigen die AnmelderInnen auch die Übernahme der für die Einfuhrkontrollen anfallenden Kosten (vgl. Kap. 4.1.7). Veterinärkontrollen fallen auch bei Durchfuhren an, also wenn Waren nicht für den EU-Binnenmarkt, sondern für ein anderes Drittland bestimmt sind. In diesem Fall wird sowohl zoll- als auch veterinärseitig überwacht, dass die Ware die EU ordnungsgemäß verlässt. Dieser Fall wird nachfolgend nicht weiter betrachtet, da der Projektfokus auf der *Einfuhr* von tierischen Erzeugnissen liegt.

Der Übermittlungsweg der Anmeldung unterscheidet sich an den deutschen Grenzkontrollstellen. Während viele Wirtschaftsbeteiligte die Anmeldemöglichkeit über TRACES oder das COACH-Händlermodul (vgl. Kap. 2.5.3.1) nutzen, kommen auch Anmeldungen per Fax, per E-Mail oder in seltenen Fällen durch persönliche Vorsprache vor. Auch doppelte Anmeldungen kommen vor: Die Sendung wird per Mail angekündigt und erst später vom Wirtschaftsbeteiligten in TRACES nachgetragen und damit erneut gemeldet. Möglicherweise dient dieses Vorgehen der Fristwahrung. Dies ist für die betroffene GKS im Tagesgeschäft nach eigener Aussage unproblematisch.

Mehrere VertreterInnen von Grenzkontrollstellen äußerten in den im Projektrahmen geführten Gesprächen, dass es vorkommen kann, dass Sendungen ohne Voranmeldung an der Grenzkontrollstelle zur Prüfung vorgestellt werden. Die Fachleute äußerten einhellig, dass sie bei diesen (seltenen) Vorkommnissen von Fall zu Fall entscheiden, ob sie die Abwicklung der Sendung vornehmen: Blieb die Anmeldung aus Unkenntnis aus oder wurde sie „vergessen“? Blieb die Anmeldung wiederholt durch die gleiche Speditionsfirma bei ähnlichen Sendungen aus? Gegebenenfalls werden hier auch Bußgelder erhoben. Jede/r diensthabende VeterinärIn sei entsprechend ausgebildet, um diese Entscheidung eigenständig zu treffen. Auch bei fehlerhaften Dokumenten liege es im Ermessen der/des verantwortlichen VeterinärIn, diese nachzufordern oder die Sendung zurückzuweisen.

4.1.2 Dokumentenprüfung

Die Dokumentenprüfung wird nach den Vorgaben der Richtlinie 97/78/EG vorgenommen sowie gemäß den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 136/2004 durchgeführt. Seit Inkrafttreten der letztgenannten Verordnung wird das „Gemeinsame Veterinärdokument für die Einfuhr“ (GVDE) zur Anmeldung der Sendung sowie zur Dokumentation der Einfuhrkontrolle genutzt. Das Dokument wurde mit dem Ziel eingeführt, alle Informationen über ein in die EU eingeführtes Erzeugnis in einem Dokument zusammenzufassen und Behinderungen durch Sprachbarrieren zu minimieren.¹⁷⁴ Jeder Sendung muss eine Veterinärbescheinigung im Original beiliegen. Die Angaben auf diesem Dokument müssen mit den Angaben der Wirtschaftsbeteiligten auf dem GVDE abgeglichen werden. Es wird geprüft, ob die „Dokumente die in den Veterinärvorschriften geforderten Sicherheiten bieten“¹⁷⁵.

In der Praxis bedeutet dies, dass die MitarbeiterInnen der GKS prüfen, welche

- zollrechtliche Verwendung und Bestimmung für die Sendung besteht

und ob

Übermittlungs-
wege der An-
meldung

Rechtsgrundlagen

Prüfkriterien

- es sich bei den vorgelegten Dokumenten um Originale handelt
- das fragliche Produkt zum Zeitpunkt des Eintreffens der Sendung aus dem Herkunftsdrittland eingeführt werden darf
- das fragliche Produkt zum Zeitpunkt des Eintreffens der Sendung aus dem angegebenen Betrieb im Herkunftsdrittland eingeführt werden darf
- die vorgelegten Dokumente den Musterdokumenten für das betreffende Erzeugnis und Drittland entsprechen und vollständig ausgefüllt sind
- die/der unterzeichnende VeterinärIn aus dem Drittland berechtigt ist, die Unterschrift zu leisten
- die Angaben auf den Frachtpapieren (Frachtbrief, Handelsrechnung, ggf. Packliste und Zertifikate) und der Veterinärbescheinigung sowie auf dem GVDE übereinstimmen.¹⁷⁶

Notiert...

Im Gespräch berichtete die Leiterin einer GKS von einer Sendung, die zurückgewiesen wurde, da bei der Dokumentenprüfung aufgrund der Haptik des Papiers der Veterinärbescheinigung Zweifel an ihrer Echtheit aufgekommen waren. Die Entscheidung erwies sich als richtig: Mehrere Monate später bestätigte das Drittland, dass es sich um eine Fälschung gehandelt hatte.

Systeme

Diese Prüfungen erfolgen auf Grundlage der aktuellen Rechtsvorschriften. Die GKS bedienen sich für den Abgleich der Rechtsgrundlagen mit den zu prüfenden Fällen vor allem dem System VETLEX, entwickelt von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen (vgl. Kap. 2.5.3.2). Dies ergab eine vom Projektteam des IPM im Rahmen des Projektes durchgeführte Befragung.¹⁷⁷ In VETLEX finden sich die konsolidierten und daher nicht rechtsverbindlichen Fassungen von EU-Rechtsakten. Dennoch gaben neun von elf teilnehmenden GKS eine tägliche Nutzung von VETLEX an und bezeichneten das System als unerlässlich. In Bezug auf die Auffindbarkeit der Informationen wird VETLEX meist der Vorzug gegenüber EUR-Lex (als behördeneigenem Portal) gegeben. Dies wurde aus den geführten Gesprächen und auch einzelnen Rückmeldungen aus der schriftlichen Befragung sehr deutlich. Vor allem schätzen die NutzerInnen die Stichwortsuche in VETLEX. Diese Funktion bietet EUR-Lex nicht, bzw. führt eine Stichwortsuche nach Aussagen der ExpertInnen an den GKS in EUR-Lex nicht zu brauchbaren Ergebnissen. Werden für die Abwicklung einer Sendung die geltenden Bestimmungen gesucht, aber die Nummer der Rechtsvorschrift ist nicht bekannt, so ist die Recherche in VETLEX zielführend. Einzelne GKS-VertreterInnen gaben an, im Anschluss an die Suche in VETLEX mit der Nummer der Vorschrift erneut in EUR-Lex zu suchen, um sicherzustellen, dass sie sich auf Angaben aus einer offiziellen Quelle beziehen. Einzelne GKS-VertreterInnen gaben an, für die Dokumentenprüfung auch auf FIS-VL (vgl. Kap. 2.5.2.1) zurückzugreifen, z. B. für den Abgleich der Unterschrift auf dem Veterinärdokument, hier aber selten das Gesuchte zu finden. In einer GKS werden auch RASFF-Meldungen in die Dokumentenkontrolle einbezogen. Ein Mitarbeiter durchsucht das System täglich auf relevante Meldungen, die er den für die Dokumentenprüfung Verantwortlichen zur Verfügung stellt.

4.1.3 Nämlichkeitskontrolle

Jede Sendung ist im Anschluss an die Dokumentenprüfung einer Nämlichkeitskontrolle gemäß Artikel 4 der Richtlinie 97/78/EG zu unterziehen. Ausnahmen von dieser Pflicht sind den Artikel 9 bis 15 dieser Richtlinie festgeschrieben. Bei der Nämlichkeitskontrolle wird geprüft, ob die Angaben auf den die Sendung begleitenden Dokumenten den Erzeugnissen entsprechen. Konkret wird geprüft:

- die Unversehrtheit der Verplombung des Transportbehältnisses sowie die Übereinstimmung der Angaben auf der Verplombung mit denen auf den die Sendung begleitenden Dokumenten oder
- die Übereinstimmung der amtlichen Stempel, Genusstauglichkeitskennzeichnung oder sonstigen Kennzeichnung zur Identifizierung des Ursprungslands und -betriebs mit den Angaben auf den Begleitdokumenten sowie
- ggf. bei abgepackten Erzeugnissen die vorgeschriebene Etikettierung.¹⁷⁸

Die GKS hat die Möglichkeit die Nämlichkeitskontrolle auf den Abgleich der Angaben auf den Dokumenten mit den Angaben auf der Plombe zu beschränken. Umfang und Ergebnis der Nämlichkeitskontrolle werden auf dem GVDE dokumentiert.

Prüfkriterien

4.1.4 Warenuntersuchung

Die Warenuntersuchung dient der Feststellung, dass die Erzeugnisse mit den EU-Rechtsvorschriften konform und für den angegebenen Zweck geeignet sind. Es ist zu prüfen, ob die Waren den Transport unbeschadet überstanden haben und die gegebenen Garantien bzgl. der Qualität der Ware Bestand haben.¹⁷⁹ Die Warenuntersuchung erfolgt durch:

- sensorische Prüfung: Geruch, Farbe, Konsistenz, Geschmack usw.
- Aufschneiden, Auftauen, Kochen
- Laboruntersuchungen zum Nachweis von Rückständen, Krankheitserregern, Kontaminanten, Veränderungen.

Prüfkriterien

Zudem werden in Abhängigkeit vom Produkt die Transporttemperatur und etwaige Unterbrechungen der Kühlkette überprüft sowie das Gewicht und die Übereinstimmung des Verpackungsmaterials mit den EU-Rechtsvorschriften. Der Gesamtumfang einer Warenuntersuchung ist in Anhang III der Richtlinie 97/78/EG festgelegt.

In Artikel 16 der Kontrollverordnung (VO (EG) Nr. 882/2004) ist festgelegt, dass die Häufigkeit der Warenuntersuchung von den Risiken des fraglichen Lebensmittels, den Erfahrungen früherer Einfuhren aus dem relevanten Land und dem relevanten Herkunftsbetrieb, den Eigenkontrollen des Herkunftsbetriebes und den Garantien der zuständigen Behörde des Herkunftslandes abhängig gemacht werden sollte. Auch gemäß Verordnung 136/2004 (Anhang II, Absatz 1) müssen in die EU eingeführte tierische Erzeugnisse gemäß einem Überwachungsplan überprüft werden. In Deutschland ist dies der Einfuhrüberwachungsplan (EÜP) (vgl. Kap. 2.3.1.4). Welche und viele Erzeugnisse einer Untersuchung unterzogen werden müssen, geschieht in Anlehnung an den Risikoansatz gemäß der Kontrollverordnung.¹⁸⁰ Die Entscheidung über die Durchführung einer Laboruntersuchung ist u. a. auch von Meldungen im

Bestimmung der Häufigkeit der Warenuntersuchung

Laboruntersuchung

Schnellwarnsystem RASFF oder von Sondervorschriften der EU über festgelegte Untersuchungsquoten bei bestimmten Erzeugnissen abhängig.¹⁸¹

Im Falle einer Laboruntersuchung kann die Sendung freigegeben werden, wenn keine Gefahr für die Gesundheit von Mensch oder Tier besteht. Hegt die/der verantwortliche VeterinärIn den Verdacht auf Unregelmäßigkeiten oder sind solche aus früheren Laboruntersuchungen bekannt, wird die Sendung erst freigegeben, wenn die Untersuchungsergebnisse negativ sind.¹⁸² Die Ergebnisse der Laboruntersuchungen an den Grenzkontrollstellen werden der Kommission monatlich von den Mitgliedstaaten übermittelt.¹⁸³ Die Probennahme- und Analyseverfahren selbst sind in Artikel 11 sowie in Anhang III der Kontrollverordnung festgelegt.

Sendungen ohne Beanstandung

Nach der Durchführung der Veterinärkontrolle trifft die/der verantwortliche VeterinärIn die Entscheidung über die Zulassung der Einfuhr. Sendungen ohne Beanstandung können im Anschluss an die Veterinärkontrolle zollrechtlich abgefertigt werden. Nach diesem Schritt kann die Ware im EU-Binnenmarkt frei verkehren und gehandelt werden.

Sendungen mit Beanstandung

Für die Fälle, in denen Sendungen beanstandet werden und die Einfuhr verweigert wird, wurden in Artikel 19 ff. der Kontrollverordnung Regelungen geschaffen. Die Grenzkontrollstelle entscheidet über

- Vernichtung (Artikel 19 (1))
- Veränderung der Waren zwecks Anpassung an die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts (Artikel 19 (1) in Verbindung mit Artikel 20)
- Rücksendung (Artikel 19 (1) in Verbindung mit Artikel 21)

solange sich die Sendung noch unter ihrer Kontrolle befindet. Wurde die Sendung bereits freigegeben, so ordnet die GKS die Beobachtung, den Rückruf oder die Rücknahme der Erzeugnisse an. Gleichzeitig ist die GKS verpflichtet zu prüfen, dass keinerlei Gesundheitsschäden für Mensch oder Tier entstehen konnten.¹⁸⁴

IT-Systeme und Dokumentation der Einfuhrentscheidung

Auf die Nutzung des VETLEX-Systems im Rahmen der Dokumentenprüfung für die Einfuhrentscheidung wurde bereits in Kapitel 4.1.2 verwiesen. Nachfolgend wird die Dokumentation der Einfuhrentscheidung in den an deutschen GKS genutzten IT-Systemen beschrieben. Die grundsätzlichen Funktionen und Rechtsgrundlagen von TRACES und RASFF wurden bereits in den Kapiteln 2.5.1.1 und 2.5.1.2 dargestellt.

4.1.6 Dokumentation der Einfuhrentscheidung in TRACES und RASFF

Der Umfang und die Ergebnisse der Veterinärkontrolle werden auf dem GVDE vermerkt und das Dokument von der/dem verantwortlichen VeterinärIn unterschrieben. Das Original des unterschriebenen GVDE verbleibt bis zum ersten Bestimmungsbetrieb bei der Sendung. Die GKS behält eine Kopie und händigt eine weitere Kopie der für die Sendung verantwortlichen Person aus.¹⁸⁵ Seit dem 1. April 2005 müssen Einfuhren aus Drittländern bzw. alle Informationen aus dem GVDE im IT-System TRACES (vgl. Kap. 2.5.1.1) erfasst werden.¹⁸⁶ Wurde die Sendung von den Wirtschaftsbeteilig-

ten bereits über TRACES angemeldet, dann füllt die GKS lediglich den zweiten Teil des digitalen Dokuments aus, in dem es die Einfuhrentscheidung angibt. Wurde die Sendung nicht digital angemeldet, überträgt die GKS ergänzend die Informationen aus dem ersten Teil in das System. In TRACES können alle Informationen zur Sendung abgerufen werden. Verstöße gegen das EU-Recht werden in TRACES dokumentiert. Bei bestimmten Verstößen wird die GKS vom Programm aufgefordert, eine RASFF-Meldung zu erstellen. Bei schweren und wiederholten Verstößen werden auch verstärkte Kontrollen gefordert¹⁸⁷ (siehe nächster Absatz).

Wurde eine Sendung beanstandet und die Einfuhr verweigert, melden die Grenzkontrollstellen diese Information an das Europäische Schnellwarnsystem (RASFF).¹⁸⁸ Dies geschieht in mehreren Stufen und innerhalb Deutschlands nach den Vorgaben des § 5 Absatz 4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Schnellwarnsystem (AVV SWS): Die GKS stellt eine Grenzzurückweisungsmeldung ein, die vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) als nationaler Kontaktstelle für das Schnellwarnsystem geprüft wird (Vollständigkeit, Relevanz, Notwendigkeit verstärkter Kontrollen (reinforced checks = REC)). Gegebenenfalls fordert das BVL ergänzende Informationen bei der GKS ein oder leitet die Meldung direkt an die RASFF-Kontaktstelle der Kommission weiter.¹⁸⁹ Diese prüft die Meldung erneut und leitet das Ergebnis ihrer Prüfung an das BVL zurück. Nach positiver Prüfung ist die Sendung im Schnellwarnsystem ersichtlich. Der Prüfvorgang ist nach spätestens 48 Stunden abgeschlossen.¹⁹⁰ Es besteht die Möglichkeit im Rahmen einer RASFF-Meldung verstärkte Kontrollen (REC) für das betroffene Lebensmittel aus dem betroffenen Land zu fordern. In diesem Fall werden die nächsten zehn aufeinanderfolgenden gleichartigen Sendungen, die an einer Grenzkontrollstelle der EU eintreffen, einer Warenuntersuchung einschließlich Probennahme und Laboruntersuchung unterzogen.¹⁹¹ Die Forderung nach verstärkten Kontrollen wird über eine Schnittstelle an TRACES übertragen. Wird eine gleichartige Sendung in TRACES dokumentiert, wird im REC-Modul angezeigt, dass die Sendung einer verstärkten Kontrolle unterliegt. Diese Schnittstelle wird seit 2012 dauerhaft genutzt.¹⁹² Erst sie ermöglicht die verstärkte Kontrolle von Importsendungen auf EU-Ebene, die vor dem Einsatz des Moduls (erstmalig im Jahr 2008) lediglich auf Ebene der Mitgliedstaaten bzw. einzelnen Grenzkontrollstellen möglich war.¹⁹³ In TRACES sind auch die Anzahl der laufenden Untersuchungen sowie die Ergebnisse zu Sendungstypen abrufbar, die einer verstärkten Kontrolle unterliegen. (vgl. Abb. 20). In den Gesprächen mit GKS wurde Kritik geäußert, dass nicht klar sei, wann REC einzufordern sind und dass die Mitgliedstaaten unterschiedlich damit umgingen, obwohl dazu Regelungen bestehen (SOP, vgl. unten)¹⁹⁴. Zu diesem Thema hat die Kommission für das Jahr 2016 eine Auditreihe vorgesehen, um zu bewerten, wie die Mitgliedstaaten verstärkte Kontrollen u. a. bei Erzeugnissen tierischen Ursprungs durchführen.¹⁹⁵

**Grenzzurück-
weisung: Meldung
an RASFF**

**Schnittstelle
RASFF/TRACES**

TRACES REC

Beschreibung	Land	Organisationsname	Erzeugnisse	Labortests	Datum		
Mercury in swordfish, RASFF 2015.0782	Korea, Republik	██████████ Co., Ltd. Zulassungsnummer: KORP-██████████	heavy metals susceptible fish, molluscs, crustaceans	Mercury Hg	25/06/2015		
...							
		Labortests	Datum	Letzte Kontrolle	Bereits freigegeben	Status	
		Hg	25/06/2015	4 (1) (In Bearbeitung: 3)	1	Aktiv	► Öffnen

Abb. 20: REC-Infos und Status aus TRACES

Für die tägliche Nutzung und damit die Umsetzung der Rechtsvorschriften stehen den NutzerInnen *Standard Operating Procedures* (SOP) und zugehörige *Working Instructions* zur Verfügung. Damit soll eine einheitliche Nutzung und Bewertung des Systems durch alle NutzerInnen sichergestellt sein. Die SOP wurden als Ergänzung zur Verordnung (EU) Nr. 16/2011 mit Durchführungsbestimmungen für das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel von Mitgliedern des RASFF-Netzwerks erstellt.¹⁹⁶ Die SOP bieten Best-Practice-Beispiele, Entscheidungsgrundlagen und Prozessbeschreibungen.

Im Rahmen einer vom IPM im ZooGloW-Rahmen durchgeführten Befragung der deutschen GKS gaben alle teilnehmenden GKS (11/13) an, TRACES täglich zu nutzen¹⁹⁷. Für RASFF gilt dies nur für drei der befragten GKS. Nach Auskunft einer GKS sei dies auf das in TRACES installierte REC-Modul zurückzuführen. Es erleichtere die Arbeit der GKS und mache die Suche nach notwendigen Laborkontrollen aufgrund von RASFF-Meldungen unnötig. Die REC-Schnittstelle zwischen RASFF und TRACES wurden in der Befragung (offene Frage) von drei GKS als wichtigste Funktionalität von TRACES bzw. RASFF angegeben.

Einige deutsche GKS nutzen für die Einfuhrabwicklung neben TRACES andere Systeme. Dies geschieht trotz einer aus GKS-Sicht guten Nutzerfreundlichkeit des Systems.¹⁹⁸ Ein Zusammenhang zwischen Unzufriedenheit mit TRACES und dem Einsatz anderer Systeme ließ sich in der Umfrage nicht feststellen.¹⁹⁹ Die Nutzung zusätzlicher Systeme, namentlich COACH und WinLims, zur Einfuhrdokumentation ist vielmehr den Abläufen an den einzelnen GKS geschuldet.

Nutzungshäufigkeit
und ergänzende
Systeme**Befragung der deutschen
Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung**

Dieser Bericht enthält die Auswertung einer Befragung zur Nutzung von IT-Systemen an deutschen Grenzkontrollstellen (GKS). Die Befragung wurde im Sommer 2015 durchgeführt. Die Untersuchung wurde mit dem Ziel ausgearbeitet, Kenntnisse über die IT-Ausstattung und -Nutzung zu vervollständigen. Es wurde festgestellt, dass den deutschen GKS unterschiedliche IT-Lösungen für die Abwicklung von Einfuhren zur Verfügung stehen und dass diese die Abläufe weitgehend adäquat unterstützen.

Hier lesen: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/>



Bei COACH handelt es sich um ein IT-System, das speziell für die Einfuhrabwicklung programmiert wurde. Es wird an fünf deutschen GKS eingesetzt und nach Auskunft des vertreibenden Software-Unternehmens an die prozessualen Erfordernisse der einzelnen GKS angepasst.²⁰⁰ COACH ist so programmiert, dass die Vorgaben des EU-Lebensmittelrechts die Grundlage für den „Blick“ des Programms auf die vorliegende Sendung bilden, z. B. Geflügel aus Brasilien. Aus diesem Produkt generiert das Programm den 6-stelligen KN-Code (Zollcode), auf dem TRACES basiert. Das ist später die Grundlage für die Datenübertragung an TRACES, für die allerdings ein „Workaround“ entwickelt werden musste, da die Übertragung nicht direkt funktioniert. Die Nutzung von COACH als eigentliches Abwicklungssystem ist EU-seitig unerwünscht, dennoch hat die Europäische Union eine Schnittstelle geschaffen, damit beide Programme miteinander arbeiten können.²⁰¹ Die Zusammenarbeit zur Verbesserung der Kompatibilität kann aus Sicht des COACH-Vertreters intensiviert werden.²⁰²

COACH

WinLims ist ein Labor-Informations-Management-System²⁰³, das an einer deutschen GKS zur Verwaltung von Laborergebnissen und zur Dokumentation der Einfuhrabläufe genutzt wird. Es wird genutzt für die Dokumentation, für statistische Auswertungen (via Excel-Export) sowie für Berichte und zur Rechnungsstellung (mit Schnittstelle zu SAP). Hier besteht keine Schnittstelle zu TRACES und Daten werden doppelt gepflegt. Diese GKS bezeichnet den Laborteil in TRACES als größte Schwachstelle des Systems. Auswertungen zur Überprüfung der eigenen Arbeit seien über WinLims leicht möglich: Wie oft wurden welche Proben genommen und welche Laboruntersuchungen durchgeführt? Welche Sendungen wurden einer Warenuntersuchung unterzogen? Welche Ergebnisse haben die Untersuchungen ergeben? Müssen (andere) Prüfungsschwerpunkte gesetzt werden?²⁰⁴ Alle MitarbeiterInnen, die am Ablauf der Einfuhrkontrolle beteiligt sind (Dokumententeam, Beschauteam und Labor) haben Zugriff auf das System und pflegen die Arbeitsergebnisse ein, sodass der Bearbeitungsstand für alle zu erkennen ist.²⁰⁵

WinLims

4.1.7 Kritische Würdigung TRACES

TRACES dient u. a. der Dokumentation und Rückverfolgbarkeit der Import(weg)e tierischer Erzeugnisse in die EU. Die Nutzung von TRACES soll den Informationsfluss zwischen den einzelnen Grenzkontrollstellen (GKS) ermöglichen und sicherstellen, damit an jeder GKS Entscheidungen unter vollkommener Information getroffen werden. Das FVO^P hat in der Vergangenheit spezifische Audits zur TRACES-Nutzung durchgeführt. Für Deutschland konstatierte das FVO im Jahr 2013, dass sich die von den Ländern für die Anwender des Systems zur Verfügung gestellten Vorgaben zu TRACES unterscheiden und dass dies Einfluss auf die Konsistenz und den Umfang der TRACES-Nutzung in Deutschland haben kann.²⁰⁶ Damit sieht auch das FVO – ähnlich wie der Bundesrechnungshof²⁰⁷ – in der föderalen Organisation der Lebensmittelkontrollen in Deutschland mögliche Schwächen für die Konsistenz dieser Kontrollen. Zu-

Inkonsistente
Nutzung in
Deutschland

^P FVO steht für Food and Veterinary Office, deutsch: Lebensmittel- und Veterinäramt. Diese Abteilung der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission wurde zum Jahresbeginn 2016 in „Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen“ umbenannt. Da die zitierten Berichte von der damaligen FVO erstellt wurden, wird die Abkürzung nachfolgend weiterhin verwendet.

Funktions-
störungen durch
Aktualisierungen
(technisch,
rechtlich)

dem wird in dem Bericht festgestellt, dass nicht immer die aktuelle Version des stetig weiterentwickelten Systems genutzt wird, obwohl dazu Informationen (*Release notes*) veröffentlicht werden.²⁰⁸

Nach Auskunft des Friedrich-Löffler-Instituts (FLI) werden System-Updates technischer Natur, die den Zugriff auf das System unmöglich machen, üblicherweise auf das Wochenende oder in die Abendstunden gelegt. Durch die verschiedenen Zeitzonen in der EU sei jedoch nicht immer für alle Beteiligten gewährleistet, dass die Updates tatsächlich außerhalb der Dienstzeiten der GKS liegen. Die *Release Notes* zu den technischen Updates werden den TRACES-Beauftragten der Länder sowie den GKS vom FLI zur Verfügung gestellt.²⁰⁹ Hier scheint der Informationsfluss nicht an allen Stellen reibungslos zu funktionieren: In der Befragung der GKS zur IT-Nutzung bemängelten zwei GKS diese „unangekündigten“/„unangemeldeten“ Updates als größte TRACES-Schwachstelle. Inhaltliche Änderungen aufgrund von rechtlichen Änderungen werden den NutzerInnen nicht angekündigt. Jedoch können auch diese den Ablauf der Einfuhrdokumentation stören, bspw. wenn ein GVDE einer früheren – gleichartigen – Sendung nicht kopiert werden kann, weil in Bezug auf das importierte Erzeugnis am fraglichen Tage neue Bestimmungen gelten.²¹⁰ Auch die Vervollständigung eines GVDEs, das bereits vor dem Inkrafttreten neuer Bestimmungen vom Versender ausgefüllt und übermittelt wurde, kann von der GKS nicht bearbeitet und ergänzt werden. Ob die Beschwerden der beiden GKS sich (auch) auf solche rechtlich-inhaltlichen Änderungen beziehen, die mit der technischen Seite des Systems nicht in Zusammenhang stehen, ist den VerfasserInnen nicht bekannt. Das Wissen um die Einschränkung bestimmter Funktionen durch rechtliche Änderungen könnte aus Sicht der VerfasserInnen die Frustration der NutzerInnen senken.

TRACES-
Beauftragte

In seiner Überprüfung der TRACES-Nutzung hat das FVO Mängel festgestellt, die die für die Prüfung der korrekten Anwendung von TRACES zuständigen Landesbehörden nicht erkannt haben. Möglicherweise ist dies auf mangelnde Kenntnisse der Landesbeauftragten zurückzuführen. In einem Gespräch mit einer TRACES-Beauftragten auf Landesebene äußerte diese, die letzte TRACES-Schulung liege drei Jahre zurück (Stand Mai 2015). Insgesamt entstand der Eindruck, dass die Rolle als TRACES-Beauftragte eine eher untergeordnete Bedeutung für die Gesprächspartnerin hat. Sollte diese Haltung auch bei anderen TRACES-Beauftragten vorherrschen, ist die Befürchtung des FVO aus dem Jahr 2013²¹¹, dass dauerhaft bestehende Schwächen nicht abgestellt werden, aus Sicht des Projektteams nicht unberechtigt.

TRACES erfüllt
nicht alle GKS-
Anforderungen

Einige TRACES-NutzerInnen an deutschen GKS bemängelten in der im Sommer 2015 durchgeführten und oben bereits zitierten Umfrage sowie in weiteren Gesprächen, dass TRACES „unflexibel“ sei, „nicht smart“ oder „umständlich“ und dass sich nicht alle Sendungsdokumentationen^Q abschließen ließen. Aus Sicht der GKS ist zudem der Einfuhrprozess mit der Entscheidung und der Dokumentation nicht abgeschlossen. Nach Artikel 27 Absatz 2 der Kontrollverordnung in Verbindung mit Anhang V Abschnitt A sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Gebühren für die Einfuhrkontrollen zu erheben. Diese werden den Wirtschaftsbeteiligten (Anmeldern) in Rechnung gestellt.

^Q Genannt wurden hier Sendungen mit „tierseuchenrechtlicher Einfuhrgenehmigung“

Die Rechnungslegung ist über TRACES nicht möglich – und auch nicht Zweck des Programms. Die GKS benötigen jedoch die Daten der Sendung, um auf dieser Grundlage die Rechnung erstellen zu können, seien es Grundgebühren für die eigentliche Kontrolle, Zusatzgebühren für Mehrfachaufbereitungen²¹² oder für zusätzlich entstehende Laborkosten bei positiven Verdachtsproben²¹³. Aus operativer Sicht der GKS erleichtert eine Rechnungslegungsfunktion des Programms, in dem die Daten gepflegt werden, die Abläufe erheblich. Möglicherweise liegen hier auch Anforderungen der übergeordneten Behörden vor, Rechnungen über das landeseigene System zu erstellen. Die Nutzung zusätzlicher Programme – auch wenn dies nicht im Sinne einer EU-weit identischen Herangehensweise ist – ist aus operativ-prozessualer Sicht sinnvoll und trotz zusätzlicher IT-Kosten tendenziell kostengünstiger zu bewerten als die händische Übertragung der Daten aus TRACES zwecks Rechnungsstellung. Dies gilt vor allem bei einer hohen Anzahl von Sendungen und der entsprechenden Rechnungsanzahl.

Aus der schriftlichen Befragung zur Nutzung von IT-Systemen im Sommer 2015²¹⁴ und den Einzelgesprächen entstand der Eindruck, dass die GKS sich mit ihrer IT-Landschaft gut für ihre operativen Erfordernisse aufgestellt haben. Wo die behördenseitigen Systeme den operativen Anforderungen der GKS nicht gerecht werden, wurden eigene Lösungen etabliert bzw. angeschafft. Die IT-Systeme werden so gewählt und genutzt, dass die rechtlichen und operativen Anforderungen gleichermaßen erfüllt werden. In Bezug auf TRACES wurde im Rahmen der Untersuchung die Einbindung der amtlichen Labore in TRACES angeregt.

4.1.8 Kritische Würdigung RASFF

Im Jahr 2015 wurden insgesamt 3.049 Originalmeldungen an RASFF übermittelt, das entspricht rund acht Meldungen pro Tag. Auf diese Ursprungsmeldungen folgten 6.204 Folgemeldungen, im Schnitt also etwa zwei pro Originalmeldung. Bei Warnmeldungen waren es ca. 5 Folgemeldungen pro Originalmeldung. Grenzzurückweisungen wurden 1387 Mal gemeldet, also knapp vier pro Tag.²¹⁵ Angaben zu verstärkten Kontrollen liegen für das Jahr 2014 vor: 139 Mal wurden diese gefordert.²¹⁶

In der ZooGloW-Umfrage im Sommer 2015 machten die GKS sehr unterschiedliche Angaben zur Nutzung von RASFF. Vier GKS gaben an, das System seltener als monatlich zu nutzen und eine GKS gab an, das System gar nicht zu nutzen. Dies gilt an der fraglichen GKS allerdings nur für die operative Ebene, die den Fragebogen ausgefüllt hat. Die Übermittlung von RASFF-Meldungen an den Bund erfolgt an dieser GKS von der übergeordneten Ebene, die per Mail von den VeterinärInnen vor Ort über notwendige Meldungen informiert wird. Die zusammenfassenden Meldungen aus RASFF gelangen der operativen Ebene auf dem gleichen Wege zur Kenntnis. Eine Nichtnutzung oder eine seltene Nutzung des Systems an sich ist daher hier nicht mit einer Nichtnutzung der enthaltenen Informationen gleichzusetzen. Zudem werden Meldungen aus dem europäischen Schnellwarnsystem RASFF, die verstärkte Kontrollen (REC, reinforced checks, vgl. 4.1.6) an den GKS erforderlich machen, auch in TRACES abgebildet. Damit ist sichergestellt, dass wichtige Informationen für die Einfuhrkontrolle, die Einfluss auf den Prozess haben, der operativen Ebene zur Kenntnis gelangen. Einzelne Beteiligte nutzen RASFF, um sich einen Überblick über aktuelle Vor-

Individuelle
Lösungen

Meldungsdaten

Nutzungshäufigkeit
an deutschen GKS

Pluspunkt: REC

Stufenweise Freigabe sinnvoll

kommissionen zu verschaffen und Handlungsschwerpunkte für die eigene GKS festzulegen. Sowohl in den Gesprächen mit den GKS als auch in Gesprächen mit anderen Behördenvertretern wurde mehrfach die Schwierigkeit benannt, relevante Meldungen aus RASFF herauszufiltern bzw. die Daten für eigene behördliche Zwecke nutzbar zu machen (vgl. Kap. 7.1.6.).

Aus Sicht der Prozessoptimierung ist jeder Übergabepunkt von Information eine potentielle Fehlerquelle und verzögert den Prozessablauf. Die stufenweise Freigabe von RASFF-Meldungen – bei Meldungen der GKS über den Bund an die EU, in anderen Fällen zusätzlich über die Landeskontaktstelle – scheint aus dieser Perspektive unnötig. Nach Angaben des BVL werden jedoch 10 bis 20 % der Meldungen, die das Amt aus den Ländern erreichen, zurückgewiesen, (zunächst) ausgesetzt, korrigiert oder geändert. Mit dem Ziel ein effektives System zu schaffen und vor dem Hintergrund, dass die NutzerInnen bereits beim derzeitigen Datenstand ein „Zuviel“ an Informationen empfinden, ist dieses Vorgehen aus Sicht der VerfasserInnen sinnvoll. Die Tatsache, dass gemäß § 5 Absatz 4 Grenzzurückweisungsmeldungen aus den Kommunen (übliche GKS-Ebene) direkt an das BVL gemeldet werden – und der föderalen Struktur nicht strikt gefolgt wird – erscheint angesichts der Relevanz der Grenzkontrollstellen und ihrer Informationslage ebenso sinnvoll.

4.2 Private Einfuhr

Rechtsgrundlagen:
Grundsätzliche
Regelungen

Die Bestimmungen für die nichtkommerzielle Einfuhr kleiner Mengen Lebensmittel tierischen Ursprungs ist in Verordnung (EG) Nr. 206/2009 vom 05. März 2009 geregelt. Der Begriff „nichtkommerzielle Einfuhr“ beinhaltet Waren, die Reisende mit sich führen und solche, die als Paket an Privatpersonen oder VerbraucherInnen versandt werden.²¹⁷ In derselben Verordnung ist festgelegt, dass die „veterinärrechtlichen Vorschriften der Gemeinschaft, die die Eindämmung und Tilgung von Tierseuchen zum Ziel haben oder bestimmte Schutzmaßnahmen betreffen“²¹⁸ auch für die nichtkommerzielle Einfuhr gelten. Das bedeutet, dass bei privaten Einfuhren, wie für jede gewerbliche Warensendung mit Lebensmitteln tierischen Ursprungs, die Einfuhrerlaubnis durch eine Grenzkontrollstelle erteilt werden muss, nachdem die einführende Person die Sendung angemeldet und bestimmte Nachweise erbracht hat z. B. Herkunft der Ware aus zugelassenem Betrieb in zugelassenem Drittland, vgl. Kapitel 4.1 und Unterkapitel). Dies gilt bis auf wenige Ausnahmen.^R Zur Häufigkeit von Einfuhranmeldungen von tierischen Erzeugnissen durch Privatpersonen liegen den VerfasserInnen keine Daten vor.

Datenlage

In Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 206/2009 sind Berichtspflichten der Mitgliedstaaten zu den Beschlagnahmungen im Reise- und Postverkehr festgeschrieben. Diese müssen der Kommission übermittelt werden. Der Kommission werden in der Verordnung keine Berichtspflichten auferlegt. Der einzige auffindbare Bericht der Kom-

^R Geringe Mengen Fleisch und Fisch aus bestimmten Ländern, Säuglingsnahrung Säuglingsmilchpulver, Säuglingsnahrung und aus medizinischen Gründen erforderliche Spezialnahrung, Fleischbrühen, Fleischkonzentrate u. a. (VO (EG) 206/2009 Anhang II)

mission zu den Beschlagnahmungszahlen bezieht sich auf den Zeitraum 2008 bis 2011 und damit auch auf zwei Jahre vor Inkrafttreten der oben genannten Verordnung.²¹⁹ Im Jahr 2011 wurden im Reiseverkehr insgesamt 280 Tonnen Fleisch- und Milcherzeugnisse an Grenzeingangspunkten beschlagnahmt. Im Jahr 2008 lag diese Zahl mit 413 Tonnen deutlich höher. Die größten Mengen wurden von Spanien, dem Vereinigten Königreich und Deutschland beschlagnahmt. Die am häufigsten von den Beschlagnahmungen betroffenen Passagiere reisten aus der Türkei, Russland, der Ukraine, China und Brasilien ein. In einem ZooGloW-Teilprojekt des Bundesinstituts für Risikobewertung erfolgte eine Betrachtung der Beschlagnahmungszahlen an zwei deutschen Flughäfen.²²⁰ Eine Bezugnahme auf den oben genannten Kommissionsbericht erfolgte darin nicht. Stattdessen wurde auf ZooGloW-eigene Erhebungen und wissenschaftliche Studien Bezug genommen. Die Datenlage ließ aus Sicht der Verfasserin des unveröffentlichten Manuskripts nur bedingt Rückschlüsse auf die tatsächlich von Reisenden eingeführten Mengen zu. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass dies einerseits auf die Prioritätensetzung bei Reiseverkehrskontrollen zurückzuführen ist und andererseits auf unterschiedliche Dokumentationspraxis an den Einfuhrorten. Auch können niedrige Beschlagnahmungszahlen auf die Art und den Umfang der Kontrollen selbst zurückzuführen sein.²²¹

Im Jahr 2011 wurden gemäß dem oben bereits genannten Kommissionsbericht 4,3 Tonnen Fleisch- und Milcherzeugnisse aus insgesamt 2.223 privaten Postsendungen beschlagnahmt. Auch hier lagen die Beschlagnahmungszahlen von Spanien, dem Vereinigten Königreich und Deutschland am höchsten. Die illegalen Einfuhren stammten vor allem aus China, den USA, Thailand, Südkorea und der Türkei, wobei zu dieser Fragestellung nur Angaben aus sieben (2010) bzw. 13 Mitgliedstaaten (2011) vorliegen.²²² Ergänzend sei erwähnt, dass auch insgesamt nicht alle Mitgliedstaaten Angaben zum Postverkehr gemacht haben (zwölf für das Jahr 2010, 20 für das Jahr 2011).

Zur Ermittlung von illegalen Einfuhren ist in der oben genannten Verordnung festgelegt, dass „[d]ie zuständige Behörde bzw. die zuständigen Behörden und die für die amtlichen Kontrollen zuständigen Stellen [...] an den Orten des Eingangs in die Gemeinschaft [...] für Sendungen, die für den persönlichen Gebrauch bestimmte Erzeugnisse tierischen Ursprungs enthalten, wirksame Kontrollen durch[führen].“ Die Angaben aus dem oben genannten Bericht der EU zur Beschlagnahmung von tierischen Erzeugnissen zum persönlichen Gebrauch über die Anwendung von Maßnahmen – Durchsuchungen nach dem Zufallsprinzip durch den Zoll, gezielte Durchsuchungen durch den Zoll, Spürhunde sowie Durchleuchtungsgeräte – lassen den Schluss zu, dass in der EU in der Regel der Zoll die Überwachung des Reise- und Postverkehrs übernimmt. In Deutschland bestehen nach Einschätzung des FVO „im Rahmen der Amtshilfe [...] auf lokaler Ebene Absprachen über eine enge Zusammenarbeit und Koordinierung bei Kontrollen [...] [von] Reisegepäck und Postsendungen zwischen Veterinär- und Zolldienststellen.“²²³ Das FVO kommt zu dem Schluss, „dass es bei den Zuständigkeiten für Kontrollen [...] in Reisegepäck oder Postpaketen weder Lücken noch Überschneidungen gibt. Die ZooGloW-Umfrage aus dem Sommer 2015²²⁴ ergab, dass die Verantwortung für Reiseverkehrskontrollen an Zollämtern mit Grenzkontrollstellen vor allem durch die Zollbehörden wahrgenommen wird (sieben

Zuständigkeit

von neun GKS machten diese Angabe²²⁵). Für die Grenzkontrollen bestätigt sich für das Projektteam die vom FVO konstatierte „enge Zusammenarbeit“ nicht ausgeprägt (vgl. Kap. 4.3)

4.2.1 Reiseverkehr

Nach § 10 Zollverwaltungsgesetzes können Bedienstete der Zollverwaltung Personen anhalten, um „die Einhaltung der gemeinschaftlichen oder nationalen Vorschriften, die das Verbringen von Waren [...] verbieten oder beschränken (Verbote und Beschränkungen)“ zu sichern. Dieses Recht haben die MitarbeiterInnen der Grenzkontrollstellen oder anderer Veterinärüberwachungsbehörden nicht. Somit sind sie bei Reiseverkehrskontrollen zwingend auf die Amtshilfe der ZöllnerInnen angewiesen²²⁶ und eine Weisungsbefugnis dem Veterinärpersonal gegenüber dem Zoll, bestimmte Reisende anzuhalten, besteht nicht. Die von den VerfasserInnen ermittelten Rechtsvorschriften legen eine Mitwirkungspflicht des Zolls fest. Gleichzeitig ist die Ausgestaltung dieser Pflicht in *Kann*-Vorschriften geregelt, sodass die Auslegung und Anwendung der Pflicht in der Verantwortung des Zolls liegt. Die Auswahl der zu kontrollierenden Reisenden kann – selbst bei Anwesenheit während der Kontrollen – zwar von den anwesenden VeterinärInnen oder ihren MitarbeiterInnen vorgeschlagen, jedoch nicht angeordnet werden.

Zoll: Risiko- betrachtung

Gemäß der Kontrollverordnung sollen Kontrollen „auf Risikobasis“²²⁷ durchgeführt werden. Sind keine Veterinärfachkräfte bei den Reiseverkehrskontrollen vor Ort, liegt die Entscheidung über das Risiko beim Zoll. Nach Auskunft des Zolls erfolgt eine Risikobetrachtung für nicht angemeldete Sendungen in „eingeschränkter Form“, als „Bereitstellung relevanter Informationen für den kontrollierenden Beamten im Reiseverkehr“²²⁸. Diese Risikoinformationen würden im Zoll-Intranet für die BeamtenInnen bereitgestellt und von ihnen „nach pflichtgemäßem Ermessen“²²⁹ bewertet. Klargestellt bedeutet dies, dass die Kontrollentscheidung auf dem Risikobewusstsein und der Erfahrung einzelner ZöllnerInnen beruht. Abseits spezifischer Risikoanalysen werden ZöllnerInnen zollintern zu den Rechtsgebieten Tiergesundheit und Lebensmittelrecht geschult (Bestimmungen/ Bescheinigungen für Ein-, Aus- und Durchfuhr, Zusammenarbeit mit den Veterinärbehörden). Ergänzend dazu werden Dienstvorschriften mit Zusammenfassungen der relevanten Bestimmungen zur Verfügung gestellt und die Generalzolldirektion informiert über Änderungen des geltenden Rechts.²³⁰ Juristische Kenntnisse sind nicht gleichzusetzen mit der Fähigkeit ein Risiko einschätzen zu können. Fehlendes Risikobewusstsein bei den ZöllnerInnen kann eine Schwachstelle in den Kontrollen darstellen. Mehrfach wurde in Gesprächen mit VertreterInnen von deutschen GKS zudem benannt, dass der Fokus des Zolls auf der Aufdeckung und Verhinderung von Waffen- und Drogenschmuggel liegt und veterinärrechtliche Bestimmungen im Vergleich dazu eine untergeordnete Rolle einnehmen. Insbesondere bei besonderen Gefahrenlagen (z. B. nach einem Terroranschlag) sei dies spürbar. Organisation und Funktion der Zusammenarbeit zwischen Grenzkontrollstellen und dem Zoll werden in Kapitel 4.3 ausgeführt.

4.2.2 Postsendungen

Postsendungen sind solche Sendungen, die von einem gemäß Weltpostvertrag zuständigen Postunternehmen transportiert werden.²³¹ Eine Sendung, die in einem Drittland beim entsprechenden Postunternehmen, i. d. R. die (ehemals) staatliche Post, aufgegeben wird, wird im Bestimmungsland ebenfalls von dem Unternehmen weiterbefördert, das dort gemäß Weltpostvertrag zuständig ist. In Deutschland ist dies die Deutsche Post AG.

Für Postsendungen gelten die gleichen Einfuhr- und Zollvorschriften wie für andere Sendungen. Für tierische Erzeugnisse gilt aus veterinärrechtlicher Perspektive die VO (EG) Nr. 206/2009 über die Einfuhr von Erzeugnissen für den persönlichen Gebrauch. Diese Verordnung verpflichtet Personenbeförderungsunternehmen, Flughafen- und Hafenbetreiber, Reisebüros und Postdienstleister, ihre KundInnen auf diese Bestimmungen aufmerksam zu machen (Artikel 4)⁵. Ergänzend gelten die Bestimmungen des Weltpostvereins.²³² Zollrechtlich gilt, dass Postsendungen dem Zoll nicht vor dem Verladen oder vor ihrem Eintreffen in die EU in Form einer summarischen Eingangsmeldung²³³ angezeigt werden müssen. Es liegen daher keine elektronischen Daten über nach den Bestimmungen des Weltpostvertrages beförderten Sendungen vor. Eine Risikoanalyse ist daher eingeschränkt möglich.²³⁴ Die Kontrolle von Postsendungen erfolgt händisch.²³⁵

Was ist eine Postsendung?

Regelungen für Postsendungen

Untersuchung der Informationsmöglichkeiten über Importbeschränkungen im internationalen Postverkehr

Das Thema dieses Berichts ist die Informationspolitik von Nicht-EU-Postdienstleistern über Verbote und Beschränkungen im Postverkehr. Die Internetseiten der staatlichen Postdienstleister der ermittelten Herkunftsländer wurden auf die Aspekte Vorhandensein, Auffindbarkeit, Vollständigkeit und Komplexität der Informationen untersucht und unter Einbindung aller Aspekte insgesamt bewertet. Es wurden bei fast allen untersuchten Seiten Defizite der Informationsdarstellung festgestellt. Verbesserungsvorschläge im Sinne der Erhöhung der Lebensmittelsicherheit in der Europäischen Union richten sich an die EU-Mitgliedstaaten und den Weltpostverein.



Hier lesen: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/>

Postsendungen werden in Deutschland an fünf zentralen Stellen abgefertigt. Diese liegen in Frankfurt/Main, Hamburg, Leipzig, Speyer und im thüringischen Niederaula.

⁵ Eine Untersuchung wie die EU-Einfuhrvorschriften von Postdienstleistern in Drittländern kommuniziert werden wurde im Rahmen des ZooGlow-Projektes vom IPM durchgeführt und die Ergebnisse im Bericht „Untersuchung der Informationsmöglichkeiten über Importbeschränkungen im internationalen Postverkehr“ dargestellt. Siehe: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/>

Ablauf

Sie werden Auswechslungsstellen genannt. Der Zoll nimmt an diesen Auswechslungsstellen Kontrollen vor. Nach eigenen Angaben liegt die Beschauquote von Postsendungen zwischen 20 % und 40 %.²³⁶ Ziel der Kontrollen des Zolls ist die korrekte Erhebung von Einfuhrabgaben (Einnahmen für die Bundesrepublik) und die Kontrolle der Einhaltung von Verboten und Beschränkungen.²³⁷ Dazu gehören auch einschränkende veterinärrechtliche Bestimmungen. Die ZöllnerInnen sind nach § 10 Absatz 1 Zollverwaltungsgesetz befugt, Sendungen anzuhalten.

MitarbeiterInnen der Deutschen Post prüfen die Vollständigkeit der Angaben auf der Zollinhaltsklärung (vgl. Abb. 21). Ist diese fehlerhaft, unzureichend oder fragwürdig ausgefüllt werden die Pakete dem Zoll übergeben. Dies geschieht an den Auswechslungsstellen oder falls der Mangel erst später erkannt wird, am Bestimmungsort. Der Zoll informiert über Angaben und Stichworte, die die Aufmerksamkeit der MitarbeiterInnen hervor-rufen sollte, sowie über bestimmte Risiken.²³⁸ Die Deutsche Post ist nach § 5 Absatz 1 Zollverwaltungsgesetz verpflichtet dem Zoll Sendungen zu übergeben, die verdächtig sind, gegen Einfuhr- und Durchfuhrbedingungen zu verstoßen. Das gilt auch für Sendungen, die Waren tierischen Ursprungs enthalten könnten. Die ZöllnerInnen treffen die Entscheidungen, Pakete zu öffnen und genauer zu prüfen auf Grundlage der ihnen vorliegenden (Risiko-)Informationen und ihrer Erfahrung. Hier werden auch veterinärrechtlich relevante Aspekte, die den Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltung betreffen berücksichtigt. Ergänzend führt der Zoll risikoorientierte Kontrollen durch.²³⁹


ZOLLINHALTSERKLÄRUNG Kann amtlich geöffnet werden. CN 22 DECLARATION EN DOUANE Peut être ouvert d'office.		
Postverwaltung Administration des postes Deutsche Post  Wichtig! Important! Hinweise auf der Rückseite Voir instructions au verso		
Geschenk Cadeau	Dokumente Documents	Warenmuster Echantillon commercial
Bitte ein oder mehrere Kästchen ankreuzen. Cocher la ou les cases appropriées.		
Anzahl und detaillierte Beschreibung des Inhalts (1) Quantité et description détaillée du contenu	Gewicht (in kg) (2) Poids (en kg)	Wert (3) Valeur
Nur für Handelswaren Pour les envois commerciaux seulement (falls bekannt) Zolltarife nach dem HS (4) und Ursprungsland per Waren (5) N° tarifaire du SH et pays d'origine des marchandises (si connus)	Gesamtgewicht (in kg) (6) Poids total (en kg)	Gesamtwert (7) Valeur totale
Ich, der/die Unterszeichnende, dessen/deren Name und Adresse auf der Sendung angeführt sind, bestätige, dass die in der vorliegenden Zollinhaltsklärung angegebenen Daten korrekt sind und dass diese Sendung keine gefährlichen, gestrichelt oder auf Grund postalischer oder zollrechtlicher Regelungen verbotenen Gegenstände enthält. Ich übergebe insbesondere keine Güter, deren Versand, Beförderung oder Lagerung gemäß den AGB von Deutsche Post ausgeschlossen ist. Je, soussigné dont le nom et l'adresse figurent sur l'envoi, certifie que les renseignements donnés dans la présente déclaration sont exacts et que cet envoi ne contient aucun objet dangereux ou interdit par la législation ou la réglementation postale ou l'entreposage est exclu par les Conditions générales de Deutsche Post.		
Datum und Unterschrift des Absenders (8)/Date et signature de l'expéditeur:		

Abb. 21: Zollinhaltsklärung der Deutschen Post

4.3 Behördenübergreifende Zusammenarbeit bei der Einfuhr

Für die veterinärrechtlichen Einfuhrkontrollen gemäß Richtlinie 97/78/EG sind die Grenzkontrollstellen zuständig. In der Kontrollverordnung werden die beteiligten Behörden zur Zusammenarbeit verpflichtet: „Bei der Organisation der amtlichen Kontrollen [...] arbeiten die zuständigen Behörden eng mit den Zolldiensten zusammen.“²⁴⁰ Mit dem Ziel „zu gewährleisten, dass alle Erzeugnisse tierischen Ursprungs bei der Einfuhr in die Gemeinschaft Veterinärkontrollen unterzogen werden, koordinieren die zuständigen Behörden [...] ihre Arbeit mit anderen Beteiligten Stellen, um alle sachdienlichen Informationen über die Einfuhr von tierischen Zeugnissen zu erfassen.“²⁴¹ Als Informationsquellen werden im Anschluss die den Zollbehörden zur Verfügung stehenden Informationen, Frachtdokumente und andere Informationsquellen, die Speditions- und Frachtunternehmen zur Verfügung stehen, genannt. In Deutschland haben die Grenzkontrollstellen keinen Zugriff auf die Sendungsdaten des Zolls, die in ATLAS (vgl. Kap. 2.5.4) in verwaltet werden. In mehreren Gesprächen mit VertreterInnen der GKS wurde diese Tatsache bemängelt. Eine umfassende Kenntnis der Daten würde die veterinärrechtliche Abwicklung erleichtern und verbessern. Von Seiten des Zolls wurde ein Zugriff der GKS auf Zolldaten mit Verweis auf das Steuergeheimnis nach § 30 Abgabenordnung als unmöglich zurückgewiesen (Expertengespräch). Eine juristische Prüfung dieser Aussage ist im Rahmen dieses Projektes nicht erfolgt. Der Zugang zu Frachtunterlagen und Daten von Frachtunternehmen ist bundesweit uneinheitlich und wird lokal geregelt. Die GKS eines deutschen Seehafens versucht diesen Mangel durch eine eigene Kontrolle der Sendungsmanifeste zu beheben. Das Hafensystem des betreffenden Seehafens bietet der GKS hierfür die Grundlage. Die Manifeste der ankommenden Schiffe werden gesichtet, um relevante Sendungen zu identifizieren, die nicht angemeldet wurden. Für die Suche werden sowohl veterinärrechtliche relevante Zollcodes (KN-Codes) als auch eine Stichwortsuche angewandt. Ein ergänzender Zugriff auf die Zolldaten wurde hier trotzdem als wünschenswert benannt. Im Gespräch mit einem deutschen Flughafen wurde der Sachverhalt ebenfalls thematisiert. Die Situation erscheint durch die höhere Geschwindigkeit und Kleinteiligkeit sowie das Volumen des Sendungsaufkommens im Luftfrachtgeschäft komplexer. Zudem steht am betreffenden Flughafen kein mit dem Seehafensystem vergleichbares System zur Verfügung, welches eine manuelle Identifikation ermöglichen würde. Eine elektronische bzw. automatisierte Lösung wurde nicht benannt. Der digitale Zugriff auf die Frachtdokumente am Flughafen sei nach Ansicht der GKS-Vertreterin ausschließlich in Verbindung mit einer guten, den Zwecken der GKS dienlichen Suchfunktion sinnvoll.

In einem Gespräch wurde die Frage nach der Kundenfreundlichkeit des Einfuhrprozesses aufgeworfen. Eine Spedition müsse bei vorführpflichtigen Waren bei mehreren Stellen Dokumente ausfüllen und vorlegen (Zoll, GKS, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Airline), da kein einheitliches EDV-System existiere. Hier könnte ein einheitliches Behördenangebot nicht nur für die Speditionen Erleichterungen bringen. Hier wären in einem ersten Schritt juristische Fragestellungen zu erörtern und die technische Umsetzung zu prüfen.

GKS und Zoll: zur Zusammenarbeit verpflichtet

Zugriff auf Zoll-daten GKS-seitig gewünscht

Zusammenarbeit mit den Wirtschafts-beteiligten

**Zusammenarbeit
zwischen GKS und
Zoll wird als gut
bewertet**

In der im Sommer 2015 an deutschen GKS durchgeführten Umfrage bewerteten neun von elf teilnehmenden GKS die Aussage „Die Zusammenarbeit zwischen der GKS und dem zuständigen Zollamt funktioniert gut“ als zutreffend. In den auf die schriftliche Befragung folgenden Telefonaten betonten mehrere GesprächspartnerInnen, dass die gut funktionierende Zusammenarbeit vor allem auf gute persönliche Beziehungen zwischen den MitarbeiterInnen der GKS und den ZöllnerInnen zurückzuführen sei. Es wurde die Bedeutung (des Verhältnisses) der Führungskräfte und der Beziehungsarbeit genannt. Die VerfasserInnen sehen dies kritisch: Personalwechsel oder nicht sachbezogene Auseinandersetzungen können so erhebliche Folgen für die behördenübergreifende Zusammenarbeit haben.

***Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen
zur Zusammenarbeit mit dem Zoll***

Dieser Bericht enthält die Auswertung einer Befragung deutscher Grenzkontrollstellen (GKS) zu ihrer Zusammenarbeit mit dem Zoll. Die Befragung wurde im Sommer 2015 durchgeführt. Die Untersuchung wurde mit dem Ziel ausgearbeitet, Kenntnisse über die Gestaltung der Zusammenarbeit der auf (Landes- oder) Kommunalebene angesiedelten GKS und der Bundesbehörde Zoll zu erlangen. Insgesamt vermitteln die Antworten der GKS, dass die Zusammenarbeit bei den Einfuhrkontrollen weitgehend zufriedenstellend verläuft. Aus Sicht der VerfasserInnen dieses Berichts bestehen Potenziale in Bezug auf regelmäßige Arbeitstreffen und doppelte Datenhaltung.



Hier lesen: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/>

Das FVO kommt in seinem Bericht aus dem Jahr 2011 (mit dem Fokus auf persönliche Sendungen mit Erzeugnisse tierischen Ursprungs) ebenfalls zu dem Schluss, dass „[d]ie Zusammenarbeit mit den Zollbehörden auf der Grundlage der gesetzlichen Verwaltungsverfahren für die Amtshilfe gut funktioniert.“²⁴² In (Telefon-)Gesprächen wurden von GKS-VertreterInnen die unterschiedliche Zugehörigkeit von Zoll und GKS zu Bund und Land (bzw. Kommune) als problematisch bezeichnet. Auf operativer Ebene funktioniert die Zusammenarbeit, auch weil das für die tägliche Arbeit notwendig sei. Übergeordnet seien klare und abgestimmte Vorgaben zwischen den zuständigen Ministerien wünschenswert und würden die Abläufe und Abstimmungen erleichtern. Auch die Zuordnung der GKS auf Bundes- oder EU-Ebene wurde als bessere Organisationsmöglichkeit benannt.^T

^T Um die zugesicherte Vertraulichkeit der Antworten zu wahren, wird hier nicht auf einzelne GesprächspartnerInnen verwiesen.

In der oben genannten Umfrage wurde die Aussage „Angelegenheiten, die Zoll und GKS betreffen, werden in fest vereinbarten, regelmäßigen gemeinsamen Arbeitsbesprechungen geklärt“ von sechs der zehn antwortenden GKS als (eher) nicht zutreffend bewertet. In den der Befragung vorangegangenen und den auf die Befragung folgenden Telefonate gaben die Befragten an, dass konkrete Fragestellungen fallbezogen ad hoc besprochen und gelöst würden und dass dies ausreichend sei. Eine GKS betonte, dass das Fehlen regelmäßiger Abstimmungen keinesfalls als schlechte Zusammenarbeit fehlinterpretiert werden dürfe. Die VerfasserInnen nehmen dies zur Kenntnis. Gleichzeitig bleibt festzustellen, dass die Zusammenarbeit zwischen der Bundesbehörde Zoll und den einzelnen GKS (Kommunalbehörden) individuell geregelt wird. Das ist aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten (u. a. Sendungsaufkommen, Aufgabenspektrum GKS, Aufgabenspektrum Zoll) sinnvoll und richtig. Dennoch wird die fehlende regelmäßige Abstimmung bei über der Hälfte der befragten GKS von den VerfasserInnen kritisch gesehen.

ZöllnerInnen werden in internen Fortbildungsveranstaltungen in veterinärrechtlichen Fragestellungen geschult. Ziel ist, auf diesem Weg die „ordnungsgemäße Umsetzung Vorort [sic!] bei den Dienststellen zu gewährleisten.“²⁴³ Ergänzend zur Fortbildung werden nach Auskunft des Zolls die örtlichen Zolldienststellen rechts- und fachaufsichtlich überwacht und regelmäßige oder anlassbezogene Dienstbesprechungen genutzt, um Rechtsänderungen oder Fachthemen zu besprechen. Des Weiteren gelangen veterinärrechtlich relevante Informationen über die Elektronische Vorschriftenammlung der Bundesfinanzverwaltung (E-VSF) den Zollstellen zur Kenntnis.²⁴⁴

Werden alle Anmeldungen einer veterinärrechtlich relevanten Sendung korrekt durchgeführt, ist die Veterinärkontrolle abgeschlossen, ehe eine Sendung zur zollrechtlichen Abfertigung gestellt wird. Für den Fall, dass eine Sendung ohne eine auf dem GVDE dokumentierte Veterinärkontrolle beim Zoll gestellt wird, ist der Zoll nicht zur zollrechtlichen Abwicklung befugt. Die Kenntnisse der ZöllnerInnen werden über die Zoll-IT gestützt. Mittels den in den für die Abwicklung genutzten IT-Anwendungen gespeicherten Informationen wird sichergestellt, dass die ZöllnerInnen, wissen, dass die Ware von der GKS freigegeben werden muss. Im elektronischen Zolltarif (ETZ-Online) ist für alle Waren, die nach Entscheidung 2007/275/EG an Grenzkontrollstellen zu kontrollieren sind, die Maßnahme „Veterinärkontrolle“ vermerkt; zudem findet sich der Hinweis auf die Notwendigkeit des GVDE (vgl. Abb. 22).

Regelmäßige Abstimmungen zwischen Zoll und GKS sind die Ausnahme

Informationsfluss und Wissensvermittlung beim Zoll

Sendung ohne GVDE

Rechtlicher Hinweis | Kontakt | Suche Deutsch (de)

STEUERN UND ZOLLUNION

Die Europäische Kommission > Steuern und Zollunion > Datenbanken > TARIC > TARIC-Information

User Guides, Information and Downloadable data: [Info]

Due to a system maintenance procedure the online database will be unavailable on 12/07/2016 from 07:00 to 08:25 (CET) and 13/07/2016 from 07:00 to 08:25 (CET).

Hilfe | Aktuell | Information | Häufige Fragen

TARIC-Information [Anzeigen]

Das Referenzdatum ist: 14-07-2016
Letzte Aktualisierung: 13-07-2016

Geographisches Gebiet: Armenien - AM
Warencode: 0203111000

ABSCHNITT I LEBENDE TIERE UND WAREN TIERISCHEN URSPRUNGS

KAPITEL 2 FLEISCH UND GENIESSBARE SCHLACHTNEBENERZEUGNISSE

0203 Fleisch von Schweinen, frisch, gekühlt oder gefroren: (TN701)

- frisch oder gekühlt:

0203 11 - ganze oder halbe Tierkörper:

0203 11 10 - von Hausschweinen

9000 - von Hausschweinen (N0057)

ERGA OMNES (ERGA OMNES)

→ Veterinärkontrolle (01-04-2012 -) (CD624)

Ausgenommen: Andorra (AD), Schweiz (CH), Island (IS), Liechtenstein (LI), Norwegen (NO), San Marino (SM)

[Bedingungen anzeigen]

→ Drittlandszollsatz (01-07-2000 -) : 53.60 EUR / 100 kg

→ Nichtpräferentielles Zollkontingent (01-07-2016 - 30-06-2017) : 268.00 EUR / 1000 kg (laufende Nummer: 090122)

Ober

CD624 Die Einfuhr von Waren tierischen Ursprungs ist abhängig von der Vorlage eines Gemeinsamen Veterinärdokuments für die Einfuhr (GVDB) gemäß den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 136/2004 (ABL L 21).

N0057 Ganze oder halbe Schlachtkörper können mit oder ohne Fettsacke gestellt werden.

TN701 Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 609/2014 des Rates (ABL L 183, S. 9) ist die Einfuhr von Waren mit Ursprung auf der Krim oder in Sewastopol in die Europäische Union verboten.

Das Verbot gilt nicht in Bezug auf:

a) die Erfüllung von Handelsverträgen, die vor dem 25. Juni 2014 abgeschlossen wurden, oder von akzessorischen Verträgen, die für die Erfüllung dieser Verträge erforderlich sind, bis zum 26. September 2014, vorausgesetzt, die natürliche oder juristische Person, Einrichtung oder Organisation, die den Vertrag erfüllen will, hat die Tätigkeit oder Transaktion mindestens 10 Arbeitstage vorher bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem sie niedergelassen ist, gemeldet.

b) Waren mit Ursprung auf der Krim oder in Sewastopol, die den ukrainischen Behörden zur Prüfung vorgelegt wurden, für die die Erfüllung der Bedingungen, welche die Ursprungsbeziehung verleihen, geprüft worden und für die ein Ursprungszeugnis der zuständigen Behörde der Ukraine im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 374/2014 oder mit dem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine ausgestellt worden ist.

Top

Abb. 22: Elektronischer Zolltarif ETZ-Online (Quelle:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/measures.jsp?Lang=de&SimDate=20160714&Area=AM&Taric=0203111000&LangDescr=de (letzter Zugriff am 14.07.2016).

Zwischen EZT-Online und dem Abfertigungssystem ATLAS besteht eine Schnittstelle. Wenn eine Sendung mit ATLAS abgefertigt wird, erscheint über diese Schnittstelle in ATLAS die Information über die Notwendigkeit der Veterinärkontrolle. Die an der Abfertigung beteiligten ZöllnerInnen sind auf diese Weise informiert.²⁴⁵ Der Zoll kommt mit diesem Informationsmechanismus seiner Mitwirkungspflicht bei der Einfuhr von Lebensmitteln in die Europäische Union nach § 55 Absatz 1 LFGB nach.

Werden die GKS in einem solchen Fall kontaktiert, wird über die Vorführpflicht der Sendung entschieden. VertreterInnen der GKS haben berichtet, dass in einigen Fällen keine Veterinärkontrollen notwendig scheinen, z. B. wenn Gelatine lediglich zur Aufrechterhaltung der Rieselbarkeit eines anderen Erzeugnisses dient. Die Diskrepanzen der Bewertung sind dem Aufbau der KN-Codes und ihrer Zuordnung geschuldet, die die Perspektive des Zolls auf ein Produkt zeigen.

Kritisch äußerten mehrere VertreterInnen von GKS, dass das Risikobewusstsein in Bezug auf Verbote und Beschränkungen und die Pflicht zur Veterinärkontrolle nicht bei allen Beteiligten ausreichend ausgeprägt sei. So kommt es – nach Einschätzung eines GKS-Vertreters täglich – vor, dass Sammelgutsendungen nicht an der GKS vor-

geführt werden, um diejenigen Sendungsbestandteile vorzuführen, die Verboten und Beschränkungen unterliegen. Soll die Verzollung dann an einem Binnenzollamt vorgenommen werden, werde das Veterinäramt vor Ort kontaktiert, weil die zollrechtliche Abwicklung ohne Veterinärkontrolle nicht vorgenommen werden darf. Die VeterinärInnen des kontaktierten Amtes übernehmen die Bewertung der Sendung. Das wurde dem Projektteam gegenüber von diesen offen benannt, obwohl dieses Verfahren rechtlich nicht vorgesehen ist; vgl. Richtlinie 97/78/EG Artikel 3 Absatz 2: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß [sic!] die Sendungen nur über eine Grenzkontrollstelle in [die Gemeinschaft] verbracht werden.“ Beide Behörden agieren hier im Sinne des Wirtschaftsbeteiligten vor Ort, nicht aber nach den Rechtsvorschriften. Mehrere GKS haben dem Projektteam in Gesprächen mitgeteilt, dass sie, wenn sie bemerken, dass eine Sendung ohne ihre Kontrolle frei in der EU unterwegs ist, diese zur Grenzkontrollstelle zurückbeordern – unabhängig davon, wie weit die Sendung bereits in Richtung Bestimmungsort transportiert wurde. Hier liegt eine Diskrepanz in der Einschätzung der Bedeutung und der Umsetzung der veterinärrechtlichen Bestimmungen seitens der beteiligten Behörden vor. Die GKS-VertreterInnen teilen die Ansicht, dass die Einfuhrkontrolle ein hochspezifisches und weitreichendes Fachgebiet der Tätigkeit von AmtsveterinärInnen ist. Die Einarbeitung sei langwierig und sie selbst trafen immer wieder auf offene Fragen – z. B. wie bestimmte Vorschriften zu interpretieren seien, um die richtige Entscheidung in Bezug auf bestimmte Sendungen treffen zu können. Werden Einfuhrkontrollen von Nicht-GrenzveterinärInnen neben ihrer eigentlichen Aufgabe durchgeführt, bedeute dies, dass die Einfuhrkontrolle nicht nur von unberechtigtem, sondern auch von nicht spezifisch dafür qualifiziertem Personal durchgeführt werde und damit ein Gefahrenpotential birgt.

Ebenso kritisch haben mehrere Gesprächspartner angemerkt, dass die Wahrnehmung der ZöllnerInnen auf Grundlage des behördlichen Auftrages des Zolls vor allem auf die fiskalrechtlichen Belange fokussiert sei. Der Zoll habe ein höheres Interesse an der Durchsetzung von Einfuhrzöllen und dem Auffinden von Bargeld, Drogen oder Waffen, als die illegale Einfuhr von Fleisch oder anderen Lebensmittel zu verhindern. Diese Wahrnehmung teilten mehrere GesprächspartnerInnen in Bezug auf die operative Zusammenarbeit, insbesondere im Reiseverkehr. In der bereits zitierten Umfrage zur Zusammenarbeit deutscher GKS und den Zollbehörden^U gab dennoch die Mehrzahl (sieben von neun) der befragten GKS an, in der Regel selbst nicht in die Reiseverkehrskontrollen eingebunden zu sein. Acht von neun GKS gaben an, dass das zuständige Zollamt veterinärrechtlich relevante Einfuhren konfisziere und sechs von neun, dass der Zoll über aktuelle Risiken in Bezug auf (tierische) Lebensmittel gut informiert sei und diese in die Planung der Reiseverkehrskontrollen einbeziehe.²⁴⁶ In seinem Bericht über einen Auditbesuch in Deutschland im Jahr 2011 kam das FVO zu der Einschätzung, dass die zugewiesenen Zuständigkeiten und die lokalen Absprachen zwischen den Veterinär- und den Zollbehörden gewährleisten, dass es bei den Kontrollen von Reisegepäck weder Lücken noch Überschneidungen gibt.²⁴⁷ In Bezug auf die Erhebung von Statistiken gilt diese Feststellung nicht für die Umfrage des IPM aus

**Lebensmittelrecht
für Zoll nicht
oberste Priorität**

^U Vgl. Bericht „Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll“

Postsendungen

dem Jahr 2015: Diese werden an fünf von acht Eingangspunkten sowohl vom Zoll als auch von den GKS geführt.

An der größten deutschen Auswechslungsstelle prüft die ansässige GKS mehrmals wöchentlich gemeinsam mit dem Zoll die Einhaltung veterinärrechtlicher Bestimmungen. Die Antwort des Zolls auf die Frage nach gemeinsamen Kontrollen an den anderen Auswechslungsstellen legt nahe, dass diese nicht in organisierter Form durchgeführt werden. Nach Auskunft des Zolls werden Sendungen mit Waren tierischen Ursprungs an den vier anderen Auswechslungsstellen ca. zwei Mal pro Jahr von der Deutschen Post AG vorgelegt. Die Deutsche Post AG ist verpflichtet, Sendungen, die im Verdacht stehen, gegen Verbote und Beschränkungen zu verstoßen, dem Zoll zur Nachkontrolle vorzulegen (§ 5 Absatz 1 Zollverwaltungsgesetz). Neben der Prüfung der von der Deutschen Post AG vorgelegten Pakete führe der Zoll in den Auswechslungsstellen eigene risikoorientierte Kontrollen durch.²⁴⁸ Die Ergebnisse der gemeinsamen Kontrollen an der größten deutschen Auswechslungsstelle zeigen aus Sicht des Projektteams die Notwendigkeit auch an den anderen Auswechslungsstellen konkrete und regelmäßige Kontrollen durchzuführen. Dies gilt nicht spezifisch für den Projektfokus – Schwein, Geflügel, Zoonosen – wohl aber für andere Erzeugnisse, die importiert werden und für den menschlichen Verzehr bestimmt sind.

Quellen und Verweise

- ¹⁷² Europäische Kommission (2015b): *Annual Report 2014 TRACES – TRade Control and Expert System*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animals/docs/ah-traces-info-mat-report-2014_en.pdf (letzter Zugriff am 11.07.2016), Seite 4.
- ¹⁷³ Richtlinie 97/78/EG Artikel 7 (3) (Europäischer Rat (1997))
- ¹⁷⁴ VO (EG) Nr. 136/2004 Erwägungsgrund (6) (Europäische Kommission (2004))
- ¹⁷⁵ Richtlinie 97/78/2002 Artikel 4 (3) b) (Europäischer Rat (1997))
- ¹⁷⁶ VO 136/2004 Anhang I (Europäische Kommission (2004))
- ¹⁷⁷ IPM (2015): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ¹⁷⁸ RL 97/78/EG Artikel 4 a) (Europäischer Rat (1997))
- ¹⁷⁹ RL 97/78/EG Artikel 4 (4) b) sowie Anhang III (Europäischer Rat (1997))
- ¹⁸⁰ BVL (2015): *Jahresbericht 2014 zum Einfuhrüberwachungsplan (EÜP)*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/08_nrkp_erkp/euep2014_bericht.pdf;jsessionid=59F02A2C31C521DC12DE76B0502FB8C7.2_cid332?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff am 22.07.2016). Seite 3.
- ¹⁸¹ Ebenda. S. 15
- ¹⁸² Richtlinie 97/78/EG Anhang III (Europäischer Rat (1997))
- ¹⁸³ VO (EG) Nr. 136/2004 Anhang II Nr. 4 (Europäische Kommission (2004))
- ¹⁸⁴ VO (EG) Nr. 882/2004 Artikel 19 Absatz 1 c) (Europäisches Parlament und Rat (2004c))
- ¹⁸⁵ VO (EG) Nr. 136/2004 Artikel 3 Absatz 3 (Europäische Kommission (2004))
- ¹⁸⁶ Entscheidung der Kommission 2004/292/EG Artikel 2 (Europäische Kommission (2004a))
- ¹⁸⁷ GKS-Gespräch (2015): Persönliches Gespräch an einer deutschen GKS, geführt von Christin Wienhold und Michael Grau. 18.05.2015.
- ¹⁸⁸ VO (EG) Nr. 178/2002 Artikel 50 (3) (Europäisches Parlament und Rat (2002))
- ¹⁸⁹ VO (EG) Nr. 178/2002 Artikel 50 (2) (Europäisches Parlament und Rat (2002))
- ¹⁹⁰ GKS-Gespräch (2015): Persönliches Gespräch an einer deutschen GKS, geführt von Christin Wienhold und Michael Grau. 18.05.2015.
- ¹⁹¹ RL 97/78/EG Artikel 24 (Europäischer Rat (1997))
- ¹⁹² FLI-Gespräch (2015): Christin Wienhold und verantwortlicher Mitarbeiter des Friedrich-Löffler-Instituts, Telefonat. 24.08.2015.
- ¹⁹³ Europäische Kommission (2015b): *Annual Report 2014 TRACES – TRade Control and Expert System*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animals/docs/ah-traces-info-mat-report-2014_en.pdf (letzter Zugriff am 11.07.2016), S. 5
- ¹⁹⁴ Europäische Kommission (2016d): *Standard operating procedures of the Rapid Alert System for Food and Feed*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/docs/rasff_reg-guid_sops_1-5.pdf (letzter Zugriff am 23.07.2016)

- ¹⁹⁵ Europäische Kommission (ohne Datum 4): *GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit. Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen – Programm 2016*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/audits_analysis/audit_programmes/index_en.htm (letzter Zugriff 21.07.2016), S. 16
- ¹⁹⁶ Europäische Kommission (ohne Datum 5): *Implementing Regulation and Guidance*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/implementing_regulation_guidance/index_en.htm (letzter Zugriff 14.07.2016)
- ¹⁹⁷ IPM (2015): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ¹⁹⁸ Ebenda.
- ¹⁹⁹ IPM (2015a). Eigene Erhebung. Details unveröffentlicht.
- ²⁰⁰ Medialex (2015): Christin Wienhold und verantwortlicher des Medialex-Verlages, Telefonat. Juni 2015.
- ²⁰¹ FLI-Gespräch (2015): Christin Wienhold und verantwortlicher Mitarbeiter des Friedrich-Löffler-Instituts, Telefonat. 24.08.2015.
- ²⁰² Medialex (2015): Christin Wienhold und verantwortlicher des Medialex-Verlages, Telefonat. Juni 2015.
- ²⁰³ QSI (2016): *WinLIMS - das LIMS von Quality Systems International*. Online. URL: <http://www.qsi.de/> (letzter Zugriff am 09. Mai 2016)
- ²⁰⁴ GKS-Gespräch (2015a): Persönliches Gespräch an einer deutschen GKS, geführt von Christin Wienhold und Michael Grau. 18.11.2015.
- ²⁰⁵ Ebenda.
- ²⁰⁶ Europäische Kommission (2014a): *Final Report of an Audit carried out in Germany from 02 to 06 December 2013 in order to evaluate the use of the TRACES system*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=11041. (letzter Zugriff am 09. Mai 2016), S. 7
- ²⁰⁷ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.) (2012): *Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Schwerpunkt Lebensmittel*. Kohlhammer. S. 61
- ²⁰⁸ Europäische Kommission (2014a): *Final Report of an Audit carried out in Germany from 02 to 06 December 2013 in order to evaluate the use of the TRACES system*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=11041. (letzter Zugriff am 09. Mai 2016), S. 3
- ²⁰⁹ FLI-Gespräch (2015): Christin Wienhold und verantwortlicher Mitarbeiter des Friedrich-Löffler-Instituts, Telefonat. 24.08.2015.
- ²¹⁰ Ebenda.
- ²¹¹ Europäische Kommission (2014a): *Final Report of an Audit carried out in Germany from 02 to 06 December 2013 in order to evaluate the use of the TRACES system*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=11041. (letzter Zugriff am 09. Mai 2016), S. 15
- ²¹² GKS-Gespräch (2015): Persönliches Gespräch an einer deutschen GKS, geführt von Christin Wienhold und Michael Grau. 18.05.2015.

- ²¹³ VO (EG) Nr. 882/2004 Artikel 28 (Europäisches Parlament und Rat (2004c))
- ²¹⁴ IPM (2015): Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung
- ²¹⁵ Europäische Kommission (2015d): *RASFF for safer food – The Rapid Alert System for Food and Feed – 2014 annual report. European Commission - Health and Food Safety - 2015*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/docs/rasff_annual_report_2014.pdf (letzter Zugriff am 14.07.2016)
- ²¹⁶ Europäische Kommission (2015b): *Annual Report 2014 TRACES – TRade Control and Expert System*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animals/docs/ah-traces-info-mat-report-2014_en.pdf (letzter Zugriff am 11.07.2016)
- ²¹⁷ Europäische Kommission (2009a): Verordnung (EG) Nr. 206/2009 der Kommission vom 5. März 2009 über die Einfuhr für den persönlichen Verbrauch bestimmter Mengen von Erzeugnissen tierischen Ursprungs in die Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 136/2004. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0206&from=de> (letzter Zugriff am 22.07.2016), Artikel 1 Absatz 1
- ²¹⁸ Ebenda. Artikel 1 Abs. 3
- ²¹⁹ Europäische Kommission (ohne Datum 6): *Personal imports of meat and dairy products in Member States 2008–2011*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animals/docs/ap_pers-import_reg-2009-206-wd.pdf (letzter Zugriff 08.07.2016)
- ²²⁰ Daun, Anna (2014): *Sachstandsanalyse zur Rolle des Verbrauchers beim unbeabsichtigten Eintrag von Zoonose-Erregern in die Lebensmittelkette*. Unveröffentlichtes Dokument. 2014. S. 11ff.
- ²²¹ Daun, Anna (2014): *Sachstandsanalyse zur Rolle des Verbrauchers beim unbeabsichtigten Eintrag von Zoonose-Erregern in die Lebensmittelkette*. Unveröffentlichtes Dokument. 2014. S. 11
- ²²² European Commission Health & Consumer Protection Directorate General: *Personal imports of meat and dairy products in Member States 2008–2011*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animals/docs/ap_pers-import_reg-2009-206-wd.pdf (letzter Zugriff 08. Juli 2016), S. 3
- ²²³ Europäische Kommission (2012): *Bericht über ein Audit in Deutschland. 28. November–2. Dezember 2011. Bewertung der nicht an Grenzkontrollstellen durchgeführten Einfuhrkontrollen und bestimmter Probleme an ausgewählten Grenzkontrollstellen*. FVO-Bericht 2001-8939. Online abrufbar über Eingabe der Berichtsnummer. URL: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm (letzter Zugriff 13. Juli 2016), S. 3
- ²²⁴ IPM (2015b): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ²²⁵ Ebenda.
- ²²⁶ GKS-Gespräch (2015a): Persönliches Gespräch an einer deutschen GKS, geführt von Christin Wienhold und Michael Grau. 18.11.2015.
- ²²⁷ VO (EG) 882/2004 Artikel 3 Absatz 1 (Europäisches Parlament und Rat (2004c))
- ²²⁸ Zoll (2016): Schriftliche Antworten auf schriftliche Anfrage an den Zoll: Generaldirektion IV Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs/Besonderes Zollrecht. 10. Juni 2016. Unveröffentlicht.

²²⁹ Ebenda.

²³⁰ Ebenda.

²³¹ Europäische Kommission (2015c): *Delegierte Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union*. Online. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2015.343.01.0001.01.DEU (letzter Zugriff 21.07.2016), Artikel 1 Nr. 24

²³² Weltpostverein (2016): *Development of postal services in 2014*. Online. URL: [http://www.upu.int/nc/en/resources/postal-statistics/2014-results.html?sword_list\[0\]=statistics](http://www.upu.int/nc/en/resources/postal-statistics/2014-results.html?sword_list[0]=statistics) (letzter Zugriff am 15. April 2016)

²³³ Zoll (ohne Datum 1): *Summarische Eingangsmeldung (URK-aktualisiert)*. Online. URL: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Zoelle/Erfassung-Warenverkehr/Summarische-Eingangs anmeldung/summarische-eingangs anmeldung_node.html (letzter Zugriff 14.07.2016)

²³⁴ Zoll (2016): Schriftliche Antworten auf schriftliche Anfrage an den Zoll: Generaldirektion IV Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs/Besonderes Zollrecht. 10. Juni 2016. Unveröffentlicht.

²³⁵ Zoll-Gespräch (2015): Christin Wienhold und verantwortliche Mitarbeiterin für allgemeines Zollrecht. Telefonat. 28.07.2015.

²³⁶ Ebenda.

²³⁷ Bundesregierung (1992): *Zollverwaltungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2125; 1993 I S. 2493), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 5 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1824) geändert worden ist*. Online. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/zollvg/gesamt.pdf> (letzter Zugriff am 30.06.2016), § 1 Absatz 2 und 3

²³⁸ Zoll-Gespräch (2015): Christin Wienhold und verantwortliche Mitarbeiterin für allgemeines Zollrecht. Telefonat. 28.07.2015..

²³⁹ Zoll (2016): Schriftliche Antworten auf schriftliche Anfrage an den Zoll: Generaldirektion IV Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs/Besonderes Zollrecht. 10. Juni 2016. Unveröffentlicht.

²⁴⁰ VO (EG) Nr. 882/2004 Artikel 24 Absatz 1 (Europäisches Parlament 2004c)

²⁴¹ VO (EG) Nr. 136/2004 Artikel 6 (Europäische Kommission (2004))

²⁴² Europäische Kommission (2012): *Bericht über ein Audit in Deutschland. 28. November–2. Dezember 2011. Bewertung der nicht an Grenzkontrollstellen durchgeführten Einfuhrkontrollen und bestimmter Probleme an ausgewählten Grenzkontrollstellen*. FVO-Bericht 2001-8939. Online abrufbar über Eingabe der Berichtsnummer. URL: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm (letzter Zugriff 13. Juli 2016), S. 2 (Zusammenfassung)

²⁴³ Zoll (2016): Schriftliche Antworten auf schriftliche Anfrage an den Zoll: Generaldirektion IV Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs/Besonderes Zollrecht. 10. Juni 2016. Unveröffentlicht.

²⁴⁴ Ebenda.

²⁴⁵ Ebenda.

²⁴⁶ IPM (2015b): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016) Kapitel 2, F1, F2, F4, F7

²⁴⁷ Europäische Kommission (2012): *Bericht über ein Audit in Deutschland. 28. November–2. Dezember 2011. Bewertung der nicht an Grenzkontrollstellen durchgeführten Einfuhrkontrollen und bestimmter Probleme an ausgewählten Grenzkontrollstellen*. FVO-Bericht 2001-8939. Online abrufbar über Eingabe der Berichtsnummer. URL: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm (letzter Zugriff 13. Juli 2016)

²⁴⁸ Zoll (2016): Schriftliche Antworten auf schriftliche Anfrage an den Zoll: Generaldirektion IV Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs/Besonderes Zollrecht. 10. Juni 2016. Unveröffentlicht.

5 Der Einfuhr nachgelagerte Vorgänge

In diesem Kapitel werden die Prozesse und Vorgänge der Lebensmittelüberwachung innerhalb Deutschlands betrachtet, die den Warenfluss auf dem Weg zu den VerbraucherInnen begleiten (vgl. Abb. 23)

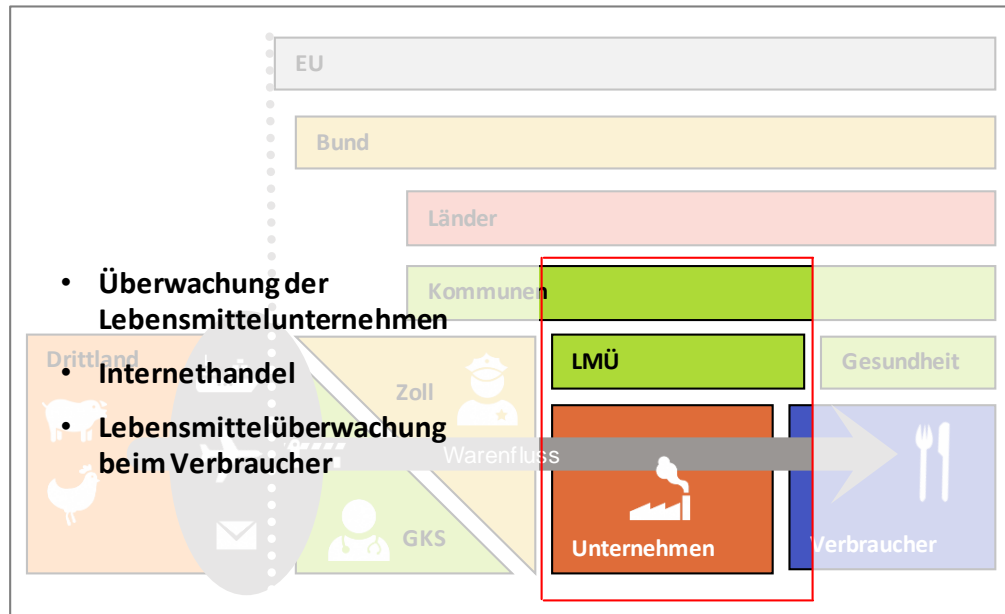


Abb. 23: Der Einfuhr nachgelagerte Vorgänge

Drittlandware
innerhalb der EU

Nach Abfertigung durch die Grenzkontrollstelle und die Überführung in den zoll- und steuerrechtlich freien Verkehr durch die Zollstelle wird die Ware behandelt, als sei sie in der EU produziert worden. Sie kann als sogenannte Gemeinschaftsware²⁴⁹ innerhalb der EU frei gehandelt werden. Eine gesonderte Betrachtung als Importware oder eine weitere Verfolgung des Warenflusses unter dem spezifischen Aspekt der Warenherkunft ist aus lebensmittelrechtlicher Perspektive nicht vorgesehen.

Notiert...



Im Gespräch mit einem Lebensmittelüberwachungsamt wurde deutlich, dass dieses selektiv die Informationen aus dem TRACES-System nutzt, um Empfänger von Importwaren in ihrem Landkreis zu identifizieren und dies als ergänzende Informationen für die Bewertung von Gefährdungspotenzialen und Betriebskontrollen heranzuziehen.

5.1 Überwachung der Lebensmittelunternehmen

Die Waren werden vom importierenden Unternehmen weiter gehandelt, verarbeitet oder an die VerbraucherInnen vertrieben. Alle beteiligten Unternehmen, die die Ware physisch handhaben und/oder in Verkehr bringen, sind als Lebensmittelunter-

Verantwortung für
die Überwachung
der LMU

nehmen zu klassifizieren^V. Die Überwachung der Lebensmittelbetriebe ist Aufgabe der Länder und erfolgt durch die kommunalen Ordnungsbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte. Vielfach gibt es auf Kreisebene ein eigenständiges Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt. Teils ist die Lebensmittelüberwachung ein Bereich des Ordnungsamtes, eines Amtes für Verbraucherschutz oder auch dem Gesundheitsamt an- oder untergegliedert. Die Ansiedlung der betreffenden Aufgaben unterscheidet sich von Kommune zu Kommune.

Ziel der amtlichen Lebensmittelüberwachung ist der Schutz der VerbraucherInnen vor Gesundheitsschädigungen, Irreführung und Täuschung. Dies schließt neben Lebensmitteln auch Kosmetika, Spielwaren, Wasch- und Reinigungsmittel, Tabakerzeugnisse und andere Bedarfsgegenstände ein. Die Verantwortung für die Sicherheit der Lebensmittel liegt gemäß rechtlicher Bestimmungen bei den LebensmittelunternehmerInnen.²⁵⁰ Die EU verfolgt im Bereich der Lebensmittelsicherheit einen risikoorientierten Ansatz mit dem sie die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durch die LebensmittelunternehmerInnen überwacht. Das heißt, die Häufigkeit der Kontrollen²⁵¹ und die Anzahl der zu entnehmenden Proben²⁵² richtet sich nach dem Risikopotenzial des betreffenden Betriebes.

Im Rahmen dieser Zielstellung kommen dem betreffenden Amt zu den VerbraucherInnen insbesondere folgende Aufgaben (vgl. Abb. 24) zu:

- Erfassung und Risikobewertung neuer Lebensmittelbetriebe
- Durchführung von Betriebskontrollen
- Entnahme (und Untersuchung) von amtlichen Proben
- Erneute Risikobewertung

Unterstützt wird die amtliche Lebensmittelüberwachung durch amtliche Untersuchungslabore, die in Deutschland teils auf kommunaler Ebene, teils auf Landesebene angesiedelt sind. Zudem nimmt in der Regel die Stelle, die mit der amtlichen Lebensmittelüberwachung betraut ist, Beschwerden von VerbraucherInnen entgegen und leitet entsprechende Maßnahmen in Form von Betriebskontrollen und bei Bedarf weiteren Maßnahmen zu Gefahrenabwehr und -minderung ein (siehe Kap. 6 „Vorgänge im Ereignisfall“).

Ziele der LMÜ

Aufgaben der LMÜ

^V vgl. LFGB Art. 3 Nr. 6 & 7 i. V. m. VO (EU) Nr. 178/2002 Art. 3 Nr. 2 und 3

Wesentliche Aufgaben der Lebensmittelüberwachung auf Kreisebene

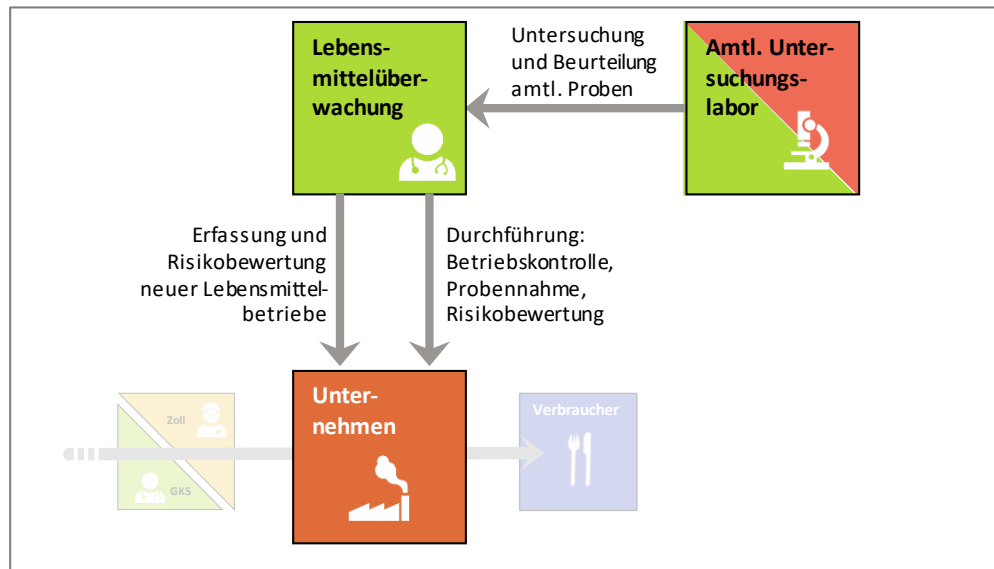


Abb. 24: Wesentliche Aufgaben der Lebensmittelüberwachung auf Kreisebene

Rechtsgrundlagen

Die Arbeit der Lebensmittelüberwachungsbehörden mit den Lebensmittelunternehmen findet insbesondere auf Grundlage des europäischen Rechts, (v. a. Verordnungen (EG) Nr. 882/2004, Nr. 852/2004, Nr. 853/2004, Nr. 854/2004) und deutschen Rechts (v. a. AVV RÜb und LFBG) statt. Das EU-Recht überträgt die Verantwortung für sichere Lebensmittel an die Unternehmen, die zu diesem Zweck Hygienevorkehrungen treffen und Eigenkontrollen durchzuführen haben. Weder im EU-Recht noch im deutschen Recht, gibt es konkrete Bestimmungen, wie die Eigenkontrollen auszusehen haben. Befürworter dieser Lage begründen ihre Haltung mit der Gefahr, dass der „Anreiz für eigene Maßnahmen jenseits des öffentlichen Rechts [...] erlahmen [könnte] und das bestehende System zur Gewährleistung sicherer Lebensmittel geschwächt“²⁵³ würde.

Kernaufgabe der amtlichen Lebensmittelüberwachung ist in diesem Zusammenhang die Kontrolle der Eigenkontrollen der Unternehmen. Dies umfasst insbesondere:

- Die Überprüfung der Dokumentation relevanter Vorgänge im Betrieb (Bsp.: Wareneingänge, Warenausgänge, Temperaturkontrollen, Betriebshygiene)
- die Kontrolle des Zustandes und der Hygiene von Waren, Anlagen und Materialien sowie des Schädlingsbefalls
- die Beurteilung des Verhaltens und die Prüfung hinreichender Schulungen des Personals und der Leitung
- die Prüfung der Einhaltung der Kennzeichnungspflichten und der Anforderungen an Produktdeklarationen
- die Prüfung der Einhaltung guter Herstellungspraxis, guter Hygienepaxis und der Umsetzung des HACCP-Systems sowie
- die Überprüfung weiterer Anforderungen an die spezifischen Gegebenheiten des Betriebs (Bsp.: Umsetzung der Anforderungen aus der VO (EG) Nr. 2073/2005 über mikrobiologische Kriterien für einzelne Lebensmittel oder besondere Kennzeichnungspflichten, bspw. bei Rindfleisch oder gentechnisch veränderten Lebensmitteln).²⁵⁴

Im Jahr 2014 wurden in Deutschland 540.419 der 1.208.889 registrierten Betriebe risikoorientiert kontrolliert. Beanstandungen (Anzahl 2014: 138.026) ergaben sich insbesondere in der allgemeinen Betriebshygiene (52,2 %) und dem Hygienemanagement (24,9 %) sowie bei der Kennzeichnung und Aufmachung (17,9 %) der Produkte. Proben wurden 2014 insgesamt 382.304 genommen; 44.256 (11,6 %) davon wurden beanstandet. Bei 18,8 % der beanstandeten Proben handelte es sich um mikrobiologische Verunreinigungen.²⁵⁵

Die konkrete Umsetzung der Betriebskontrollen, der Probennahme sowie verschiedener Aspekte der Organisation, Kommunikation und der technischen Einsatzmittel, ist in den Qualitätsmanagementsystemen der Ämter festzulegen.²⁵⁶ Zum Teil ergänzen landesspezifische Leitfäden (bspw. zur Umsetzung der Risikobewertung) die Qualitätsstandards der Kreisordnungsbehörden.

Die Umsetzung zwischen den Bundesländern und auch zwischen einzelnen Kommunen variiert zum Teil sowohl in den verwendeten Vordrucken, der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung (Beispiele: Stellenwert der Beratungsfunktion des Lebensmittelkontrolleurs, Handhabung des Vier-Augen-Prinzips, regelmäßiger Wechsel der Bezirkszuständigkeit des Lebensmittelkontrolleurs), als auch bei der Um- und Durchsetzung von Maßnahmen aus der Kontrolltätigkeit (Bsp.: Abgrenzung zwischen Vermerk, Verwarnung, Bußgeld).²⁵⁷ Die unterschiedliche Umsetzung in den einzelnen Ämtern ist zum einen bedingt durch die nicht konkret gefassten Regelungen auf EU- und Bundesebene zum anderen durch fehlende länderübergreifende Ansätze (Bsp. einheitliche Risikobewertung, einheitlicher QM-Standard für die Lebensmittelüberwachung oder einheitliche Datenerfassung in den Ämtern).

Nicht alle Abweichungen zwischen den Vorgehensweisen bei einzelnen Betriebskontrollen sind indes als negativ zu bewerten. Die Arbeit der Lebensmittelüberwachung mit den Unternehmen ist geprägt von Ermessens- und Entscheidungsspielräumen der KontrolleurInnen. Diese Spielräume sind notwendig, da die Situation in den Betrieben von vielerlei Faktoren abhängig ist. Neben den baulichen Gegebenheiten, dem Reifegrad des Unternehmens und den Mitarbeiterstrukturen spielt vor allem die Einstellung der Unternehmensleitung eine wesentliche Rolle.^w Um auf diese individuellen Gegebenheiten eingehen zu können, muss den KontrolleurInnen – als fachlich qualifiziertem Personal – die Möglichkeit zur Verfügung stehen, situativ angemessen zu agieren. Aus Sicht der VerfasserInnen ist es nicht sinnvoll die Reglementierungen zu eng zu fassen, dass bspw. das Vorgehen bei einer Betriebskontrolle immer einem streng vorgegebenen, detailliertem Standardablauf folgt. Die Ermessensspielräume erscheinen für fundierte fachliche Entscheidungen wichtig. Wenn dies einmal nicht zu einem als gut zu erachtenden Ergebnis führt²⁵⁸, sollte die individuelle Situation Berücksichtigung finden und entsprechende Konsequenzen vor Ort gezogen werden, anstatt dass reflexhaft generell schärfere/detailliertere Regelungen gefordert werden.

Konkrete Regelung
in Qualitäts-
management-
systemen und
Leitfäden

Unterschiedliche
Umsetzung in den
Bundesländern und
Ämtern

Notwendigkeit von
Gestaltungs-
spielräumen

^w vgl. hierzu auch „Praxisstudie: Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben“; IPM 2016

Beraterrolle der
KontrolleurInnen

Ein Aspekt, der in den Gesprächen mit den Überwachungsbehörden mehrfach diskutiert wurde, ist die „Beraterrolle“ der LebensmittelkontrolleurInnen. Hierzu besteht in der Wahrnehmung der VerfasserInnen ein sehr gespaltenes Bild bei den GesprächspartnerInnen aus den Kreisordnungsbehörden, den mittleren Landesbehörden und den Landesministerien. Aus gesetzlicher Perspektive haben die Behörden lediglich den Auftrag zur Überwachung und nicht zur Beratung/Aufklärung der Lebensmittelbetriebe. In der Praxis wird dies von den Lebensmittelüberwachungsämtern sehr unterschiedlich gehandhabt. In den Gesprächen lehnen einzelne AmtsleiterInnen die Beraterrolle ihrer KontrolleurInnen aufgrund der fehlenden Legitimation strikt ab, während andere dies als integrale Tätigkeit ihres Kontrollpersonals sehen. In letzteren Ämtern wird intern die Art und der Umfang der Beratungsaktivitäten teils sehr bewusst thematisiert und in einen gemeinsamen Ansatz in Richtung Unternehmen formuliert. Aus Sicht der VerfasserInnen ist dieser Ansatz zu begrüßen, da insbesondere kleine Betriebe auf das Wissen um gute Praxis und handhabbare Lösungen aus anderen Unternehmen angewiesen zu sein scheinen. Externe Unterstützung durch eine Fachberatung ist häufig keine Option für diese LebensmittelunternehmerInnen. Mehrfach wurde seitens der AmtsleiterInnen und in Gesprächen mit Kontrollpersonal die Wahrnehmung geäußert, dass durch eine bewusste Beratung der Betriebe die Häufigkeit von Auffälligkeiten und Verstößen deutlich reduziert und somit die Lebensmittel- bzw. Verbrauchersicherheit erhöht werden kann. Es erscheint aus Sicht der VerfasserInnen angebracht, die Rolle der KontrolleurInnen gegenüber den LebensmittelunternehmerInnen diesbezüglich auf übergreifender Ebene zu diskutieren, bewusst zu definieren und die rechtliche Grundlage für die Tätigkeit in den Betrieben gegebenenfalls in den betreffenden Aspekten neu zu überdenken bzw. zu ergänzen.

Keine
systematische
Überwachung von
Importwaren

Die Einfuhr ist auf Ebene der amtlichen Lebensmittelüberwachung der inländischen Betriebe nicht Gegenstand der regulären Überwachungstätigkeit. Weder die Vorgaben zur Betriebskontrolle noch zur Risikobeurteilung berücksichtigen explizit den Aspekt der Herkunft einer Ware. Es findet somit (zumindest hinsichtlich der gesetzlichen Vorgaben) keine vertiefende Kontrolle und Untersuchung von Waren aus Nicht-EU-Staaten statt, wenn diese zum Handel innerhalb der EU freigegeben sind. Wie aus den Praxisgesprächen deutlich wurde, spielt die Herkunft der Waren für einzelne Lebensmittelüberwachungsämter durchaus eine Rolle und führt zu einem geänderten Überwachungsverhalten. Dies fußt jedoch nicht auf einem systematischen Überwachungsansatz, dessen Grundlage sich in den gesetzlichen Vorgaben widerspiegelt.

5.2 Internethandel

Zunehmende Bedeutung erlangt im Warenverkehr der Handel über das Internet.²⁵⁹ Dieser Umstand hat keine direkte prozessuale Implikation bezüglich der Einfuhrprozesse von Fleischsendungen aus Drittländern. Einfuhrsendungen, die mittels eines Online-Shops bestellt werden, unterliegen denselben gesetzlichen Regelungen und durchlaufen dieselben Einfuhrabwicklungen, wie anderweitig erworbene Waren. Problematisch wird dies, wenn entsprechende Warensendungen (vorsätzlich oder unbeabsichtigt) nicht korrekt deklariert und/oder behandelt werden (vgl. hierzu Kap. 4.1 und Kap. 4.2.2)

Eine weitere Problematik zeigt sich sowohl bei innergemeinschaftlichem Versand, wie auch beim Import aus Drittländern, wenn die VersenderIn der Ware nicht als LebensmittelunternehmerIn registriert ist. Eine Untersuchung des BVL aus den Jahren 2011-2013 innerhalb Deutschlands²⁶⁰ zeigt, dass dies bei 43 % der untersuchten, ausschließlich online vertreibenden Händler der Fall war.

Mit der gemeinsamen Zentralstelle „Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des LFGB und Tabakerzeugnisse“ (Abkürzung „G@ZIELT“) untersucht das BVL im Auftrag der und in Zusammenarbeit mit den Bundesländern seit dem Jahr 2013 den Internethandel von Lebensmitteln, Futtermitteln und Bedarfsgegenständen in Deutschland. Die zunächst auf zwei Jahre befristete Tätigkeit wurde zum 01.01.2016 unbefristet verlängert. Damit übernimmt die Zentralstelle eine reguläre Unterstützungsfunktion der regionalen Lebensmittelüberwachungsbehörden²⁶¹ und bündelt das hierfür notwendige Ermittlungs-Know-how. Die MitarbeiterInnen von G@ZIELT untersuchen deutschsprachige Online-Angebote von Waren weltweit und melden den zuständigen Behörden der regionalen Lebensmittelüberwachung, der EU-Mitgliedstaaten sowie in Drittländern auffällige Produkte und Händler. Im Fokus von G@ZIELT sind dabei Angebote mit risikobehafteten Lebensmitteln, die die VerbraucherInnen gesundheitlich schädigen oder diese täuschen können. Zudem werden nicht registrierte Lebensmittelunternehmen identifiziert. Ziel ist es für den „Marktplatz Internet“ die gleichen Sicherheitsmaßstäbe zu etablieren, wie diese für den Einkauf in realen Märkten von den Lebensmittelüberwachungsbehörden vor Ort umgesetzt werden.²⁶²

Aus den Gesprächen mit Kreisordnungsbehörden im Rahmen des Projektvorhabens wurde deutlich, dass der Onlinehandel die regionalen Überwachungsbehörden vor besondere Herausforderungen stellt. Die Problematik bezieht sich dabei nicht nur auf registrierte und nicht registrierte Online-Händler mit einem erkennbaren Online-Shop, sondern ebenso auf Privatpersonen, die nicht als gewerblicher Anbieter auftreten. In diesem Zusammenhang wurden als gesundheitlich kritisch zu erachtende Angebote über das soziale Medium Facebook genannt, die von Privatpersonen eingestellt werden. Diese seien kaum greifbar und wenn doch benötige es einen Durchsuchungsbeschluss für Privaträume, um Verstöße weiterzuverfolgen. Dazu komme es aufgrund der rechtlichen Hürden in der Regel nicht. Als eine weitere Problematik wurde genannt, dass der Ermittlungsaufwand zum Teil erheblich sei. Einen kleinen illegalen Online-Anbieter zu ermitteln und die Person sowie deren Aufenthalts- bzw. Lager- und Versandort ausfindig zu machen, stößt schnell an die Grenzen eines Bun-

Gleiche
Behandlung von
online gekauften
Waren

Fehlende
Registrierung von
LMU

Zentralstelle
G@ZIELT

Regionale
Behörden vor
Herausforderungen

deslandes. Die Strategie, diese Kompetenzen zentral zu bündeln ist aus Sicht der VerfasserInnen der richtige Weg. Um entsprechend wirksam zu werden, ist darüber nachzudenken, ob auch die weiterführenden Ermittlungen gegenüber solchen virtuellen Anbietern von einer übergeordneten Ermittlungsbehörde umzusetzen sind. Hier erscheint den VerfasserInnen in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern noch keine befriedigende Lösung zu einer effektiven Umsetzung der Zielstellung eines sicheren Online-Marktplatzes gelungen.

5.3 LMÜ bei den VerbraucherInnen

Der Fokus der Lebensmittelsicherheit der EU folgt dem „From Farm to Fork“-Ansatz: Sicherheit soll von der Futtermittelgewinnung und Tierzucht bis zu den VerbraucherInnen gewährleistet sein. Die Lebensmittelüberwachung legt ihren Fokus auf die Lebensmittelunternehmen, die die Verantwortung für die Sicherheit der Futter- und Lebensmittel tragen (vgl. Kap. 2.2.1.1). Die Aktivitäten der LMÜ in Richtung der bzw. bei den VerbraucherInnen sind auf kommunikative Maßnahmen beschränkt. Mit einem breiten Angebot von Informationsmöglichkeiten wird den VerbraucherInnen die Möglichkeit gegeben, sich zu generellen und aktuellen Themen der Lebensmittelsicherheit und zum Umgang mit Lebensmitteln zu informieren. Als Beispiele sind zu nennen:

- Öffentlich zugängliche Informationen zu Warnungen aus dem Lebensmittelbereich: www.lebensmittelwarnung.de - Die Bundesländer publizieren hier öffentliche Warnungen und Informationen im Sinne des § 40 des LFGB
- Rapex - EU-Schnellwarnsystem zu Bedarfsgegenständen: http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/main/?event=main.listNotifications
- RASFF - EU-Schnellwarnsystem zu Lebensmitteln: http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/index_en.htm
- Interaktive Aufklärung zu Merkmalen, die ein seriöser Lebensmittel-Online-Shop aufweisen muss (BVL): <http://download.gsb.bund.de/BVL/bvl-demoshop/index.html>

Die Lebensmittelüberwachungsämter der Kreise und kreisfreien Städte (zum Teil auch mittlere Landesbehörden und Ministerien) stellen Anlaufstellen für Verbraucherbeschwerden zur Verfügung. Diese Informationen werden genutzt, um bei einem hinreichenden Verdacht, Maßnahmen zur Klärung eines Ereignisfalles einzuleiten (vgl. hierzu Kap. 6).

Quellen und Verweise

- ²⁴⁹ Europäischer Rat (1992): Verordnung (EWG) Nr. 2931/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:de:PDF> (letzter Zugriff am 22.07.2016); Artikel 4 Nr. 7
- ²⁵⁰ VO (EU) Nr. 178/2002 Art. 17 (1) (Europäisches Parlament und Rat (2002))
- ²⁵¹ vgl. VO (EG) Nr. 882/2004 Art. 3 (1) i.V.m. AVV RÜb Art. 6 (Europäisches Parlament und Rat (2004c) und (Bundesregierung (2008))
- ²⁵² AVV RÜb Art. 9 (Bundesregierung (2008))
- ²⁵³ Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.) (2012): *Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Schwerpunkt Lebensmittel*. Kohlhammer. Stuttgart. S. 33.
- ²⁵⁴ vgl. VO (EG) Nr. 882/2004 Art. 10 (2) (Europäisches Parlament und Rat (2004c))
- ²⁵⁵ BVL (2015a): *Lebensmittelsicherheit 2014 in Deutschland. Pressekonferenz des BVL und der Bundesländer*. Online. URL: https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/08_PresseInfothek/pi_20151123_Jahrespressekonferenz_Praesentation.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Zugriff am 04.07.2016)
- ²⁵⁶ vgl. AVV RÜb Art. 5 (1) (Bundesregierung (2008))
- ²⁵⁷ KOB-Gespräche (2013-2016): Ergebnis aus den Gesprächen mit versch. Kreisordnungsbehörden der Lebensmittelüberwachung durch Michael Grau, Stephan Albert und Christin Wienhold, 2013-2016; siehe auch Gutachten Bundesrechnungshof 2012
- ²⁵⁸ Süddeutsche Zeitung (2015): *Die Akte Müller-Brot*. Online. URL: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/prozessauftritt-die-akte-mueller-brot-1.2715673> (letzter Zugriff am 10.06.2016)
- ²⁵⁹ DESTATIS (2014): *45 Millionen Menschen in Deutschland kaufen über das Internet ein*. Pressemitteilung Statistisches Bundesamt vom 02.09.2014. Online. URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/zdw/2014/PD14_036_p002.html (letzter Zugriff am 14.06.2016)
- ²⁶⁰ BVL (2013): *BVL-Pilotprojekt „Überprüfung des Internethandels mit Lebensmitteln“ Januar 2011 bis Juni 2013*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Internethandel/Praesentation_Internethandel_2013.pdf;jsessionid=4A3CE5783E8B2066223BBC6FF4007256.2_cid332?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 13.06.2016)
- ²⁶¹ BVL (2016e): *G@ZIELT arbeitet dauerhaft weiter*. Pressemitteilung BVL vom 12.01.2016. Online. URL: https://www.bvl.bund.de/DE/08_PresseInfothek/01_FuerJournalisten/01_Presse_und_Hintergrundinformationen/07_DasBundesamt/2016/2016_01_12_Gezielt_arbeitet_dauerhaft_weiter.html (letzter Zugriff am 13.06.2016)
- ²⁶² BVL (2016f): *G@ZIELT: Sicher im Internet einkaufen*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/04_AntragstellerUnternehmen/11_UeberwachungInternethandel/Im_ueberwachung_internethandel_node.html (letzter Zugriff am 13.06.2016)

6 Vorgänge im Ereignisfall

Als Vorgänge im Ereignisfall wurden im Rahmen dieser Untersuchung die Aktivitäten und Maßnahmen bezeichnet, die bei Auftreten eines lebensmittelbedingten Krankheitsausbruches insbesondere innerhalb von Deutschland zum Tragen kommen. Die hier erläuterten Vorgänge und Mechanismen können ebenfalls greifen, wenn es sich bei dem Ereignisfall nicht um einen Krankheitsausbruch handelt, sondern nur eine entsprechende Gefährdungslage vorherrscht (bspw. durch Bekanntwerden von Verunreinigungen in Lebensmitteln, auch wenn noch niemand zu Schaden gekommen ist). Nachfolgend wird der Ereignisfall jedoch anhand eines lebensmittelbedingten Krankheitsausbruchs beschrieben, um die gesamte mögliche Bandbreite der behördlichen Vorgänge darzustellen.

6.1 Ausbruch, Ereignis- und Krisenfall

Die AVV Zoonosen Lebensmittelkette definiert einen lebensmittelbedingten Krankheitsausbruch als „das Auftreten einer mit demselben Lebensmittel in Zusammenhang stehenden oder wahrscheinlich in Zusammenhang stehenden Krankheit in mindestens zwei Fällen beim Menschen oder eine Situation, in der sich die festgestellten Fälle stärker häufen als erwartet“²⁶³.

Ausbruch

Ein so definierter Ausbruch kann durch niedergelassene Ärzte oder in Krankenhäusern entdeckt werden. Gegebenenfalls wird er durch die Meldung der Erkrankungen beim Gesundheitsamt deutlich. Auf übergeordneter Ebene besteht die Möglichkeit, einen Ausbruch durch das Robert-Koch-Institut (RKI) als solchen zu klassifizieren. Über die Meldung im SurvNet@RKI-System werden meldepflichtige Krankheiten (§ 6 IfSG) und meldepflichtige Krankheitserreger (§ 7 IfSG) dort erfasst und ausgewertet. Ein anderer Weg ist die direkte Rückmeldung der VerbraucherInnen über eine Beschwerde bei der lokalen oder regionalen Lebensmittelüberwachung.

Das Ziel der beteiligten Behörden ab Entdeckung eines Ausbruchs ist es in jedem Fall, schnellstmöglich die Ursache zu identifizieren und zu beheben. Um dieses Ziel mit der entsprechenden Verhältnismäßigkeit zu verfolgen, werden verschiedene Klassifizierungen von Ausbrüchen vorgenommen. Handelt es sich nicht um einen kleinen, klar lokal/regional begrenzten Ausbruch, so werden die beiden folgenden „Eskalationsstufen“ bzw. Definitionen (gemäß Krisenleitfaden des BVL) herangezogen, um die adäquaten weiteren Vorgehensweisen anzuschließen.

Ereignis

„Bei einem Ereignis handelt es sich um eine zeitlich begrenzte, außergewöhnliche Situation im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, die mit den üblichen Verfahren nicht oder nicht ausreichend schnell bewältigt werden kann. Abhängig vom Ausmaß kann ein Ereignis zu einer Krise werden, dies ist jedoch nicht zwangsläufig der Fall.“²⁶⁴

Krise

„In der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, Artikel 56 Abs. 1 ist eine Krise als ein Fall beschrieben, in dem ein von einem Lebensmittel oder Futtermittel ausgehendes ernstes unmittelbares oder mittelbares Risiko für die menschliche Gesundheit nicht durch die bereits getroffenen Vorkehrungen verhütet, beseitigt oder verringert werden oder

ausschließlich durch Anwendung festgelegter Maßnahmen angemessen bewältigt werden kann.“²⁶⁵

Abbildung 25 verdeutlicht die im Folgenden zugrunde gelegte Betrachtungsweise.

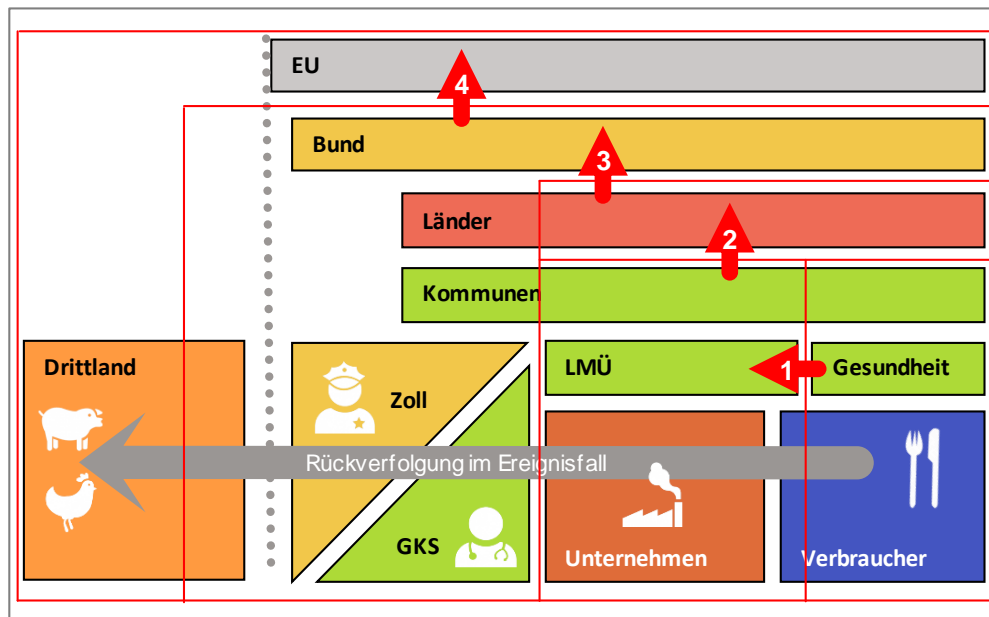


Abb. 25: Vorgänge im Ereignisfall

Im ersten Schritt erfolgt die Identifikation eines lebensmittelbedingten Ausbruchs, was die Einschaltung der zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden zur Folge hat. Die Untersuchung eines solchen Ausbruchs erfolgt in der Regel zuallererst durch die lokalen Behörden in den Bundesländern. Ist der Ausbruch nicht nur lokal begrenzt, sondern überschreitet die Grenzen eines Bundeslandes, koordinieren die betroffenen Länder sich untereinander in der Regel über die zuständigen Länderministerien (Schritt 2). Bei einem Ausbruch, der im Ermessen der handelnden Personen der Bundesländer als Ereignis oder Krise zu klassifizieren ist und nicht oder nicht ausreichend schnell im Rahmen der üblichen Verfahren zu klären scheint, kann die Einberufung der Krisenorganisation des Bundes erfolgen (Schritt 3). Der Bund koordiniert ab diesem Zeitpunkt die bundesländerübergreifenden Maßnahmen. Auf Bundesebene erfolgt, falls erforderlich, auch eine Meldung bzw. die Koordination von Maßnahmen in Richtung der EU (Schritt 4). Die Vorgänge und Ansätze auf den unterschiedlichen Ebenen sind nachfolgend erläutert.

6.2 Vorgänge auf Bundesländerebene

Im Rahmen der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland liegt die Aufklärung lebensmittelbedingter Krankheitsausbrüche in erster Linie bei dem Bundesland, das von dem Vorfall betroffen ist (§83 i. V. m. §84 (1) Grundgesetz). Wird ein Ausbruch entdeckt und in Zusammenhang mit Lebensmitteln gebracht, so leitet die zuständige Lebensmittelüberwachungsbehörde (meist auf Kreis- oder Stadtebene) eine Untersuchung ein. Wird der Ausbruch zuerst bei den Lebensmittelüberwachungsbehörden offenbar, so informieren diese (gemäß § 42 Absatz 3 LFGB) die Gesundheits-

Ablauf

behörden. Die gute Zusammenarbeit zwischen den Gesundheits- und den Lebensmittelüberwachungsbehörden ist für die Aufklärung wesentlich. Zur Unterstützung der zügigen, zielgerichteten und systematischen Aufklärung von lokalen oder regional begrenzten Krankheitsausbrüchen wurde unter der Leitung des BfR ein (2014 zuletzt aktualisierter) Leitfaden für die Ausbruchsauflärung entlang der Lebensmittelkette erarbeitet²⁶⁶. In diesem Leitfaden empfehlen die Verfasser, die Bildung eines „Ausbruchsteams“ aus den beteiligten Behörden.

Ziel der (gemeinsamen) Untersuchungen ist es, möglichst schnell alle wichtigen Informationen zur Bewertung der Situation und zur Umsetzung von zielführenden Maßnahmen zusammenzutragen. Dies wird in der Regel umgesetzt durch:

- Identifikation und Befragung von erkrankten Personen
- Untersuchung und Bewertung der bei den erkrankten Personen entnommenen Proben
- Sicherung und Untersuchung von Lebensmittelresten und Rückstellproben (wenn vorhanden)
- Kontrolle der Betriebe und Befragung der involvierten Personen, die mit dem unter Verdacht stehenden Lebensmittel in Kontakt gekommen sind
- Probennahmen von Lebensmitteln und identifizierten möglichen Kontaminationsquellen in den Betrieben
- Rückverfolgung der Lebensmittelkette der unter Verdacht stehenden Produkte, Rohwaren und/oder Materialien (bspw. Produktions- oder Verpackungsmaterialien), wenn der Ursprung der Kontamination auf den untersuchten Stufen der Kette nicht zweifelsfrei identifiziert werden kann.²⁶⁷

Maßnahmen im Rahmen der Untersuchung

Praxisstudie: Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben

Die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben stellt sich nach Aussagen von VertreterInnen der deutschen Lebensmittelüberwachung und anderen Fachleuten häufig als Problem dar. In dieser im Rahmen des ZooGloW-Projektes erstellten Praxisstudie werden funktionierende Beispiele aus verschiedenen Bereichen der Lebensmittelindustrie vorgestellt und wichtige betriebliche Faktoren guter Rückverfolgbarkeit zusammengefasst.

Hier lesen: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/>



Ergibt sich ein Zusammenhang zwischen einem bestimmten Lebensmittel und dem Ausbruch, leiten die Behörden weitere Schritte ein. Als mögliche Reaktionen aus den Bewertungsergebnissen kommen seitens der Lebensmittelüberwachung insbesondere folgende Maßnahmen zur Gefahrenabwehr entlang der Warenkette in Betracht:

- Sicherstellung der betreffenden Lebensmittel bis zum Vorliegen von diagnostischen Untersuchungsergebnissen
- Verkehrsverbot bzw. Abgabeverbot der in Verdacht stehenden bzw. identifizierten Lebensmittel

Maßnahmen zur Gefahrenabwehr

- Anordnung von Proben durch den Hersteller
- Anordnung der Beseitigung der Lebensmittel
- Anordnung und Überwachung von Reinigungs- und Desinfektionsmaßnahmen
- Anordnung des Rückrufs von Lebensmitteln durch den Betrieb
- Betriebsschließung
- Information der Öffentlichkeit

Geht von einem identifizierten und im Verkehr befindlichen Lebensmittel ein ernstes, unmittelbares oder mittelbares Risiko für die menschliche Gesundheit aus ist zudem zu prüfen, ob eine RASFF-Meldung (gemäß Artikel 50 VO (EG) Nr. 178/2002; vgl. Kap. 2.5.1.2) zu erstellen und an übergeordnete Stellen (zur Prüfung der Weiterleitung an die EU-Kommission) zu übermitteln ist.

Betrifft der Ausbruch mehrere Kreise, so entscheiden die verantwortlichen Behördenleitungen, ob die mittleren und oberen Landesbehörden einbezogen werden. Laut Aussagen aus Gesprächen mit Kreisordnungsbehörden sowie oberen Landesbehörden hängt dies insbesondere davon ab, ob die für den betreffenden Ausbruch verantwortliche Ursache schnell eingegrenzt und einem Lebensmittel bzw. Betrieb zugeordnet werden kann. In der Praxis werden klar begrenzte Ausbrüche bzw. Ursachen dann in einem betreffenden Kreis oder bilateral zwischen betroffenen Kreisen auf der fachlich-operativen Ebene bearbeitet. Dies ist bspw. der Fall, wenn das Ausbruchsgeschehen einen einzelnen Kreis betrifft, der als ursächlich angenommene Betrieb jedoch Produktionsstätten oder Niederlassungen in anderen Kreisen besitzt und diese ebenfalls in die Untersuchung integriert werden sollen. Die Grundlage dafür bildet § 38 (3) LFGB, der die Behörden zur gegenseitigen Unterstützung verpflichtet. Wird die mittlere/obere Landesbehörde (bspw. das für Verbraucherschutz zuständige Landesamt oder -ministerium) eingeschaltet, so kann diese die Maßnahmen zwischen den Kreisen koordinieren und die abgestimmte Kommunikation übernehmen. Die gemeinsame Aufklärung wird auch über Ländergrenzen hinweg auf der operativ-fachlichen Ebene zwischen den Kreis- und Landesbehörden umgesetzt. Stellen die involvierten Behördenleiter jedoch fest, dass der Krankheitsausbruch und/oder dessen Ursachen nicht oder nicht ausreichend schnell im Rahmen der üblichen Verfahren zu klären ist, dann können die Bundesländer durch den Bund unterstützt werden.

Ausbruch über
Ländergrenzen

6.3 Vorgänge auf Bundesebene

Bei bundesländerübergreifenden Ereignissen können die Verantwortlichen auf Landesebene durch das BMEL bzw. BVL beim Krisenmanagement unterstützt werden. Die betreffenden Regelungen wurden auf der 8. Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) im Jahr 2012 vereinbart. Die „Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“²⁶⁸ findet bei der Bewältigung von Situationen Anwendung, in denen die Sicherheit eines Lebens- oder Futtermittels innerhalb Deutschlands nicht mit den Routineverfahren – also der Klärung des Sachverhaltes auf Ebene der Le-

Koordination durch
den Bund

Krisenleitfäden

bensmittelüberwachung der Länder – bewältigt werden kann. Eine solche Situation liegt nicht nur bei einem Krankheitsausbruch vor, sondern auch, wenn ein als nicht sicher einzustufendes Lebensmittel²⁶⁹ in den Verkehr gelangt ist oder kommen könnte, die Herstellung und/oder Distribution mehrere Bundesländer betrifft und es somit eines schnellen, einheitlichen und koordinierten Vorgehens in allen Regionen bedarf.

Die wesentlichen Akteure auf Bundesebene haben ihre Vorgehensweisen in Verfahrensanweisungen und Leitfäden verankert (BMEL: Leitfaden zum Krisenmanagement Lebensmittelsicherheit; BVL: BVL-Krisenleitfaden; BfR: Verfahrensanweisung Krisenmanagement). Eine besondere Rolle kommt dem BVL zu, das als die übergeordnete Koordinations- und Informationsaufbereitungsstelle fungiert. Ein Ereignisfall kann vom BVL mit einem dort angesiedelten Lagezentrum unterstützt werden, in dem diese Aufgaben umgesetzt werden.

Ein Krisenfall im Lebensmittelbereich wird als solcher gehandhabt, wenn das BMEL durch den Staatssekretär im BMEL den Bund-Länder-Krisenrat „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ einberuft. Der Krisenrat wird einberufen, wenn ein Bundesland dies verlangt (VSMK (2012) § 1). Beteiligt sind die für Verbraucherschutz zuständigen Amtschefs der Länder und des Bundes sowie dem oder der Vorsitzenden des Krisenstabes (nach Einberufung durch den Krisenrat; siehe unten) sowie ggf. die Amtschefs weiterer betroffener Ressortbereiche, wie z. B. Gesundheit oder Umwelt (VSMK (2012) § 2). Um die Entscheidung zum weiteren Vorgehen zu treffen, wird eine Sitzung des Bund-Länder Krisenrates abgehalten. Der Krisenrat ist das oberste politische Gremium des Krisenmanagements, mit dem Ziel die gemeinsame Lageeinschätzung, die grundlegenden Vorgaben zur Krisenbewältigung und eine abgestimmte öffentliche Krisenkommunikation zu gewährleisten.

Krisenrat und Krisenstab

Die Einberufung des **Krisenrates** ist die Voraussetzung für den Einsatz des **Bund-Länder-Krisenstabes**. Der Krisenstab stellt das oberste operative Gremium der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern dar. Er setzt sich aus den Abteilungsleiter der für Lebensmittel- oder Futtermittelsicherheit zuständigen Landesministerien sowie dem Vorsitz durch eine/n VertreterIn des BMEL zusammen. Sein vordringliches Ziel ist die Koordination aller beteiligten Behörden.

Der **Krisenrat** kann zudem die Einberufung einer behördenübergreifenden Task Force „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ als Ermittlerteam beschließen. In dieser Task Force können bspw. Vertreter des BfR ihre Expertise zur wissenschaftlichen Risikobewertung einbringen oder das RKI seine Beurteilung zu Aspekten der Gesundheit.

Der Sitz bzw. die Geschäftsstelle dieser temporären Krisenorganisation aus Krisenstab und Task Force ist am BVL in Berlin. Dort werden Ereignisse und Krisen in einer sogenannten Besonderen Aufbauorganisation (BAO) bearbeitet. Dabei wird in zwei Stufen unterschieden. BAO Stufe 1 bedeutet, dass ein Lagezentrum eingerichtet wird, in dem relevante Informationen zu einem Ereignis zentral gesammelt, aufbereitet und den relevanten Stellen zur einheitlichen Ereigniskommunikation zur Verfügung gestellt werden. BAO Stufe 2 setzt voraus, dass eine Krise eintritt. In Stufe 2 wird das Lagezentrum um die behördenübergreifende Task Force erweitert, die vom BVL aus innerhalb der Krise agiert.²⁷⁰

Diese Vorgehensweisen zur Bewältigung von Lebensmittelkrisen haben sich aus Behördensicht bewährt und werden von den beteiligten Behörden weiterentwickelt²⁷¹. Erstmals umgesetzt wurde sie während des EHEC-Ausbruchs 2011. Auch wenn im Verlauf dieser Krise die Risikokommunikation seitens der politischen Ebene und einzelne Aspekte der Krisenbewältigung Anlass zur Kritik von verschiedener Seite gaben^{272, 273}, so wurde das grundsätzliche Vorgehen und die Organisation des Krisenmanagements seitens der beteiligten Behörden positiv bewertet. Bewähren konnte sich das Vorgehen während des Noroviren-Ausbruchs aufgrund von belasteten Erdbeeren aus China in 2012. Hier konnte durch das zentral koordinierte Vorgehen am BVL eine schnelle und strukturierte Bewältigung der Krise erreicht werden.²⁷⁴

6.4 Vorgänge auf EU- und internationaler Ebene

In der Basisverordnung (VO (EG) Nr. 178/2002) sind in Kapitel 4 „Schnellwarnsystem, Krisenmanagement und Notfälle“ die wesentlichen Grundlagen für das Handeln auf EU-Ebene im Ereignisfall festgelegt. Konkretisiert werden die Strukturen und Maßnahmen in Anhang 1 „Allgemeiner Plan für das Krisenmanagement im Bereich der Lebens- und Futtermittelsicherheit“ des Beschlusses der Kommission 2004/478/EG.²⁷⁵ Diese Maßnahmen können nach Artikel 46(5) VO (EG) Nr. 882/2004 können auch ausgelöst werden, wenn bei Gemeinschaftskontrollen im Drittland ein ernsthaftes Risiko festgestellt wird.

Der Ständige Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit berät die EU-Kommission kontinuierlich zu Fachfragen und steht in Krisensituationen als Expertengremium zur Verfügung.²⁷⁶ Im Ausschuss sind Fachleute aus den Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Themen vereint (bspw. allgemeine Lebensmittelsicherheit, biologische Sicherheit, Kontroll- und Einfuhrbestimmungen etc.). Auf Grundlage von Artikel 53 VO (EG) Nr. 178/2002 kann die EU-Kommission im Eilverfahren Maßnahmen zur Gefahrenabwehr veranlassen, z. B. die Aussetzung der Einfuhrgenehmigung (Artikel 53 a. b)).

Bei EU-Länder-übergreifenden Krisen tauschen sich die EU-Mitgliedsstaaten zum Vorgehen und zu Befunden aus. Diese Zusammenarbeit ist für die deutschen Behörden in § 38 Absatz 4, 6, 7 und 8 LFGB geregelt. Die deutschen Behörden sind angehalten Anfragen anderer Mitgliedstaaten zu beantworten und diese bei Ermittlungen zu unterstützen. Zudem wird den deutschen Behörden erlaubt, ermittlungserrelevante Daten aus der Überwachung an andere Behörden in Deutschland und der EU weiterzugeben. Sind Drittländer betroffen, sind die deutschen Behörden verpflichtet dies an die EU-Kommission zu melden.

Für Deutschland ergeben sich bspw. die nachfolgenden Handlungsoptionen im EU- und internationalen Kontext bei einer Krise. Durch das BVL erfolgt eine Meldung in das Schnellwarnsystem der EU, RASFF (Grundlage ist die VO (EU) 16/2011; vgl. Kap. 2.5.1.2).²⁷⁷ Dies kann bei importierter Ware bspw. zur Folge haben, dass als vorbeugende Maßnahme eine verstärkte Kontrolle an der GKS ausgelöst wird (vgl. Kap. 4.1.6) oder der betreffende Betrieb im Drittland seine EU-Zulassung verliert (vgl. Kap. 3.1 zu zugelassene Drittlandsbetrieben).

Ständiger
Ausschuss für die
Lebensmittelkette
und Tiergesundheit

EU-Länder über-
greifende Krisen

Internationale
Ebene weltweit

Die Vorgänge auf internationaler Ebene liegen nur mittelbar im Betrachtungsfeld dieser Untersuchung. Auf internationaler Ebene werden Ereignisse und Krisensituationen insbesondere von zwei Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) koordiniert.

INFOSAN Netzwerk

Zu nennen ist die Initiative „International Food Safety Authorities Network“ (INFOSAN). Sie wurde im Jahr 2004 gemeinsam von der WHO und der FAO etabliert. Das weltweite Netzwerk von Lebensmittelsicherheitsbehörden wird seitdem stetig ausgebaut. Ziel von INFOSAN ist es, die internationale Verbreitung von kontaminierten Lebensmitteln und von Krankheiten einzuschränken. Erreicht werden soll dies über die Vernetzung aller AkteurInnen und die Förderung eines schnellen Informations- und Erfahrungsaustausches, unter anderem zu bewährten Testverfahren für einzelne Erreger. Aktuell sind 181 Staaten Mitglied der Initiative²⁷⁸.

In einem Beitrag „Lehren aus Krisen in der Vergangenheit“, gehalten auf dem BfR-Symposium im September 2012, am Beispiel der Melamin-Kontamination u. a. von Säuglingsnahrung im Jahr 2012, stellte eine WHO-Vertreterin die Arbeit von wie folgt dar:

„ [...] Insgesamt 47 Länder meldeten Melamin-kontaminierte Lebensmittel. Die gesundheitlichen Bedenken waren am größten in China; dort wurden 22 Millionen Menschen gescreent; 300.000 Kinder waren erkrankt; sechs Todesfälle wurden bestätigt.

Auf diese dramatische Situation reagierte INFOSAN sehr schnell mit Falldefinitionen, epidemiologischen Daten und der Beschreibung von Behandlungsmöglichkeiten. Ferner nahm die WHO eine vorläufige Risikobewertung des Melamins vor und veröffentlichte sie auf ihrer Website; zusätzlich stellte sie Informationen zu relevanten Analysemethoden in verschiedenen Produkten zur Verfügung. In den folgenden Monaten nach Bekanntwerden der Kontamination trug INFOSAN Informationen aus den verschiedenen Ländern zusammen, listete kontaminierte Produkte und Chargennummern auf, um ihre Identifizierung zu erleichtern und recherchierte Vertriebskanäle.

Wir haben die Länder identifiziert, in die diese Produkte geliefert wurden, damit diese umgehend aus dem Markt genommen werden konnten. [...]“²⁷⁹.

Solche Vorgänge auf internationaler Ebene können im direkten Zusammenhang mit entsprechenden Warenströmen stehen. Die Koordination der konkreten Maßnahmen erfolgt in diesem Fall wiederum, wie in diesem Kapitel dargestellt, über die Europäische Kommission.

Quellen und Verweise

- ²⁶³ Bundesregierung (2012): Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Erfassung, Auswertung und Veröffentlichung von Daten über das Auftreten von Zoonosen und Zoonoseerregern entlang der Lebensmittelkette (AVV Zoonosen Lebensmittelkette) vom 10. Februar 2012. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_10022012_3289026230009.htm (letzter Zugriff 30.06.2016)
- ²⁶⁴ BVL (2014): BVL-Krisenleitfaden. Leitfaden des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zur Bearbeitung von Ereignissen und Krisen im Bereich Lebensmittel, Futtermittel, Kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände. Version 1.6. Stand 08.08.2014. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/07_Bundesamt/krisenleitfaden2014_en.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ²⁶⁵ Ebenda. S. 3.
- ²⁶⁶ BfR (2014a): Ausbruchsauklärung entlang der Lebensmittelkette. Leitfaden einer am BfR eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Leitfadens zur Ausbruchsauklärung entlang der Lebensmittelkette, Stand 2014. Online. URL: <http://www.bfr.bund.de/cm/343/ausbruchsauklaerung-entlang-der-lebensmittelkette.pdf> (letzter Zugriff am 27.06.2016)
- ²⁶⁷ Ebenda. S. 19ff.
- ²⁶⁸ Verbraucherschutzministerkonferenz (2012): Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Krisenmanagement/Bund_Laender_Vereinbarung_2013_08_31.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Zugriff am 27.06.2016)
- ²⁶⁹ Ebenda. vgl. Kriterien §1 Nr. 1.-4.
- ²⁷⁰ BVL (2014): BVL-Krisenleitfaden. Leitfaden des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zur Bearbeitung von Ereignissen und Krisen im Bereich Lebensmittel, Futtermittel, Kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände. Version 1.6. Stand 08.08.2014. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/07_Bundesamt/krisenleitfaden2014_en.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ²⁷¹ BVL-Gespräch (2014): Persönliches Gespräch mit einem Vertreter des BVL, Abteilung 1 (Lebensmittelsicherheit), geführt von Stephan Albert und Michael Grau. Berlin, 02.09.2014.
- ²⁷² Tagesschau (2011): *Deutschland verteidigt Vorgehen in der EHEC-Krise*. Artikel vom 06.06.2011. Online. URL: <https://www.tagesschau.de/ausland/eheceu100.html> (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ²⁷³ Foodwatch (2012): IM BOCKSHORN – Die EHEC-Krise im Frühsommer 2011, Foodwatch Analyse 2012. Online. URL: https://www.foodwatch.org/fileadmin/migrated/content/uploads/EHEC_foodwatch_Analyse_2012_korrektur_20131011.pdf (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- ²⁷⁴ Luber, P./Huber, U. (2015): „Erfolgsmodell Task Force – wie sie den Brechdurchfall durch Noroviren aufklärte“ In: *Behr's Jahrbuch für die Lebensmittelwirtschaft 2015*, B. Behr's Verlag, Hamburg 2015.
- ²⁷⁵ Europäische Kommission (2004b): *Beschluss der Kommission vom 29. April 2004 zur Erstellung eines allgemeinen Plans für das Krisenmanagement im Bereich der Lebens- und Futtermittelsicherheit (2004/478/EG)*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0478R\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0478R(01)&from=DE) (letzter Zugriff am 22.06.2016)

²⁷⁶ Europäische Kommission (2004c): *Beschluss der Kommission vom 6. August 2004 über die Einsetzung einer Beratenden Gruppe für die Lebensmittelkette sowie für Tier- und Pflanzengesundheit (2004/613/EG)*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32004D0613> (letzter Zugriff am 22.06.2016)

²⁷⁷ Europäische Kommission (2011): *Verordnung (EU) Nr. 16/2011 der Kommission vom 10. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen für das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0016&from=DE> (letzter Zugriff am 22.06.2016)

²⁷⁸ WHO (2016): *International Food Safety Authorities Network (INFOSAN)*. Online. URL: http://www.who.int/foodsafety/areas_work/infosan/en/ (letzter Zugriff am 23.06.2016)

²⁷⁹ Tritscher, Angelika (2013): „Lehren aus Krisen in der Vergangenheit“ in: Tagungsband: *Handeln in Krisen und Krisenprävention. BfR-Symposium in Kooperation mit ANSES (Frankreich) und DTU (Dänemark) 13.–14. September 2012 in Berlin*. Online. URL: <http://www.bfr.bund.de/cm/350/handeln-in-krisen-und-krisenpraevention-tagungsband.pdf> (letzter Zugriff am 23.06.2016); Seite 24

7 Erkenntnisse und Empfehlungen

Das ZooGloW-Teilprojekt „Optimierung der Prozesse zur Lebensmittelsicherheit“ des Instituts für Public Management (IPM) am Institut für Prozessoptimierung und Informationstechnologien (IPO-IT) Berlin wurde mit dem Ziel durchgeführt, Empfehlungen und Verbesserungshinweise für die Lebensmittelüberwachungsvorgänge entlang der Einfuhrwarenströme auszusprechen. Besonderer Fokus war die Betrachtung der Einfuhrvorgänge für Schweine- und Geflügelfleisch hinsichtlich der Minimierung der Gefahr des unbeabsichtigten Eintrages zoonotischer Krankheitsüberträger. In dem Projekt mit einer Laufzeit von drei Jahren wurden zu diesem Zweck die relevanten Vorgänge identifiziert, aus der Perspektive der Aufbau- und Ablaufoptimierung analysiert und in zahlreichen Gesprächen, Interviews und Befragungen bei den Akteuren und Interessengruppen hinterfragt.

Als zentrale Erkenntnis ist festzuhalten, dass es sich beim Kontrollsystem für die Einfuhr aus Drittländern und den gesamten Überwachungsvorgängen entlang der Warenströme zu den VerbraucherInnen um ein etabliertes und gut funktionierendes System handelt. Die VerfasserInnen teilen die Ansicht vieler GesprächspartnerInnen und von führenden AkteurInnen der Lebensmittelsicherheitsbehörden, dass Lebensmittel in Deutschland (und der EU) sicher sind bzw. noch nie ein höheres Sicherheitsniveau als heute erreicht wurde.²⁸⁰ Auch die medial verstärkt wahrnehmbaren Lebensmittelskandale der letzten Jahre ändern an dieser Einschätzung nichts.

In den letzten Jahren hat sich in den Vorgehensweisen (z. B. Stärkung und Verfeinerung der Risikobewertung und der risikoorientierten Kontrollen, Betrachtung des Internethandels mit der Zentralstelle G@zielt) und insbesondere in der Organisation bei Krisenfällen (z. B. Krisenmanagement des Bundes und Task Force) vieles verändert. Auslöser waren unter anderem verschiedene Lebensmittelkrisen (insbesondere BSE, EHEC). Der Status quo wurde in den Kapiteln 2-6 dieses Berichtes beschrieben. Dort finden sich auch kritische Anmerkungen zu den einzelnen Aspekten. Aktuell ist im Ermessen der VerfasserInnen in vielen Bereichen ein guter Stand erreicht. Die Lebensmittelüberwachung ist gut gerüstet für die Herausforderungen von heute und morgen. Die neuen Regelungen und Vorgänge des Krisenmanagements müssen sich nun in zukünftigen Krisengeschehen bewähren. Die kontinuierliche Verbesserung des Systems wird getragen durch den intensiven horizontalen und vertikalen Dialog der Beteiligten, Koordinations- und Steuerungsprogramme samt PDCA-Zyklus, durch die weitgehend flächendeckende Nutzung von Qualitätsmanagementsystemen in den beteiligten Organisationen, durch Audits (auf Kommunal-, Landes- und Bundes- und EU-Ebene sowie von Zertifizierern) und durch Krisenübungen. In den Gesprächen mit VertreterInnen der beteiligten Behörden hat das Projektteam des IPM viele engagierte Menschen getroffen, die mit großer Überzeugung und Sachverstand auf die Ziele und Abläufe der Lebensmittelsicherheit blicken und Verbesserungen vorantreiben.

Aktuell sind weitere Veränderungen durch die Überarbeitung der Kontrollverordnung VO (EG) Nr. 882/2004 in der Entwicklung. Welche konkreten Effekte dadurch im betrachteten System zustande kommen, konnte zum Abschluss der Arbeiten an dieser

Ziel: Empfehlungen und Verbesserungshinweise

Zentrale Erkenntnis: Gutes und etabliertes System

Untersuchung noch nicht beurteilt werden. Die Diskussionen auf politischer und fachlicher Ebene waren hierzu noch im Gange.

Nachfolgend werden die Erkenntnisse und Empfehlungen entlang der vorangegangenen Berichtsstruktur erläutert. Dabei werden zuerst die Hinweise behandelt, die sich auf übergreifende Aspekte der Koordination, Steuerung, Überprüfung und Verbesserung des LMÜ-Systems beziehen. Danach folgen die Aussagen dem Warenstrom vom Drittland zu den VerbraucherInnen in Deutschland und werden abschließend um die identifizierten Potenziale im Krisen- und Rückverfolgungsfall ergänzt.

7.1 Übergreifende Potenziale der LMÜ

7.1.1 Strukturen und Vorgehensweisen der LMÜ vereinheitlichen

Insbesondere nach der BSE-Krise wurden in den 2000er Jahren erhebliche Reorganisationen in der Lebensmittelsicherheit umgesetzt. Auf Bundesebene wurden mit der Errichtung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) das Risikomanagement auf der einen und die Risikobewertung und die Risikokommunikation auf der anderen organisatorisch getrennt und institutionell verankert.²⁸¹ Die Aufgaben zwischen dem Bundesamt und den für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zuständigen, unabhängigen Bundesinstituten wurden neu verteilt. Insbesondere auf Ebene der zuständigen Behörden in den Kommunen, aber auch in übergeordneten Behörden wurden Qualitätsmanagementsysteme zur Standardisierung und Steuerung der Überwachungstätigkeiten eingeführt. Diese Strukturen stellen weitgehend den heutigen Status quo dar (vgl. Kap. 2) und haben sich, auch wenn Uneinheitlichkeiten bestehen, bis dato grundsätzlich bewährt. Die im Rahmen dieser Untersuchung identifizierten Verbesserungsmöglichkeiten der behördlichen Lebensmittelüberwachung liegen zum großen Teil in punktuellen Aspekten, die fehlende Regelungen oder Vorgaben betreffen, weniger in global-strukturellen Defiziten. Eine Ausnahme bildet die Organisation unterhalb der Bundesebene. Hier schließen sich die VerfasserInnen der Kritik aus einem Audit der FVO²⁸² sowie dem Gutachten des Bundesrechnungshofes zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes aus dem Jahr 2011 an: Die föderale Struktur der Bundesrepublik und die damit einhergehende Aufgabenverteilung erscheint für die Erreichung einheitlicher Vorgehensweisen und Umsetzungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit nicht in allen Bereichen zielführend. Die VerfasserInnen sind im Rahmen dieser Untersuchung in den Bundesländern auf unterschiedlichste Regelungen, Vorgehensweisen und Systeme als Folge der Grundstruktur der LMÜ in Deutschland gestoßen. Genannt seien hier beispielhaft:

- unterschiedliche IT-Systeme an den Grenzkontrollstellen (GKS)
- unterschiedliche Vereinbarungen zwischen GKS und Zoll zu Reiseverkehrskontrollen
- unterschiedliche Konzepte und Vorgehensweisen zur Verbreitung und Umsetzung von QM-Systemen in der LMÜ

Föderale Struktur
sorgt für Unein-
heitlichkeit

- unterschiedliche Datenerfassung aus Betriebskontrollen und Probennahmen zwischen Bundesländern und zwischen Kreisordnungsbehörden
- unterschiedliche Regelungen zum Vier-Augen-Prinzip, der Bezirks-Rotation der LebensmittelkontrolleurInnen, der Beraterrolle der KontrolleurInnen, des Einsatzes von Sachverständigen der Untersuchungsämter etc. auf Ebene der Kreisordnungsbehörden der LMÜ sowie
- unterschiedliche Ahndung von Verstößen mit teils zwingender, teils optionaler Übergabe des Sachverhaltes an die Strafverfolgungsbehörden.

Einige der vorgenannten Punkte werden nachfolgend näher erläutert. Trotz all dieser und vieler weiterer Unterschiede bleibt die Feststellung bestehen, dass es sich bei der Lebensmittelüberwachung um ein grundsätzlich gutes und funktionierendes System handelt. Dennoch ist die Frage zu stellen, welche Effekte die unterschiedlichen Handhabungen durch die Länder und in den Kommunen auf die Zusammenarbeit zwischen den Behörden (z. B. uneinheitliche Datenerhebung und Zulieferung an übergeordnete Behörden), die Industrie und nicht zuletzt die VerbraucherInnen haben. Wichtig erscheint den VerfasserInnen aus diesem Grund erneut die Diskussion darüber anzustoßen, wie durch einheitliche und praxistaugliche Regelungen ein konsistenteres Vorgehen der Lebensmittelüberwachungsbehörden gewährleistet werden kann.

Mit der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen im Lebensmittelüberwachungsbereich um das Jahr 2004 wurden wichtige Schritte getan. Die uneinheitliche Umsetzung in den Bundesländern und die fehlenden Vorgaben auf Bundesebene haben jedoch einen „Flickenteppich“ von Einzellösungen erzeugt. Als ein Resultat dessen entstand in einigen Gesprächen, insbesondere auf kommunaler Ebene, der Eindruck, dass die QM-Systeme nicht in der wünschenswerten Intensität als Möglichkeit zur verbindlichen Regelung von Sachverhalten und als Instrument zur kontinuierlichen Verbesserung genutzt werden. Hier sollte bspw. die fachaufsichtliche Überprüfung durch übergeordnete Behörden ansetzen, um die Wahrnehmung für den Nutzen und die Effektivität dieser Systeme zu erhöhen. Externe Zertifizierer bzw. Auditierer (wie der TÜV u. a.) scheinen nach mehrfach geäußelter Meinung der operativen Ebene der Überwachungsbehörden keine ausreichende Sachkenntnis der fachlichen Erfordernisse einzubringen. Dadurch fehlt häufig die Akzeptanz für deren Empfehlungen bei den handelnden Personen der LMÜ.

Mindestens die Bundesländer sollten sich auf ein bundesländerübergreifendes, gemeinsames Vorgehen bzw. gemeinsame QM-Standards einigen. Aus den Gesprächen und Interviews wurden für die VerfasserInnen keine tragfähigen Argumente offenbar, die einem einheitlichen Vorgehen der Bundesländer objektiv entgegenstehen würden. Die Arbeit der operativen Ebene der Lebensmittelüberwachung in den Kommunen mag zwar strukturell unterschiedliche Anforderungen aufweisen (Bsp. Anzahl und Art der Betriebe, Stadt- und Flächenkommunen etc.), fachlich/inhaltlich weist das „Kerngeschäft“ der Lebensmittelüberwachung aus Sicht der VerfasserInnen jedoch bundesländerübergreifend sehr klare und gleichartige Anforderungen auf. Eine gemeinsame Vorgabe in Form einheitlicher Prozesse und der Abgrenzung von Aufgaben und deren Erledigung (Bspw. die personelle Trennung von Regelprobennahme und Verdachtsproben oder die personelle Trennung der Kontrolle verschiedener Be-

triebsklassen) würde zudem die Personalbemessung erleichtern, die Argumentationsgrundlage der Lebensmittelüberwachungsämter stärken und somit potenziell eine bessere Entkopplung von kommunalen Haushaltslagen ermöglichen.

7.1.2 Risiken an die VerbraucherInnen effektiv kommunizieren

Die Risikokommunikation ist ohne jeden Zweifel einer der heikelsten Aspekte der Lebensmittelsicherheit. Aus den Gesprächen mit Lebensmittelüberwachungsbehörden kam ebenenübergreifend sehr deutlich zum Ausdruck, dass viele der Vorfälle im Lebensmittelbereich der letzten Jahre erst durch eine entsprechende Kommunikation zu Lebensmittel-„Krisen“ wurden. Auf der operativen Ebene wären diese fachlich-routiniert und im Rahmen der üblichen und bewährten Verfahren bearbeitet und gelöst worden, ohne dass die VerbraucherInnen durch öffentliche Meldungen ggf. in unnötig hohem Maß verunsichert werden. Nach Auskünften der operativen Ebene ist Risikokommunikation im Krisenfall eine Gratwanderung, die den MitarbeiterInnen in den Fachbehörden besser gelingt als der politischen Ebene. Dennoch besteht die Zielsetzung, die VerbraucherInnen hinreichend und zeitnah über Lebensmittelrisiken und -ereignisse zu informieren. Eines der Instrumente, mit dem dies erreicht werden soll, ist die Internetseite lebensmittelwarnung.de (vgl. Kap. 5.3). Die Webseite bietet gut aufbereitete Informationen zu aktuellen Ereignissen im Zusammenhang mit Lebensmittelprodukten. Während die Webseite im Ermessen der VerfasserInnen für die VerbraucherInnen nutzbringende Informationen enthält, ist der Twitter-Kanal zur Webseite nur bedingt zielführend genutzt. Über Twitter erfolgt lediglich die immer gleich lautende Meldung „Es wurde eine



Abb. 26: Screenshot Twitter-Kanal @LMWarnung

„Es wurde eine neue Warnung veröffentlicht. Sie finden die Warnmeldung unter ...“ gefolgt von einem Link zur Meldung auf der Webseite (vgl. Abb. 26). Die Twitter-Meldung enthält keine für die VerbraucherInnen direkt nutzbaren Informationen anhand derer sie eine Entscheidung bzgl. ihres Konsumverhaltens treffen können. Dies erscheint aufgrund der Zielsetzung des Online-Angebotes insgesamt nicht schlüssig. Auch wird es dem Medium Twitter nicht gerecht, da dieses gerade den Vorteil bietet, dass Informationen kurzgefasst und schnell verbreitet werden können. Konsequenterweise sollten die Informationen dort nicht nur konkrete Hinweise für die VerbraucherInnen liefern, sondern auch getrennt nach Bundesländern auf einzelnen Twitter-Kanälen veröffentlicht werden. So könnte eine Verbraucherin aus Bayern gezielt auf eine Warnung reagieren, ohne erst durch einen vertiefenden Blick in die eigentliche Meldung die Relevanz für das eigene Bundesland prüfen zu müssen. In der vorliegenden Form kann die Nutzung des Social Media Kanals nach Ansicht der VerfasserInnen im

Grunde unterbleiben. Ein Indiz für den geringen Nutzen für die VerbraucherInnen ist ggf. auch die mit 5.706 geringe Anzahl der Abonnenten (Follower) des Angebotes (Stand 20.07.2016).

7.1.3 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kommunen beim Internethandel verbessern bzw. neu regeln

Die Zentralstelle G@ZIELT am BVL recherchiert seit 2013 im Internet nach Online-Lebensmittelhändlern und meldet diese im Verdachtsfall oder bei fehlender Anmeldung als Lebensmittelunternehmen an die Lebensmittelüberwachung am angegebenen Sitz des Händlers. Diese integriert den Händler in die Betriebskontrollen bzw. geht Beanstandungen nach. Aus der Berichterstattung zu den Ergebnissen dieser Tätigkeit von G@ZIELT²⁸³ und den Gesprächen mit dem BVL ist nachvollziehbar, dass die Zentralstelle einen guten Beitrag zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit leistet bzw. leisten kann. Aus den Gesprächen mit den kommunalen Lebensmittelüberwachungen wurde jedoch deutlich, dass die Arbeit des BVL von diesen recht skeptisch betrachtet wird. Dies fußt nach Einschätzung der VerfasserInnen zum Teil auf eine unzureichende Wahrnehmung der Aktivitäten des BVL und zum anderen auf grundlegenden Problematiken, denen sich die kommunalen Ordnungsbehörden gegenübergestellt sehen: Vielfach sind Online-Händler an den angegebenen Adressen nicht anzutreffen oder es handelt sich um eine Privatwohnung, zu der die Behörden nicht ohne Weiteres Zutritt haben. Auch ist nach Aussagen von Amtsleitungen aus der LMÜ häufig die Firmenanschrift nicht übereinstimmend mit Lagerstandorten, welche sich zum Teil im Ausland oder einem anderen Bundesland befinden. Auch „Facebook-Shops“, die nicht auf den ersten Blick als solche zu erkennen sind, tatsächlich aber gewerblich betrieben werden, stellen ein Problem dar. Dadurch ist die Verfolgung bzw. Kontrolle der Online-Händler zum Teil mit erheblichem Aufwand verbunden, der von der LMÜ im Rahmen ihrer Personalkapazitäten bei gleichzeitiger Erfüllung ihrer Kernaufgaben nicht in ausreichendem Maße erbracht werden kann.

Aus Sicht der VerfasserInnen ist die Arbeit der Zentralstelle G@ZIELT eine wichtige Verbesserung im System der Lebensmittelüberwachung, um den sich durch den Online-Handel verändernden Marktbedingungen gerecht zu werden. Die Befugnisse von G@ZIELT gehen jedoch noch nicht weit genug. Um die Effektivität zu erhöhen, sollten der Zentralstelle oder einer vergleichbar angesiedelten Stelle umfänglichere Ermittlungsbefugnisse gewährt werden. Die Verlagerung der Ermittlungen auf die Ebene der kommunalen Behörden erscheint im Zeitalter international verflochtener Warenströme und virtueller Handelsplätze, die keine feste regionale oder generell inländische örtliche Bindung mehr erfordern, nicht angemessen. Zudem ist, wie oben dargelegt, zu hinterfragen, ob diese Ermittlungen effektiv von den kommunalen Behörden erbracht werden können und sollen, da diese dadurch offenbar schnell sowohl an ihre Kapazitäts- als auch an Zuständigkeitsgrenzen stoßen.

Arbeit von g@zielt
in der operativen
Ebene besser
kommunizieren

Mehr Ermittlungs-
befugnisse bei
g@zielt direkt
ansiedeln

7.1.4 Informationsflüsse vereinfachen und FIS-VL effektiver nutzen

Mit dem Dokumentenmanagementsystem FIS-VL steht den AkteurInnen der Lebensmittelüberwachung ein mächtiges Werkzeug zur Konsolidierung relevanter Informationen und Kommunikationsflüsse zur Verfügung. Sowohl die NutzerInnen an den GKS sowie auch andere NutzerInnen auf Landes- und Kreisebene beklagen häufig die mangelnde Aktualität der Daten. Auch wird das System recht einhellig als unübersichtlich beschrieben. Zudem wird beklagt, dass es seit der Umstellung auf ein neues System keine automatisierte Meldung über neue und aktualisierte Dokumente für einzelne Ordner gibt.

Die in FIS-VL zur Verfügung stehenden Daten wurden zwischen Juni 2014 und März 2015 in das Dokumenten-Management-System Alfresco migriert. Ziel des BVL als Anbieter war, die Daten zeitgemäß und praktisch verwalten zu können. Vor der Migration hat das BVL zusammen mit den spezifischen Nutzergruppen die Struktur, Rollen und Regelungen innerhalb von FIS-VL evaluiert, um notwendige Umstrukturierungen und Änderungen vor der Migration berücksichtigen zu können²⁸⁴. Die Befragung an den GKS wurde etwa sechs Monate nach Abschluss der Migration durchgeführt. Die Vermutung liegt nahe, dass die NutzerInnen sich in diesem relativ kurzen Zeitraum noch nicht ausreichend mit dem System vertraut machen konnten, um es als nutzerfreundlich zu bewerten. Mit Einführung des neuen Systems wurden seitens des BVL Multiplikatorenschulungen durchgeführt, um sicherzustellen, dass die Funktionalitäten des Systems den NutzerInnen bekannt gemacht werden können.²⁸⁵ Es ist den VerfasserInnen nicht bekannt, ob die MultiplikatorInnen Schulungen auf Landes- oder Kommunalebene durchgeführt haben.

Die Aussage an einzelnen GKS, es gebe keine automatisierte Meldung über neue und aktualisierte Dokumente für einzelne Ordner, widerspricht Angaben aus dem BVL. Dieser Behörde zufolge ist auf der Startseite nach dem Einloggen ersichtlich, welche Dokumente seit dem letzten Einloggen des Nutzers aktualisiert wurden. Eine gesonderte Benachrichtigung per E-Mail sei zurzeit allerdings nicht eingerichtet. Der Begriff „automatisiert“ könnte auch dahingehend interpretiert werden. Technisch ist eine E-Mail-Benachrichtigung möglich. Im BVL ist bekannt, dass die fehlende Mail-Benachrichtigung als Schwachstelle wahrgenommen wird und die Funktion soll voraussichtlich auf Wunsch der Länder aktiviert werden (Stand Dezember 2015).

Anzumerken ist auch, dass aus den Gesprächen der Eindruck entstand, dass innerhalb der GKS und der anderen Behörden ein nicht unerheblicher Aufwand betrieben wird, um aktuelle Informationen zu recherchieren, hinsichtlich ihrer Relevanz zu bewerten und für die KollegInnen und/oder nachgeordnete Behörden bereitzustellen. Gegebenenfalls bietet hier das FIS-VL ein Potenzial, bundesländer- und GKS-übergreifend relevante Informationen gezielter und leichter zugänglich zu machen und so Synergien zu schaffen. Ein vertiefender Dialog mit den Prozessbeteiligten, welche Informationen standortübergreifend regelmäßig recherchiert werden, wäre eine Möglichkeit dieses Potenzial zu spezifizieren und zu heben.

Meldung zu
Aktualisierungen
einführen

Gemeinsame
Informationsbasis
stärken

7.1.5 Verbesserung der Suchfunktionen von EUR-Lex forcieren

Den Lebensmittelüberwachungsbehörden entlang der Warenströme stehen verschiedene IT-Systeme und Datenbanken zur Verfügung, die sie bei ihrer Arbeit unterstützen sollen. Für fundierte und richtige Einfuhrentscheidungen und bei der Argumentation gegenüber den Lebensmittelbetrieben ist es essentiell, die aktuell geltenden Rechtsvorschriften schnell und effizient verfügbar zu haben. Da im Bereich der Lebensmittelsicherheit der größte Teil der Gesetzgebung EU-weit harmonisiert ist, sind die Rechtsvorschriften der EU von besonderer Relevanz. In vielen Gesprächen mit den beteiligten Behörden wurde immer wieder die Suchfunktion in der EU-Rechtsdatenbank EUR-Lex (vgl. Kap. 2.5.1.3) kritisiert. Das Projektteam sieht diese Kritik aus eigener Erfahrung bestätigt. Zwar bietet die Datenbank vermeintlich differenzierte Suchmöglichkeiten (vgl. Abb. 27), die Ergebnisse der Suchvorgänge sind jedoch häufig nicht zufriedenstellend. Als zwingend vorgegebene, anhand der Such-Syntax festgelegte Suchbegriffe finden sich nicht in den Suchergebnissen. Gegebenenfalls dadurch bedingt ist die Anzahl der Suchergebnisse häufig so umfassend, dass die Ergebnisse nicht zielführend verwendet werden können. Die VeterinärInnen, die mit der Einfuhrkontrolle befasst sind, greifen sehr häufig auch aus diesem Grund zum System VetLex der Firma MediaLex (vgl. Kap. 2.4.3.2), welches nach deren Aussagen eine deutlich komfortablere und zielführendere Suche ermöglicht.²⁸⁶

The screenshot displays the EUR-Lex search interface. At the top, there's a navigation bar with links like 'Startseite', 'Amtsblatt', 'EU-Recht und damit verbundene Dokumente', 'Nationales Recht', and 'Rechtssetzungsverf'. Below this, the 'Erweiterte Suche' (Advanced Search) section is active. It includes checkboxes for 'Ohne konsolidierte Fassungen' and 'Berichtigungen ausschließen', and buttons for 'Suche' and 'Zurücksetzen'. A 'Sammlung' dropdown is set to 'Alle Dokumente'. The 'ALLE SAMMLUNGEN' section shows search criteria: 'Textsuche' with fields for 'Suche: Ergebnisse mit diesem Begriff suchen:', 'OR: Ergebnisse mit diesem Begriff hinzufügen:', and 'NOT: Ergebnisse mit diesem Begriff entfernen:', each with 'Im Titel' and 'Im Text' checkboxes. The 'Dokumentennummer' section has fields for 'Jahr' and 'Nummer', and radio buttons for 'Art' (Keine, Verordnung, Richtlinie, Beschluss/Entscheidung, Rechtsache des Gerichtsstands der EU, Sonstige). The 'Autor des Dokuments' section has a dropdown for 'Autor' (Alle) and a 'Sonstige' field. The 'Suche mit Colex-Nummer' section has a 'Colec-Nummer' field. The 'Suche mit Datum' section has a dropdown for 'Art des Datums' (Alle Daten) and a date range selector. The 'Im Amtsblatt veröffentlichte' section has dropdowns for 'ABl.-Reihe' (Alle) and 'Amtsblatt-Sonderausgabe' (Alle), and fields for 'Nummer', 'Jahr', and 'Erste Seite'. The 'Themenbereich' section has a 'EuroVoc-Thesaurus' dropdown. The 'Dokumente in Verbindung mit einem Rechtssetzungsverfahren' section has fields for 'Jahr', 'Nummer', and 'Art des Rechtssetzungsverfahrens' (Alle). At the bottom, there are 'Suche' and 'Zurücksetzen' buttons.

Abb. 27: Screenshot Erweiterte Suchmaske EUR-Lex

Die VerfasserInnen empfehlen, die Überarbeitung der Suchfunktion beim zuständigen Amt für Veröffentlichungen der EU anzuregen. Für zielführend wird erachtet, vorab direkte Rückmeldungen der NutzerInnen einzuholen, die deren Wünsche umfassender zusammenfassen. Es mag sein, dass die Suche bereits dazu im Stande ist, gute Suchergebnisse zu liefern. Da dies jedoch weder den operativen AkteurInnen aus der Lebensmittelüberwachung bekannt zu sein scheint und es auch dem Projektteam nicht möglich war, die dafür nötigen Informationen zur Suchlogik ausfindig zu

machen, ist es alternativ zu einer Überarbeitung der Suchlogik sinnvoll, den ggf. vorhandenen vollen Funktionsumfang besser an die NutzerInnen zu kommunizieren.

7.1.6 Verbesserung der Nutzbarkeit und Filtermöglichkeiten von RASFF-Daten forcieren

Mit dem Schnellwarnsystem RASFF der EU steht den AkteurInnen auf allen Ebenen der Lebensmittelsicherheit ein wirksames und wertvolles IT-Tool zur Verfügung. Die EU-weit konsolidierten Informationen werden aktiv und auf allen Ebenen der LMÜ genutzt und wertgeschätzt. Dies wurde aus sehr vielen Gesprächen deutlich. Im Rahmen der Untersuchung wurden jedoch auch mehrfach Kritikpunkte am System geäußert, die hier aufgegriffen werden sollen, um einen Verbesserungsimpuls zu initiieren.

Ein wesentlicher Kritikpunkt, der vor allem auf Landes- und Kommunalebene benannt wurde, ist die Problematik, die für die eigene Tätigkeit relevanten Sachverhalte aus RASFF herauszufiltern. Zwar bietet das System Filtermöglichkeiten an, diese sind jedoch offenbar nicht dafür geeignet, die Auswahl der über 3.000 Originalmeldungen und rund 9.000 Meldungen insgesamt (Zahlen 2014²⁸⁷) so einzugrenzen, dass in erster Linie die direkt nutzbringenden Ergebnisse übrig bleiben. Etwas anders gelagert ist die Kritik aus dem Bundesinstitut für Risikobewertung: Für eine direkte Nutzung der RASFF-Daten für die Risikobewertung fehlen Exportmöglichkeiten für relevante Daten, z. B. ob die Meldung einen Weichkäse aus Rohmilch oder aus behandelter Milch betrifft sowie Angaben zur Verpackung. Diese Daten werden nur in nicht-editierbarer Form zur Verfügung gestellt und erhöhen den Arbeitsaufwand für die statistische Nutzung der Daten. Die Beteiligten beschreiben die Arbeit mit dem System zwar als wichtig für Ihre Tätigkeit, jedoch als überaus aufwändig. Die VerfasserInnen empfehlen hier einen Dialog oder ein Vorhaben zur Verbesserung des Systems anzustoßen. Es ist zu definieren, welche weiteren Datenfelder aus Sicht der AnwenderInnen ggf. getrennt filterbar sein sollten bzw. welche Ergebnisse ein entsprechender Suchalgorithmus liefern soll. Aus den Gesprächen mit der operativen Ebene wurde deutlich, dass eine gezielte Suche einen guten Beitrag leisten kann, die Lebensmittelüberwachung noch schlagkräftiger zu machen. In die Initiative sollten von deutscher Seite VertreterInnen aller Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) integriert werden, da dieser Kritikpunkt an RASFF sowohl an Grenzkontrollstellen, in Kreisordnungsbehörden, in Landesministerien, wie auch in Bundeseinrichtungen (vgl. Kap. 2.2.1.5) genannt wurde.

7.1.7 Aktive Verknüpfung der strategischen Vorgaben aus dem MNKP mit der operativen Ebene

Eines der zentralen Instrumente zur strategischen Steuerung der Aktivitäten und der Weiterentwicklung der Lebensmittelüberwachung ist der Mehrjährige Nationale Kontrollplan (MNKP) (vgl. Kap. 2.3.1.1). Dieses Dokument liegt sowohl auf Bundesebene (als Rahmenplan) sowie auf Ebene der Bundesländer vor. Der MNKP-Rahmenplan und die Länderpläne (Integrierter mehrjähriger Einzel-Kontrollplan)²⁸⁸ enthalten stra-

tegische Zielsetzungen für einen Zeithorizont von fünf Jahren. Zudem sind die Verantwortlichkeiten sowie eine Reihe weiterer Festlegungen auf der jeweiligen Ebene darin geregelt und beschrieben.

Alle Länder-MNKPs übernehmen die strategischen Zielsetzungen des Rahmenplans. Die Detaillierung der Zielsetzungen in den Länderplänen ist sehr unterschiedlich. Einzelne Länder übersetzen die strategischen Ziele in konkrete Maßnahmen und beschreiben ihr geplantes Vorgehen, andere übernehmen lediglich die Überschriften/Kernstatements der Ziele, ohne weitere Detaillierung oder Erläuterung im Landes-MNKP selbst. Aus dieser uneinheitlichen Vorgehensweise lässt sich nicht nachvollziehen, wie groß die Bedeutung und Nutzung dieses zentralen Strategiepapiers der Lebensmittelüberwachung in den einzelnen Ländern tatsächlich ist.

Die Feststellung des Projektteams war es, dass die Ziele im MNKP für die operative Ebene der LMÜ weitestgehend keine Rolle spielen. Diese Feststellung wurde mehrfach in den Gesprächen mit unterschiedlichen Stellen der LMÜ getroffen, und dies, obwohl einige der Ziele direkt die Arbeit der operativen LMÜ beeinflussen sollen, wie beispielsweise (vgl. MNKP 2012–2016)

- Ziel 1: Optimierung der QM-Systeme in allen zuständigen Behörden einschließlich der Verifizierung durch geeignete Auditsysteme zur Sicherung ihrer Wirksamkeit
- Ziel 2: Ausbau der Vernetzung von Kontrollstrategien und Stärkung interdisziplinärer Kontrollkonzepte oder auch
- Ziel 7: Optimierung der Analyse und Bewertung der Wirksamkeit von Kontrollen gemäß VO (EG) Nr. 882/2004.

Bezogen auf das Ziel 1 war der Eindruck der VerfasserInnen, dass die Umsetzung in der Praxis tendenziell sogar dem Ziel gegenläufig ist: In den Gesprächen wurden die QM-Systeme in den Lebensmittelüberwachungsämtern der Kreise und kreisfreien Städte häufig kritisch gesehen und die Arbeit damit ist vereinzelt sogar rückläufig (bspw. durch die Einstellung externer Audits durch unabhängige Zertifizierungsgesellschaften). Es gelingt der übergeordneten Ebene der LMÜ offenbar nicht in ausreichendem Maße, die strategischen Zielsetzungen hinreichend operationalisierbar in die praktische Ebene zu tragen. Es gibt zwar verschiedene Initiativen und Pilotmaßnahmen (Bsp. das Kontrollbarometer zur Kommunikation von Kontrollergebnissen an die VerbraucherInnen²⁸⁹), die einzelne Ziele des MNKP adressieren, dennoch sind davon häufig nur ein Teil der operativen AkteurInnen betroffen oder die Vorhaben werden nicht weitergeführt bzw. nicht erfolgreich in die Breite getragen. Es gilt die strategischen Ziele in die operative Umsetzung zu tragen und ihre Zielerreichung zu verbessern und zu kontrollieren. Aus Sicht der VerfasserInnen könnte ein erster Schritt diesbezüglich sein, Kriterien zu definieren, anhand derer besser nachvollzogen werden kann, wann die einzelnen strategischen Ziele als erreicht erachtet werden. Aktuell sind viele der Formulierungen im Rahmenplan eher in Form von Willensbekundungen niedergeschrieben. Dies zieht sich zum Teil in den Länderplänen (denjenigen, die überhaupt eine Detaillierung vornehmen) fort. Aus Sicht der VerfasserInnen liegt hier eine große Chance, die zuvor (vgl. Kap. 7.1.1) bereits kritisierte und angeregte Vereinheitlichung des deutschen Systems der Lebensmittelüberwachung

MNKP spielt in der Wahrnehmung der operativen Ebene eine geringe Rolle

gezielt voranzutreiben. Der MNKP stellt ein zentrales Instrument dafür zur Verfügung. Dieses wird aktuell zu inkonsequent dazu genutzt.

7.2 Potenziale bei der Einfuhr

Die Analyse der Vorgaben sowie den Regelungen zu den Vorgängen bei der Einfuhr von tierischen Lebensmitteln zeigte, dass es sich hierbei um gut geregelte, seit Jahren etablierte und operativ eingespielte Abläufe handelt. Gestützt wurde diese Feststellung durch die Gespräche mit VertreterInnen an verschiedenen Grenzkontrollstellen, in denen die operative Umsetzung der Vorgaben klar strukturiert und systemseitig in der Regel gut unterstützt erfolgt. Auch wenn kritisiert werden muss, dass in einzelnen Teilbereichen von einer einheitlichen Umsetzung nur bedingt gesprochen werden kann. So werden die Einfuhrkontrollen zwar grundsätzlich auf einheitlichen Vorgehensweisen realisiert, die technischen Hilfsmittel²⁹⁰ und standortspezifische Regelungen bspw. zur Zusammenarbeit mit dem Zoll²⁹¹ oder auch die Gebührenstruktur und -höhe^x variiert deutlich. Mag eine umfassende Vereinheitlichung nicht immer zielführend sein, da lokale Begebenheiten dabei ggf. keine hinreichende Berücksichtigung finden, so muss jedoch an dieser Stelle wieder die Frage gestellt werden, ob die Vereinheitlichung bspw. der IT-Systeme^y, die einheitliche Klärung der Zusammenarbeit mit dem Zoll^z auf übergeordneter Ebene oder eine einheitliche Gebührenstruktur nicht Synergieeffekte für die handelnden Behörden selbst und mehr Klarheit und weniger Aufwand für die Wirtschaftsbeteiligten mit sich bringen würden. Nachfolgend sind diese und weitere Potenziale, die sich im Rahmen der Untersuchung gezeigt haben, erläutert.

7.2.1 Einfuhrkontrollen an Nicht-GKS-Veterinärämtern verhindern

Sendungen aus Drittländern mit tierischen Produkten müssen bei einer Grenzkontrollstelle angemeldet und vorgeführt werden. Dies ist gesetzlich vorgeschrieben und organisatorisch durch die Schaffung von Grenzkontrollstellen an See- und Flughäfen in Deutschland (vgl. Kap. 3.2) gewährleistet. Im Rahmen der Gespräche sowohl mit Grenzkontrollstellen sowie auch Binnen-Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämtern wurde jedoch immer wieder deutlich, dass es sich zwar um Ausnahmen, aber mitnichten um Einzelfälle zu handeln scheint, dass GVDE-pflichtige Sendungen bei Veterinärämtern zur Kontrolle vorgeführt und akzeptiert werden, wenn die Kontrolle durch eine GKS nicht erfolgt ist und die zollrechtliche Abwicklung daher nicht vorgenommen werden kann. Die GKS räumen diesen Fall ein, sorgen aber bei Kenntnissnahme nach eigenem Bekunden sehr konsequent dafür, dass die Ware bei ihnen direkt vorgestellt wird – unabhängig davon, wie weit die Ware schon in Richtung Bestimmungsort transportiert wurde. Von Veterinärämtern, die nicht GKS sind, wurden diese Fälle weniger strikt gehandhabt (vgl. Kap. 4.3), da der Aufwand für den

^x vgl. Gebührenstruktur und -höhe bspw. der GKS in Hamburg und Bremen. Hamburg: <http://www.hamburg.de/contentblob/4403454/41c1528fde27e219c8f87eb38839d305/data/info-anmelder-erhoehung-2015.pdf>. Bremen: http://transparenz.bremen.de/sixcms/media.php/176/jlr-GesKostVBRahmen_2015-06-01_br203-c-6%202002%20337%20anlage.v20.pdf (letzter Zugriff jeweils am 15.07.2016)

^y Vgl. Teilbericht [Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung](#)

^z Vgl. Teilbericht [Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll](#)

Rücktransport zur GKS nicht in einem zu rechtfertigenden Aufwand-Nutzen-Verhältnis gesehen wird. Die VerfasserInnen sind sich bewusst, dass zur Bewertung solcher Ausnahmefälle eine Reihe von Kriterien, die über den vorliegenden Projektfokus hinausgehen, herangezogen werden müsse. Sie geben jedoch zu bedenken, dass unter dem Aspekt des unbeabsichtigten Eintrages von zoonotischen (und anderen) Bedrohungen die einfuhrspezifischen Kenntnisse, Erfahrungen, Prüfschemata sowie die Probennahmemöglichkeiten an einer GKS in jedem Fall besser geeignet sind eine Einfuhrentscheidung für eine entsprechende Sendung zu treffen. Da es im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich war, die reale Häufigkeit solcher Ausnahmesendungen zu erfassen oder realistisch zu schätzen, empfehlen die VerfasserInnen hierzu weiterführende Erhebungen anzustoßen und darauf aufbauend entsprechende Entscheidungen und Schritte umzusetzen.

7.2.2 Zusammenarbeit zwischen GKS und Zoll regeln

Die Zusammenarbeit zwischen den Grenzkontrollstellen und dem Zoll war in den Gesprächen mit den deutschen GKS immer wieder Thema und wurde zum Anlass genommen, diese in einer gesonderten Erhebung bei den GKS zu hinterfragen. Die Ergebnisse sind im Bericht „Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll“ des IPM²⁹² zusammengefasst. Insgesamt wird die Zusammenarbeit mit dem Zoll durch die GKS darin positiv bewertet. Aus Sicht der VerfasserInnen ergeben sich einzelne Aspekte, die Potenziale für Verbesserungen in sich tragen.

Dies ist zum einen die einheitliche Abstimmung und Koordination der gemeinsamen Vorgehensweisen zwischen der Lebensmittelüberwachung (Kommunalbehörde) und dem Zoll (Bundesbehörde). Die EU-Gesetzgebung fordert die enge Zusammenarbeit der betroffenen Behörden bei der Umsetzung der Einfuhrentscheidungen (Artikel 24 Absatz 1 VO Nr. (EG) 882/2004). Die GKS und die Zollstellen agieren in Deutschland weitgehend getrennt bei ihren Entscheidungen.

Ein Beispiel dafür ist, dass Schnittstellen bei von beiden Behörden genutzten IT-Systemen nur im Ausnahmefall vorliegen, bspw. wenn ein gemeinsames Hafensystem dies ermöglicht. In den GKS wurde mehrfach der Wunsch geäußert, systemseitig Einblick in die Sendungsanmeldungen beim Zoll zu erhalten, da dies die Identifikation von nicht bei der GKS angemeldeten, veterinärrechtlich relevanten Sendungen erleichtern würde. Damit die GKS Nutzen aus einem solchen Zugriff ziehen können, sei eine gute Suchfunktion gemäß den Bedürfnissen der GKS Voraussetzung. Seitens des Zolls wurde einem Gespräch zwischen dem Projektteam sowie VertreterInnen einer GKS und der zugehörigen Zollstelle die Erfüllung dieses Wunsches mit dem Verweis auf das Steuergeheimnis nach § 30 Abgabenordnung abgelehnt. Hintergrund des Wunsches der GKS ist, auf diese Weise nicht korrekt angemeldete, jedoch bei der GKS gestellungspflichtige Sendungen zu ermitteln, um Einfuhrkontrollen vollständig durchzuführen, bevor die Sendung beim Zoll gestellt wird.

Die VerfasserInnen empfehlen hier an übergeordneter Stelle eine Lösung zu finden, die den Erfordernissen und Restriktionen aller AkteurInnen gerecht wird. Im Sinne

Abstimmung und
Koordination

Systeme

der Effektivität der Lebensmittelüberwachung erscheint eine engere systemseitige Verknüpfung an dieser Stelle sinnvoll.

Auch bei den Reiseverkehrskontrollen gibt es kein bundesweit einheitliches Vorgehen²⁹³. Besonders hier erscheint es den VerfasserInnen aus den Gesprächen im Rahmen des Projektes so, dass eine starke Abhängigkeit von persönlichen Beziehungen die Quantität und Qualität der veterinärrechtlichen Reiseverkehrskontrollen in nicht unerheblichem Maß beeinflusst. Dies erscheint aufgrund der Mengen an illegalen privaten Einfuhren, die an einzelnen Flughäfen festgestellt werden²⁹⁴, als kein befriedigender Zustand. Ein koordiniertes und im Rahmen klarer übergreifender Vereinbarungen stattfindendes Vorgehen ist anzustreben. Eine Lösung sollte hier im Ermessen der Beteiligten auf oberster Ebene zwischen BMEL und BMF gefunden werden.

7.2.3 Einheitliche Gebührenkalkulation für die Einfuhrkontrollen

Die Einfuhrabwicklung von Sendungen mit tierischen Lebensmitteln durch die Grenzkontrollstellen ist für den Einführer kostenpflichtig. Ein Vergleich zwischen den GKS Hamburg, Bremen und JadeWeser zeigen deutliche Unterschiede bei Gebührenstruktur und Gebührenhöhe.^{AA} Dies erscheint bei den Gebührenhöhen aufgrund unterschiedlicher Behördenstrukturen und organisatorischen Gegebenheiten noch nachvollziehbar. Die Gebührenstrukturen sind jedoch aus Sicht der Wirtschaftsbeteiligten zu hinterfragen. Im Sinne der Transparenz für die Wirtschaftsbeteiligten empfehlen die VerfasserInnen ein bundeseinheitliches Berechnungsschema zugrunde zu legen, mit der Freiheit die Gebühren gemäß den tatsächlich anfallenden Kosten nach unten und oben anzupassen.

Im Sinne der seitens des Bundesministeriums für Bildung und Forschung als Fördermittelgeber angestrebten wirtschaftlichen Verwertung der ZooGlow-Projekt-ergebnisse sei an dieser Stelle auf die Kompetenz des Institut für Public Management im Bereich der Gebührenkalkulation verwiesen.

7.2.4 TRACES für die NutzerInnen an der GKS erweitern/anpassen

Die IT-Systeme an den Grenzkontrollstellen sowie deren Nutzung waren Betrachtungsgegenstand einer Teilstudie dieser Untersuchung. Die Ergebnisse sind im Bericht „Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung“ des IPM²⁹⁵ zusammengefasst. Einige Aspekte zum IT-System TRACES, dem zentralen Einfuhrabwicklungssystem der EU für die GKS sollen an dieser Stelle noch einmal als Empfeh-

^{AA} Vergleich der Gebühren der GKS Hamburg

(<http://www.hamburg.de/contentblob/3735018/9471489fa2fc6bd12313578b397f1165/data/infoschreiben-gebuehren-2013.pdf>,

<http://www.hamburg.de/contentblob/4403454/41c1528fde27e219c8f87eb38839d305/data/info-anmelder-erhoehung-2015.pdf>), Bremen (http://buergerservice.bremen.de/sixcms/media.php/9/ILR-GesKostVBRahmen_2015-06-01_br203-c-6%202002%20337%20anlage.v20.pdf) und JadeWeser (<http://www.jade-weser.de/Grenzkontrollstelle/Kontrollgeb%C3%BChrenGKS/tabid/203/Default.aspx>) (letzter Zugriff am 18.07.2016)

lung aufgenommen werden, um die identifizierten Potenziale bei den Vorgängen der Einfuhr hier vollständig darzustellen.

Insgesamt entstand aus der schriftlichen Befragung und den Einzelgesprächen der Eindruck, dass die GKS sich mit ihrer IT-Landschaft gut für ihre operativen Erfordernisse aufgestellt haben. Wo die behördenseitigen Systeme den operativen Anforderungen der GKS nicht gerecht werden, wurden dort eigene Lösungen etabliert bzw. angeschafft. Dies betrifft insbesondere die Anforderungen an die Abrechnung der gebührenpflichtigen Leistungen, die statistische Auswertung der Tätigkeiten sowie die effiziente Informationsgewinnung für die Fallbearbeitung bei der Einfuhr der Sendungen. Die GKS benötigen ergänzende Systeme zum Kernsystem TRACES, um bedarfsgerechte statistische Auswertungen durchführen zu können. Zudem sind die Einfuhrabfertigungen kostenpflichtig. Die Abrechnung dieser Leistung muss über andere Systeme gewährleistet werden, was eine doppelte Datenhaltung zur Folge hat (vgl. Kap.4.1.7). Die Schnittstellen von und zu TRACES (hier insbesondere am Beispiel des Systems COACH) werden von den Befragten als nicht zufriedenstellend wahrgenommen (vgl. Bericht: IT-Nutzung an deutschen Grenzkontrollstellen). Eine Erweiterung und Flexibilisierung des Systems könnte sinnvoll sein.

7.3 Potenziale der LMÜ auf Länder- und Kommunalebene

Auch in den zahlreichen Gesprächen mit den Behörden entlang der Warenströme auf Ebene der kommunalen Lebensmittelüberwachung (ohne GKS) hat sich gezeigt, dass die hier angesiedelten Vorgänge in etablierten Strukturen organisiert sind. Die übergreifende Kritik an den föderal bedingten Unterschiedlichkeiten wurde weiter oben bereits ausgeführt. Nachfolgend sollen noch einige Potenziale erläutert werden, die in den Vorgängen der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Kreise und kreisfreien Städte identifiziert wurden. Wie zuvor sollen auch diese als Empfehlungen und Impulse verstanden werden, die Lebensmittelüberwachung ausgehend von ihrem guten Stand noch weiter zu verbessern.

7.3.1 Rolle der LebensmittelkontrolleurInnen als BeraterInnen der Lebensmittelbetriebe klären

Eine aus Sicht der VerfasserInnen und durch viele Gespräche untermauerte Diskrepanz zwischen den gesetzlichen Vorgaben und der Praxis in den Betriebskontrollen ist die Rollenwahrnehmung der BetriebskontrolleurInnen. Sollen sich die VeterinärInnen und KontrolleurInnen als reine Kontrollorgane sehen, oder sind sie in Teilaspekten ihrer Tätigkeit auch BeraterInnen der Betriebe? Vielfach wurde in den Gesprächen mit der operativen LMÜ die Ansicht vertreten, dass eine gute Beratung seitens der LMÜ zu weniger Beanstandungen führe, was im Sinne des Verbraucherschutzes sei. In den meisten Ämtern, mit denen im Rahmen der Untersuchung gesprochen wurde, sollen die BetriebskontrolleurInnen ihre fachliche und persönliche Beurteilung und ihre Ratschläge in die Betriebe einbringen. Einige der interviewten und besuchten Betriebe haben explizit ihre Wertschätzung für die Arbeit der BetriebskontrolleurInnen ausgedrückt. Der Blick von externen Fachleuten sei wertvoll und hilfreich für die Verbesserung des eigenen Tuns. Auf der anderen Seite wurde mit mehreren Lebensmittelüberwachungsämtern die Problematik thematisiert, dass die Beratung der Betriebe nicht dem gesetzlichen Auftrag entspricht. Einige Ämter lehnen die beratende Tätigkeit ihrer KontrolleurInnen unter Berufung auf die Gesetzeslage deshalb konsequent ab.

Die VerfasserInnen dieser Studie beziehen als eigenes Fazit aus den Gesprächen und ihrer Wahrnehmung der betrieblichen Praxis eine klare Position: Die Beratung durch die BetriebskontrolleurInnen und VeterinärInnen leistet einen wichtigen Beitrag zum Verbraucherschutz. Die Diskussion, ob und wie weit eine Beratung gehen darf und soll, ist weiter zu führen. Dies gilt sowohl in den einzelnen Ämtern als auch auf übergeordneter Ebene (im Sinne einer landesweiten, länderübergreifenden oder sogar bundesweiten Lösung). Gerade die kleinen Betriebe sind nach Ansicht der VerfasserInnen zur Verbesserung ihrer Eigenkontrollsysteme auf diese Hilfe zur Selbsthilfe angewiesen, da sie sich keine andere externe Unterstützung holen und ggf. aus wirtschaftlichen Gründen nicht holen können.

Hilfe zur Selbsthilfe
für kleine Unternehmen

7.3.2 Gesamtkoordination der Probennahme verbessern

Ein weiterer Aspekt, der in verschiedenen Gesprächen zum Tragen kam, war die übergreifende Koordination der Probennahme. In der Regel sind 80 % der zunehmenden Proben durch Kontrollprogramme und Vorgaben definiert. 20 % des Probenvolumens obliegt der Disposition der jeweiligen LMÜ für anlassbezogene Proben. Auf der operativen Ebene wurde häufig Kritik an der Nachvollziehbarkeit und der Umsetzung der vorgegebenen Proben aus den Kontrollprogrammen geäußert. Die Schwerpunktsetzungen und die jeweiligen Anzahlen konnten aus Sicht der Kreisordnungsbehörden teils nicht mit den für sie wahrnehmbaren operativen Erfordernissen aus ihrem Kreis oder ihrer Stadt in Einklang gebracht werden. Zudem wurde die Koordination der Probennahme kritisiert. Es wurden Bedenken geäußert, dass ggf. vom gleichen Betrieb an unterschiedlichen Standorten vom gleichen Produkt (und unter Umständen sogar von der gleichen Charge) Proben gezogen werden. Dies sei in keiner Weise sinnvoll und eine Verschwendung von Ressourcen. Abgesehen von einem IT-System kann die Kommunikation und Koordination der vorgegebenen Probenahmen verbessert werden, um der oben genannten Wahrnehmung der operativen Ebene zu begegnen. Hierzu sollte insbesondere die Probennahme im Einzelhandel bei übergreifend Handelsketten kreis- und bundesländerübergreifend koordiniert werden.

Aus Sicht der VerfasserInnen ergeben sich Ansatzpunkte, die Effektivität und die Effizienz der vorgegebene Probennahme zu verbessern. Eine Empfehlung ist die Schaffung eines gemeinsamen internetbasierten Tools zur einheitlichen, bundesländerübergreifenden Probennahmedokumentation. Gegebenenfalls kann hier auf existierende IT-Systeme (Bsp. BALVI) aufgebaut werden. Ein solches Tool würde auch die Zusammenführung der Daten in den einzelnen Kontrollprogrammen erleichtern. In Anbetracht der Tatsache, dass es in den Bundesländern und den Kommunen eine Vielfalt an unterschiedlichen Probennahme-Dokumentationsbögen gibt, könnte auch hier eine Vereinheitlichung bewirkt werden, die erhebliche Vereinfachungen und Einsparungen (bspw. durch das Wegfallen doppelter Dateneingaben und Datenzusammenfassungen auf allen Ebenen der LMÜ) nach sich ziehen würde. Eine weiterführende Überlegung ist die Integration (bzw. die Schaffung entsprechender Schnittstellen) einer solchen Software in die Laborinformationssysteme der Untersuchungslabore oder in Systeme wie TRACES und RASFF. Die VerfasserInnen empfehlen die Prüfung der technischen und rechtlichen Umsetzbarkeit dieser Überlegung durch das BMEL.

Einheitliche,
bundesländer-
übergreifende
Probennahme-
dokumentation

7.4 Potenziale im Krisen- und Rückverfolgungsfall

Die Komplexität lebensmittelbedingter Krankheitsausbrüche erfordert ein schnelles und koordiniertes Vorgehen und zugleich eine hohe Flexibilität im Umgang mit den spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Situation. Die Lehren vergangener Ereignisse und Krisen (Bsp. EHEC 2011) sowie auch die Kritik des Bundesrechnungshofes am Krisenmanagement aus dem Jahr 2011 haben vielfältige Wirkungen gezeigt. Die Bemühungen, angemessene Handlungsrahmen und Leitfäden zu schaffen, sind in den letzten Jahren auf allen Ebenen forciert worden. Ergebnis davon sind unter anderem die Krisenmanagement-Leitfäden des BMEL, des BVL²⁹⁶ sowie der o. g. Leitfaden für die unteren Landesbehörden der amtlichen Lebensmittelüberwachung²⁹⁷ (vgl. Kap. 6.2). Die Überlegungen zum koordinierten Krisenmanagement auf Bundesebene werden von den fachlich Verantwortlichen weiter geführt. In den Gesprächen (unter anderem mit dem BVL²⁹⁸ sowie Landesministerien und Kreisordnungsbehörden) und Veröffentlichungen^{299, 300} wird deutlich, dass vieles bereits gut funktioniert. Insbesondere die Befugnisse der Task Force im Krisenfall werden von den Verantwortlichen noch diskutiert, da ein konsequentes Handeln im Krisenfall, ohne jegliche Durchgriffsrechte auf das Krisengeschehen, nur bedingt möglich erscheint. Während der Projektlaufzeit dieser Untersuchung kam es zur keinem Ereignis, bei dem die Krisenmechanismen benötigt wurden. Eine Bewährung unter realen Bedingungen hat damit nicht stattgefunden. Im Jahr 2013 wurde jedoch mit LÜKEX 13 eine groß angelegte Krisenübung abgehalten. Das Fazit der Beteiligten der Lebensmittelüberwachung im Rahmen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes fiel positiv aus. Im Lebensmittelsicherheitsbereich der Übung haben die Vorgänge gut funktioniert³⁰¹. Gleichzeitig wird in Bezug auf LÜKEX 13 jedoch die Erstellung einer Geschäftsordnung für die Task Force „Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit“ empfohlen, um die Rolle, die Aufgabe sowie die Arbeitsweise der Task Force klarer zu definieren.³⁰²

Es gibt nur wenige konkrete Empfehlungen und Anregungen zur Verbesserung des aktuellen Status quo des Krisenmanagements, die aus den Gesprächen des Projektteams und der Auswertungen von Berichten und Audits offenbar wurden. Die Einzelaspekte der Ereignis- und Krisenbewältigung, die verbesserungswürdig erscheinen, sind nachfolgend zusammengefasst.

7.4.1 FIS-VL-Nutzung im Ereignisfall forcieren

Eine Erkenntnis aus dem Projekt ist, dass die Nutzung von FIS-VL (dem zentralen Dokumentenmanagementsystem der Lebensmittelsicherheit) auch abseits von Krisen hinter den Potenzialen des Systems zurückbleibt. Das System bietet sich an, um in einer gemeinsamen Plattform Daten und Informationen zusammenzutragen und steht allen AkteurInnen der LMÜ zur Verfügung. Aus Gesprächen mit dem BVL, einem Landesministerium und einzelnen Kreisordnungsbehörden ist bekannt, dass insbesondere im Ereignisfall E-Mails hin- und hergeschickt werden, anstatt auf die Vorteile des Dokumentenmanagementsystems zurückzugreifen. Dies wird auch im LÜKEX-Bericht zur Krisenübung im Jahr 2013 konstatiert.³⁰³ Insgesamt besteht eine Diskrepanz in der Wahrnehmung der Bedeutung und Qualität des Systems zwischen Vertretern des „Anbieters“ (und Nutzers) BVL und den NutzerInnen anderer Behörden. Es

ist der Eindruck entstanden, dass vielen Beteiligten die Funktionen von FIS-VL nicht hinreichend bekannt sind. Es empfiehlt sich, die Vorteile des Systems in einer fortlaufenden Kommunikation und durch zusätzliche Schulungen und Trainings in die Wahrnehmung der Nutzer zu bringen. Zudem wird von den AkteureInnen vielfach die Aktualität der vorhandenen Informationen in FIS-VL schlecht bewertet. Letzterer Punkt kann davon herrühren, dass nur zum Teil klare Verantwortlichkeiten für die einzelnen Informationsbereiche des FIS-VL benannt sind. Hier bietet sich ein organisatorischer Ansatzpunkt, um den Nutzen und die Nutzung des Systems nachhaltig zu steigern.

7.4.2 Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben forcieren

Die Rückverfolgbarkeit, insbesondere in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben, ist aus Sicht der PraktikerInnen in den Behörden und auch auf übergeordneter Ebene in den oberen Landes- und Bundesbehörden ein Problem. Das Projektteam hat sich der Thematik mit einer eigenständigen Praxisstudie angenommen.

Praxisstudie: Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben

Die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben stellt sich nach Aussagen von VertreterInnen der deutschen Lebensmittelüberwachung und anderen Fachleuten häufig als Problem dar. In dieser im Rahmen des ZooGloW-Projektes erstellten Praxisstudie werden funktionierende Beispiele aus verschiedenen Bereichen der Lebensmittelindustrie vorgestellt und wichtige betriebliche Faktoren guter Rückverfolgbarkeit zusammengefasst.



Hier lesen: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/>

Als Empfehlungen lassen sich hierzu folgende Punkte zusammenfassen:

- Das Thema Rückverfolgbarkeit ist im Rahmen der Betriebskontrollen verstärkt zu betrachten und bei den Betrieben einzufordern.
- Die BetriebskontrolleurInnen sollen ihre Rolle als BeraterInnen der Betriebe nutzen, um die relevanten Erfolgsfaktoren für gute Rückverfolgbarkeit in den Betrieben anzuregen und zu stärken. Dies betrifft insbesondere die Förderung der folgenden Aspekte in den Betrieben (vgl. Praxisstudie):
 - Sensibilisierung, Risikowahrnehmung, Steuerungsbedürfnis
 - Wille und Vorbild der Führung
 - Fortlaufende Sensibilisierung der MitarbeiterInnen
 - Ganzheitliche Erfassung aller Inhalts- und Kontaktstoffe
 - Prozessintegrierte Dokumentation und Kennzeichnung
 - Integration in die Warenwirtschaft
 - Regelmäßiger Testlauf bzw. Durchlauf

- Die von den Lebensmittelüberwachungsbehörden auf Ebene der Kommunen vielfach bereits durchgeführten Schulungen in Kooperation mit Innungen und Kammern sollen das Thema Rückverfolgbarkeit stärker aufgreifen.

Quellen und Verweise

- ²⁸⁰ BVL (2015b): „Fachbehörden müssen ihre Entscheidungen auf Wissenschaft und Technik stützen“, Interview mit Dr. Helmut Tschiersky, Leiter des BVL, in Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Band 10, Heft 3, Sept. 2015, Seite 208
- ²⁸¹ BVL (ohne Datum 6): *Geschichte*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/07_DasBundesamt/04_Geschichte/dasBundesamt_geschichte_node.html (letzter Zugriff 20.07.2016)
- ²⁸² Europäische Kommission (2014a): *Final Report of an Audit carried out in Germany from 02 to 06 December 2013 in order to evaluate the use of the TRACES system*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=11041. (letzter Zugriff am 09. Mai 2016), S. 7
- ²⁸³ BVL (2013a): *Pressekonferenz Lebensmittelhandel im Internet zum BVL-Pilotprojekt „Überprüfung des Internethandels mit Lebensmitteln“ Januar 2011 bis Juni 2013*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Internethandel/Praesentation_Internethandel_2013.pdf;jsessionid=4A3CE5783E8B2066223BBC6FF4007256.2_cid332?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 13.06.2016)
- ²⁸⁴ BVL-Gespräch (2015a): Persönliches Gespräch mit Vertretern des BVL, Abteilung 1 (Lebensmittelsicherheit), geführt von Christin Wienhold. Berlin, 10.12.2015.
- ²⁸⁵ Ebenda.
- ²⁸⁶ IPM (2015): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ²⁸⁷ Europäische Kommission (2015d): *RASFF for safer food – The Rapid Alert System for Food and Feed – 2014 annual report. European Commission - Health and Food Safety - 2015*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/docs/rasff_annual_report_2014.pdf (letzter Zugriff am 14.07.2016)
- ²⁸⁸ BVL (2016g): *Mehrjähriger nationaler Kontrollplan der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/02_MNKP/lm_mnkp_node.html (letzter Zugriff am 14.07.2016)
- ²⁸⁹ Verbraucherzentrale NRW (2015): *Gastro-Kontrollbarometer*. Online. URL: <http://www.verbraucherzentrale.nrw/kontrollbarometer> (letzter Zugriff am 15.07.2016)
- ²⁹⁰ IPM (2015): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ²⁹¹ IPM (2015b): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ²⁹² Ebenda.
- ²⁹³ Ebenda.
- ²⁹⁴ Daun, Anna (2014): *Sachstandsanalyse zur Rolle des Verbrauchers beim unbeabsichtigten Eintrag von Zoonose-Erregern in die Lebensmittelkette*. Unveröffentlichtes Dokument. S. 11ff.

-
- ²⁹⁵ IPM (2015): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ²⁹⁶ BVL (2014): *BVL-Krisenleitfaden. Leitfaden des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zur Bearbeitung von Ereignissen und Krisen im Bereich Lebensmittel, Futtermittel, Kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände. Version 1.6. Stand 08.08.2014*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/07_Bundesamt/krisenleitfaden2014_en.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 29.07.2016)
- ²⁹⁷ BfR (2014a): *Ausbruchsauflärung entlang der Lebensmittelkette. Leitfaden einer am BfR eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Leitfadens zur Ausbruchsauflärung entlang der Lebensmittelkette, Stand 2014*. Online. URL: <http://www.bfr.bund.de/cm/343/ausbruchsauflaerung-entlang-der-lebensmittelkette.pdf> (letzter Zugriff am 27.06.2016)
- ²⁹⁸ BVL-Gespräch (2014): Persönliches Gespräch mit einem Vertreter des BVL, Abteilung 1 (Lebensmittelsicherheit), geführt von Stephan Albert und Michael Grau. Berlin, 02.09.2014.
- ²⁹⁹ Luber, P./Huber, U. (2015): „Erfolgsmodell Task Force – wie sie den Brechdurchfall durch Noroviren aufklärte“ in: *Behr's Jahrbuch für die Lebensmittelwirtschaft 2015*. B. Behr's Verlag, Hamburg 2015
- ³⁰⁰ David, H./Grube, M.: *Krisenmanagement in der Lebensmittelwirtschaft – Ein Praxisleitfaden zu Produktrücknahme, Produktrückruf, Meldungen bei Behörden, Information der Öffentlichkeit und Schnellwarnungen im RASFF*. Norderstedt 2009. Seite 77ff.
- ³⁰¹ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2014): *Auswertungsbericht LÜKEX 13 – Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen, Projektgruppe LÜKEX Bund*. Online. URL: http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Broschueren_Flyer/Luekex_13_Auswertung.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff am 18.07.2016), Seite 24.
- ³⁰² Ebenda. S. 26.
- ³⁰³ Ebenda. S. 24.

Verzeichnisse

Glossar

Abb.	Abbildung
ATLAS	Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungssystem
AVV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
AVV Data	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über den Austausch von Daten im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes (AVV Datenaustausch)
AVV SWS	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel (AVV Schnellwarnsystem)
AVV-RÜb	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung)
BAO	Besonderen Aufbauorganisation
BfR	Bundesinstituts für Risikobewertung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie
BTSF	Better Training for Safer Food
BÜp	Bundesweiter Überwachungsplan
BVL	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz
COACH	Consignment and Animal Check System
DBZ	Deutsches Benchmarking Zentrum
DG	Generaldirektion (englisch: D irectorate G eneral)
EFSA	Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (E uropean F ood S afety A uthority)
EHEC	Enterohämorrhagische Escherichia coli
EU	Europäische Union
EÜP	Einfuhrüberwachungsplan
FAO	Welternährungsorganisation (F ood and A griculture O rganization) der Vereinten Nationen

FIS-VL	Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
FVO	Lebensmittel- und Veterinäramt (F ood and V eterinary Office) der EU, seit 2016 Direktion Gesundheits- und Lebensmittelaudits und -analysen
G@ZIELT	Zentralstelle „Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des LFGB und Tabakerzeugnisse“ am BVL
GD	Generaldirektion
GD SANTE	GD Health and Food Safety
GKS	Grenzkontrollstelle(n)
GVDE	Gemeinsames Veterinärdokument für die Einfuhr
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
ICS	Import Control System
IfSG	Infektionsschutzgesetzes
INFOSAN	International Food Safety Authorities Network
IPM	Institut für Public Management
IPO-IT	Institut für Prozessoptimierung und Informationstechnologien
IT	Informationstechnologien
Kap.	Kapitel
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LAV	Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LMÜ	Lebensmittelüberwachung
LÜKEX	Länderübergreifende Krisenmanagementübung / Exercise
MNKP	Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan
NCTS	New Computerized Transit System
NGO	Non-Government Organizations
QM	Qualitätsmanagement
Rapex	EU-Schnellwarnsystem zu Bedarfsgegenständen
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
REC	reinforced checks
RKI	Robert Koch-Institut
RL	Richtlinie
Tab.	Tabelle

TRACES	Trade Control and Expert System
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VSMK	Verbraucherschutzministerkonferenz
WTO	World Trade Organization
ZooGloW	Zoonosen und Lebensmittelsicherheit entlang globaler Warenketten

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Betrachtung der Überwachungsprozesse entlang der Warenströme aus Drittländern	2
Abb. 2: Arbeitspakete im Verbund ZooGloW	5
Abb. 3: Betrachtungsbereiche der Untersuchung	6
Abb. 4: Auswertung "Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung"	7
Abb. 5: Auswertung "Befragung der deutschen Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll"	8
Abb. 6: Praxisstudie "Rückverfolgbarkeit in kleinen und mittleren Lebensmittelbetrieben"	8
Abb. 7: Praxisstudie "Untersuchung der Informationsmöglichkeiten über Importbeschränkungen im internationalen Postverkehr"	9
Abb. 8: Zykluslogik zur Koordination und Steuerung sowie Überprüfung und Verbesserung des Systems	20
Abb. 9: Wesentliche Akteure im System der Lebensmittelüberwachung	31
Abb. 10: Deutsche Grenzkontrollstellen (GKS)	35
Abb. 11: Wesentliche IT-Systeme der Lebensmittelüberwachung bei Importen	37
Abb. 12: Screenshot RASFF Consumer Portal (Quelle: https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/consumers/?event=getListByCountry&country=DE , Abruf 21.06.2016)	41
Abb. 13: Screenshot EUR-Lex Webseite (Quelle: http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de , Abruf 21.06.2016)	42
Abb. 14: Eingabemaske aus COACH (Quelle: Medialex; http://www.medialex.de/coach/index2.html , abgerufen 21.06.2016)	45
Abb. 15: Screenshot Startseite VetLex Online (Quelle: Medialex. http://www.vetlex.com/ . Abgerufen am 20.07.2016)	46
Abb. 16: Der Einfuhr vorgelagerte Vorgänge	58

Abb. 17: Prüfung der Zulassung eines Drittlandes und Drittland-Betriebes.....	59
Abb. 18: Zulassung einer GKS im Mitgliedsstaat	61
Abb. 19: Vorgänge bei Einfuhr	63
Abb. 20: REC-Infos und Status aus TRACES	70
Abb. 21: Zollinhaltserklärung der Deutschen Post.....	78
Abb. 22: Elektronischer Zollltarif ETZ-Online (Quelle: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/measures.jsp?Lang=de&SimDate=20160714&Area=AM&Taric=0203111000&LangDescr=de (letzter Zugriff am 14.07.2016).	82
Abb. 23: Der Einfuhr nachgelagerte Vorgänge.....	90
Abb. 24: Wesentliche Aufgaben der Lebensmittelüberwachung auf Kreisebene	92
Abb. 25: Vorgänge im Ereignisfall	99
Abb. 26: Screenshot Twitter-Kanal @LMWarnung	110
Abb. 27: Screenshot Erweiterte Suchmaske EUR-Lex	113

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Übersicht der im Projekt betrachteten Erreger	4
Tab. 2: Für die Lebensmittelüberwachung zuständige Landesministerien (Stand: 2014).....	34

Quellenverzeichnis

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (2009): *RASFF – Das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel der Europäischen Union. Sicherheit für Verbraucher – seit 30 Jahren.* Online. URL: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/information_sources/docs/fs/rasff30_booklet_de.pdf (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (2016): *GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit. Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen-Programm 2016.* FVO Arbeitsprogramm (2016). Online. URL: <http://bookshop.europa.eu/de/gesundheits-und-lebensmittelaudits-und-analysen-pbEW0215978/> (letzter Zugriff am 21.07.2016).

Balvi (2016): *BALVI iP – ein mächtiges Werkzeug.* Online. URL: <http://www.balvi.de/de/balvi-ip/module> (letzter Zugriff am 09.05.016)

BfR (2014): *EU-Almanach Lebensmittelsicherheit.* 3. aktualisierte und überarbeitete Fassung. Berlin: 2014. Online. URL: <http://www.bfr.bund.de/cm/350/eu-almanach-lebensmittelsicherheit.pdf> (letzter Zugriff am 28.06.2016)

BfR (2014a): *Ausbruchsauklärung entlang der Lebensmittelkette. Leitfaden einer am BfR eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Leitfadens zur Ausbruchsauklärung entlang der Lebensmittelkette, Stand 2014.* Online. URL: <http://www.bfr.bund.de/cm/343/ausbruchsauklaerung-entlang-der-lebensmittelkette.pdf> (letzter Zugriff am 27.06.2016)

BfR (ohne Datum): *Gesundheitliche Bewertung von Bakterien.* Online. URL: http://www.bfr.bund.de/de/gesundheitsliche_bewertung_von_bakterien-54340.html (Zugriff am 09.04.2015)

BfR (ohne Datum 1): *Gesundheitliche Bewertung von Viren.* Online. URL: http://www.bfr.bund.de/de/gesundheitsliche_bewertung_von_viren-54366.html (Zugriff am 09.04.2015)

BfR (ohne Datum 2): *Gesundheitliche Bewertung von Parasiten.* Online. URL: http://www.bfr.bund.de/de/gesundheitsliche_bewertung_von_parasiten-54384.html (Zugriff am 09.04.2015)

BfR (ohne Datum 3): *Bewertung von Kontaminanten in Lebensmitteln.* Online. URL: http://www.bfr.bund.de/de/bewertung_von_kontaminanten_in_lebensmitteln-54447.html (letzter Zugriff am 16.03.2015)

BfR (ohne Datum 4): *Fragen und Antworten zum Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP)-Konzept.* Online. URL: http://www.bfr.bund.de/cm/350/fragen_und_antworten_zum_hazard_analysis_and_critical_control_point_haccp_konzept.pdf, S. 5. (letzter Zugriff am 31.03.2015)

BfR (ohne Datum 5): *Abteilung Risikokommunikation*. Online. URL: http://www.bfr.bund.de/de/abteilung_risikokommunikation-7379.html (Zugriff am 29.06.2016)

Bund und Länder (ohne Datum): *Lebensmittelwarnung.de*. Online. URL: <http://www.lebensmittelwarnung.de/bvl-lmw-de/app/process/warnung?execution=e7s1> (Zugriff am 29.06.2016)

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2014): *Auswertungsbericht „LÜKEX 13“ Außergewöhnliche biologische Bedrohungslagen*. Online. http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/Luekex/Downloads/downloads_luekex_node.html (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (ohne Datum): *LÜKEX – Krisenspiel für den Bevölkerungsschutz in Deutschland*. Online. URL: http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/Luekex/Luekex_node.html (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (ohne Datum 1): *LÜKEX 13: Biologisches Krisenszenario außergewöhnlicher Art*. Online. URL: http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/Luekex/Vergangene_Uebungen/vergangene_uebungen_node.html#doc5496466bodyText2 (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016): *Lebensmittelsicherheit verstehen. Fakten und Hintergründe*. Online. URL: http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Lebensmittelsicherheit-verstehen.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff am 20.06.2016).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016a): *Integrierter mehrjähriger Kontrollplan der Bundesrepublik Deutschland*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/06_mnkp_dokumente/lm_mnkp_Rahmenplan.pdf;jsessionid=118E18ED25BE95708F688784C87CA1F1.2_cid340?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff am 27.07.2016).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2016b): *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*. Online. URL: http://www.bmel.de/DE/Startseite/startseite_node.html (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Bundesregierung (1992): *Zollverwaltungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2125; 1993 I S. 2493), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 5 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1824) geändert worden ist*. Online. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/zollvg/gesamt.pdf> (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Bundesregierung (2000): *Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG)*. Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das durch Artikel 4 Absatz 20 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist. Online. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/ifsg/gesamt.pdf> (letzter Zugriff am 30.07.2016)

Bundesregierung (2002): Gesetz über die Errichtung eines Bundesinstitutes für Risikobewertung (BfR-Gesetz - BfRG). Online. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bfgrg/gesamt.pdf> (letzter Zugriff am 23.06.2016)

Bundesregierung (2005): Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch - LFGB). Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S.1426), das durch Artikel 4 Absatz 19 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist. Online. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/lfgb/gesamt.pdf> (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Bundesregierung (2005a): Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel (AVV Schnellwarnsystem)AVV SWS vom 20. Dezember 2005, in der Fassung der Änderung vom 28. Januar 2010. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20122005_315860130001.htm (letzter Zugriff am 23.06.2016)

Bundesregierung (2008): Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung) i. d. F. vom 14.08.2013. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_03062008_3158100140002.htm (letzter Zugriff am 21.06.2016)

Bundesregierung (2009): Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung von Hygienevorschriften für Lebensmittel und zum Verfahren zur Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis (AVV Lebensmittelhygiene - AVV LmH).Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_09112009_329225270006.htm (letzter Zugriff am 26.07.2106)

Bundesregierung (2010): Allgemeine Verwaltungsvorschrift über dem Austausch von Daten im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes (AVV Datenaustausch – AVV DatA). Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_15122010_321221010032.htm (letzter Zugriff am 27.07.2016)

Bundesregierung (2012): Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Erfassung, Auswertung und Veröffentlichung von Daten über das Auftreten von Zoonosen und Zoonoseerregern entlang der Lebensmittelkette (AVV Zoonosen Lebensmittelkette) vom 10. Februar 2012. Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_10022012_3289026230009.htm (letzter Zugriff 30.06.2016)

Bundesregierung (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Bärbel Höhn, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/14592 – vom 06.09.2013. Online. URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/147/1714718.pdf> (letzter Zugriff am 27.06.2016)

Bundesregierung (2015): *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Monitorings von Lebensmitteln, kosmetischen Mitteln und Bedarfsgegenständen für die Jahre 2016–2020.* Online. URL: http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_14122015_313221070002.htm (letzter Zugriff am 26.07.2016)

Bundeszentrale für Politische Bildung (2013): *Europäischer Binnenmarkt.* Online. URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19286/europaeischer-binnenmarkt> (letzter Zugriff am 16.03.2015)

BVL (2013): *BVL-Pilotprojekt „Überprüfung des Internethandels mit Lebensmitteln“ Januar 2011 bis Juni 2013.* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Internethandel/Praesentation_Internethandel_2013.pdf;jsessionid=4A3CE5783E8B2066223BBC6FF4007256.2_cid332?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 13.06.2016)

BVL (2013a): *Pressekonferenz Lebensmittelhandel im Internet zum BVL-Pilotprojekt „Überprüfung des Internethandels mit Lebensmitteln“ Januar 2011 bis Juni 2013.* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Internethandel/Praesentation_Internethandel_2013.pdf;jsessionid=4A3CE5783E8B2066223BBC6FF4007256.2_cid332?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 13.06.2016)

BVL (2014): *BVL-Krisenleitfaden. Leitfaden des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zur Bearbeitung von Ereignissen und Krisen im Bereich Lebensmittel, Futtermittel, Kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände. Version 1.6. Stand 08.08.2014.* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/07_Bundesamt/krisenleitfaden2014_en.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 29.07.2016)

BVL (2015): *Jahresbericht 2014 zum Einfuhrüberwachungsplan (EÜP).* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/08_nrkp_erkp/euep2014_bericht.pdf;jsessionid=59F02A2C31C521DC12DE76B0502FB8C7.2_cid332?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff am 22.07.2016)

BVL (2015a): *Lebensmittelsicherheit 2014 in Deutschland. Pressekonferenz des BVL und der Bundesländer.* Online. URL: https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/08_PresseInfothek/pi_20151123_Jahrespressekonferenz_Praesentation.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Letzter Zugriff am 04.07.2016)

BVL (2015b): „Fachbehörden müssen ihre Entscheidungen auf Wissenschaft und Technik stützen“, Interview mit Dr. Helmut Tschiersky, Präsident des BVL, in: *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, Band 10, Heft 3, Sept. 2015

- BVL (2016):** *Berichte zur Lebensmittelsicherheit 2014. Bundesweiter Überwachungsplan 2014. Gemeinsamer Bericht des Bundes und der Länder.* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/02_BUEp_dokumente/BUEp_Bericht_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 27.07.2016)
- BVL (2016a):** *Jahresbericht 2014 zum Nationalen Kontrollplan (NRKP).* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/08_nrkp_erkp/nrkp_2014_bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff am 21.07.2016)
- BVL (2016b):** *Risiken managen – Verbraucher schützen.* Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/07_DasBundesamt/dasBundesamt_node.html (letzter Zugriff am 30.06.2016)
- BVL (2016c):** *FIS-VL Fachinformationssystem. Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.* Online. URL: <https://fis-vl.bvl.bund.de/share/res/nutzungsbedingungen/html/fis-vl.html> (letzter Zugriff am 23.06.2016)
- BVL (2016d):** *Bundeseinheitliches System zur Erfassung von Daten zu Lebensmitteln, die bei Krankheitsausbrüchen beteiligt sind (BELA).* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/9_BELA/BELA_node.html (letzter Zugriff am 22.06.2016)
- BVL (2016e):** *G@ZIELT arbeitet dauerhaft weiter.* Pressemeldung BVL vom 12.01.2016. Online. URL: https://www.bvl.bund.de/DE/08_PresseInfothek/01_FuerJournalisten/01_Presse_und_Hintergrundinformationen/07_DasBundesamt/2016/2016_01_12_Gezielt_arbeitet_dauerhaft_weiter.html (letzter Zugriff am 13.06.2016)
- BVL (2016f):** *G@ZIELT: Sicher im Internet einkaufen.* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/04_AntragstellerUnternehmen/11_UeberwachungInternethandel/Im_ueberwachung_internethandel_node.html (letzter Zugriff am 13.06.2016)
- BVL (2016g):** *Mehrjähriger nationaler Kontrollplan der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/02_MNKP/Im_mnkp_node.html (letzter Zugriff am 14.07.2016)
- BVL (ohne Datum):** *Datenmeldeportal.* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/11_Datenmanagement/Im_datenmanagement_node.html (letzter Zugriff am 26.07.2016)
- BVL (ohne Datum 1):** *Organisation des NRKPs und des EÜPs für Lebensmittel tierischer Herkunft.* Online. URL: http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/05_NRKP/Im_nrkp_basepage.html?nn=1401276 (letzter Zugriff am 22.07.2016)

BVL (ohne Datum 2): *Ziel der Überwachung*. Online. URL:

http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/05_NRKP/lm_nrkp_basepage.html;jsessionid=BDB74DE1EF16280D921F6050B74614EF.2_cid332?nn=1401276#Start (letzter Zugriff am 22.07.2016)

BVL (ohne Datum 3): *Zoonosen-Monitoring*. Online. URL:

http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/06_ZoonosenMonitoring/lm_zoonosen_monitoring_node.html (letzter Zugriff am 26.07.2016)

BVL (ohne Datum 4): *Monitoring*. Online. URL:

http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/01_Im_mon_dokumente/01_Monitoring_Berichte/lmm_bericht_2014.html (letzter Zugriff am 26.07.2016)

BVL (ohne Datum 5): *Meldungen im Europäischen Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel*. Online. URL:

http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/04_Schnellwarnsystem/01_aktuelle_rasff_meldungen/aktuelle_meldungen_node.html (letzter Zugriff am 22.06.2016)

BVL (ohne Datum 6): *Geschichte*. Online. URL:

http://www.bvl.bund.de/DE/07_DasBundesamt/04_Geschichte/dasBundesamt_geschichte_node.html (letzter Zugriff 20.07.2016)

BVL-Gespräch (2014): Persönliches Gespräch mit einem Vertreter des BVL, Abteilung 1 (Lebensmittelsicherheit), geführt von Stephan Albert und Michael Grau. Berlin, 02.09.2014.

BVL-Gespräch (2015): Christin Wienhold mit einer Mitarbeiterin des BVL, 18.06.2015.

BVL-Gespräch (2015a): Persönliches Gespräch mit Vertretern des BVL, Abteilung 1 (Lebensmittelsicherheit), geführt von Christin Wienhold. Berlin, 10.12.2015.

Daun, Anna (2014): *Sachstandsanalyse zur Rolle des Verbrauchers beim unbeabsichtigten Eintrag von Zoonose-Erregern in die Lebensmittelkette*. Unveröffentlichtes Dokument.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2011): *Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)*. Online. URL:

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/@@search?Subject%3Alist=Bericht/Gutachten%20BWV> (letzter Zugriff am 27.07.2016)

DESTATIS (2014): *45 Millionen Menschen in Deutschland kaufen über das Internet ein*. Pressemeldung Statistisches Bundesamt vom 02.09.2014. Online. URL:

https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/zdw/2014/PD14_036_p002.html (letzter Zugriff am 14.06.2016)

EFSA (2016): *European Food Safety Authority*. Online. URL:

<https://www.efsa.europa.eu/de/> (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (ohne Datum):

Codex Members and Observers. Online. URL: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/members-observers/en/> (letzter Zugriff am 16.3.2015)

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (ohne Datum

1): *About Codex*. Online. URL: <http://www.codexalimentarius.org/about-codex/en/>

Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (ohne Datum

2): *List of Standards*. Online. URL: <http://www.codexalimentarius.org/standards/list-of-standards/en/?provide=standards&orderField=fullReference&sort=asc&num1=CAC/RCP>

(letzter Zugriff am 31.03.2015)

Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (ohne Datum): *Risikobewertung und*

Risikomanagement: Was ist der Unterschied? Online. URL:

<https://www.efsa.europa.eu/de/press/news/140416> (letzter Zugriff am 28.06.2016)

Europäische Kommission (2001): *Entscheidung der Kommission vom 21. November 2001 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung der für die Veterinärkontrollen von Drittlanderzeugnissen zuständigen Grenzkontrollstellen der Gemeinschaft.*

(Entscheidung 2001/812/EG). Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32001D0812> (letzter Zugriff am 22.07.2016)

Europäische Kommission (2004): *Verordnung (EG) Nr. 136/2004 der Kommission vom 22. Januar 2004 mit Verfahren für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern eingeführten Erzeugnissen an den Grenzkontrollstellen der Gemeinschaft.* Online. URL:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0136&from=DE> (letzter Zugriff am 21.07.2016)

Europäische Kommission (2004a): *Entscheidung der Kommission vom 30. März 2004 zur Einführung des TRACES-Systems und zur Änderung der Entscheidung 92/486/EWG*

(2004/292/EG). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0292&from=de> (Zugriff am 09.03.2016)

Europäische Kommission (2004b): *Beschluss der Kommission vom 29. April 2004 zur Erstellung eines allgemeinen Plans für das Krisenmanagement im Bereich der Lebens- und Futtermittelsicherheit* (2004/478/EG). Online. URL:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0478R\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0478R(01)&from=DE) (letzter Zugriff am 22.06.2016)

Europäische Kommission (2004c): *Beschluss der Kommission vom 6. August 2004 über die Einsetzung einer Beratenden Gruppe für die Lebensmittelkette sowie für Tier- und Pflanzengesundheit* (2004/613/EG). Online. URL:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32004D0613> (letzter Zugriff am 22.06.2016)

Europäische Kommission (2009): *Verordnung (EG) Nr. 206/2009 der Kommission vom 5. März 2009 über die Einfuhr für den persönlichen Verbrauch bestimmter Mengen von Erzeugnissen tierischen Ursprungs in die Gemeinschaft und zur Änderung der Verordnung* (EG) Nr. 136/2004. Online. URL:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0206&from=de> (letzter Zugriff am 22.07.2016)

Europäische Kommission (2009a): *Entscheidung der Kommission vom 28. September 2009 zur Aufstellung eines Verzeichnisses zugelassener Grenzkontrollstellen, zur Festlegung bestimmter Vorschriften für die von Veterinärsachverständigen der Kommission durchgeführten und zur Definition der Veterinäreinheiten in TRACES* (Entscheidung 2009/821/EG). Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX%3A32009D0821> (letzter Zugriff am 22.07.2016)

Europäische Kommission (2011): *Verordnung (EU) Nr. 16/2011 der Kommission vom 10. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen für das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32011R0016> (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Europäische Kommission (2012): *Bericht über ein Audit in Deutschland. 28. November–2. Dezember 2011. Bewertung der nicht an Grenzkontrollstellen durchgeführten Einfuhrkontrollen und bestimmter Probleme an ausgewählten Grenzkontrollstellen*. FVO-Bericht 2001-8939. Online abrufbar über Eingabe der Berichtsnummer. URL: http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm (letzter Zugriff 13. Juli 2016)

Europäische Kommission (2013): *Supply balance – pigmeat*. Online. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/pdf/d18-1-418_en.pdf (letzter Zugriff am 30.3.2015)

Europäische Kommission (2013a): *Trade in poultrymeat with non-member countries*. Online. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/pdf/d18-1-418_en.pdf (letzter Zugriff am 30.03.2015)

Europäische Kommission (2013b): *Newsletter November 2013 Edition, Better Training for Safer Food*. Online. URL: http://ec.europa.eu/chafea/food/newsletter_november_2013.html (letzter Zugriff am 23.06.2016)

Europäische Kommission (2014): *World exports and EU external trade in all products, agricultural products and other products*. Online. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/agricultural/2013/pdf/c7-1-37_en.pdf (letzter Zugriff am 30.03.2015)

Europäische Kommission (2014a): *Final Report of an Audit carried out in Germany from 02 to 06 December 2013 in order to evaluate the use of the TRACES system*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=11041. (letzter Zugriff am 09. Mai 2016)

Europäische Kommission (2015): *Client and Supplier Countries of the EU28 in Merchandise Trade (value %) (215, excluding intra-EU trade)*. Online. URL: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf (letzter Zugriff am 13.03.2015)

Europäische Kommission (2015a): *Vorsorgeprinzip*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A132042> (letzter Zugriff am 28.06.2016)

Europäische Kommission (2015b): *Annual Report 2014 TRACES – TRade Control and Expert System*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animals/docs/ah-traces-info-mat-report-2014_en.pdf (letzter Zugriff am 11.07.2016)

Europäische Kommission (2015c): *Delegierte Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union*. Online. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2015.343.01.0001.01.DEU (letzter Zugriff 21.07.2016)

Europäische Kommission (2015d): *RASFF for safer food – The Rapid Alert System for Food and Feed – 2014 annual report*. European Commission - Health and Food Safety - 2015. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/docs/rasff_annual_report_2014.pdf (letzter Zugriff am 14.07.2016)

Europäische Kommission (2016): *About the European Commission*. Online. URL: http://ec.europa.eu/about/index_en.htm (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Europäische Kommission (2016a): *TRACES: TRAdE Control and Expert System*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/traces/about/index_en.htm (letzter Zugriff am 23.06.2016)

Europäische Kommission (2016b): *10 Jahre TRACES*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/traces/about/docs/20150206_10years-of-traces.pdf (letzter Zugriff am 07.04.2015)

Europäische Kommission (2016c): *Über EUR-Lex*. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/content/welcome/about.html> (letzter Zugriff am 09.05.2016)

Europäische Kommission (2016d): *Standard operating procedures of the Rapid Alert System for Food and Feed*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/docs/rasff_reg-guid_sops_1-5.pdf (letzter Zugriff am 23.07.2016)

Europäische Kommission (ohne Datum): *EU import conditions for fresh meat and meat products*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/trade/docs/im_cond_meat_en.pdf (letzter Zugriff am 16.03.2015)

Europäische Kommission (ohne Datum 1): *Poultry meat*. Online. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/poultry/index_en.htm (letzter Zugriff am 30.03.2015)

Europäische Kommission (ohne Datum 2): *Non-EU Countries Authorised Establishments*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/international_affairs/trade/non-eu-countries/index_en.htm (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Europäische Kommission (ohne Datum 3): *EU Approved Border Inspection Posts (BIP)*. Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animals/vet-border-control/bip/index_en.htm (letzter Zugriff 01.07.2016)

Europäische Kommission (ohne Datum 4): *GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit. Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen – Programm 2016.* Online. URL: http://ec.europa.eu/food/audits_analysis/audit_programmes/index_en.htm (letzter Zugriff 21.07.2016)

Europäische Kommission (ohne Datum 5): *Implementing Regulation and Guidance.* Online. URL: http://ec.europa.eu/food/safety/rasff/implementing_regulation_guidance/index_en.htm (letzter Zugriff 14.07.2016)

Europäische Kommission (ohne Datum 6): *Personal imports of meat and dairy products in Member States 2008–2011.* Online. URL: http://ec.europa.eu/food/animals/docs/ap_pers-import_reg-2009-206-wd.pdf (letzter Zugriff 08. Juli 2016)

Europäische Union (2014): *Handel.* Online. URL: https://europa.eu/european-union/topics/trade_de#40 (letzter Zugriff am 16.03.2015)

Europäischer Rat (1992): Verordnung (EWG) Nr. 2931/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften. Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:de:PDF> (letzter Zugriff am 22.07.2016)

Europäischer Rat (1996): *Richtlinie 96/23/EG des Rates vom 29. April 1996 über Kontrollmaßnahmen hinsichtlich bestimmter Stoffe und ihrer Rückstände in lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinien 85/358/EWG und 86/469/EWG und der Entscheidungen 89/187/EWG und 91/664/EWG.* Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A31996L0023> (letzter Zugriff am 21.07.2016)

Europäischer Rat (1997): *Richtlinie 97/78/EG des Rates vom 18. Dezember 1997 zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen.* Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3A12059b> (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Europäisches Parlament und Rat (2002): *Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.* Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20080325:de:PDF> (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Europäisches Parlament und Rat (2003): *Richtlinie 2003/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 zur Überwachung von Zoonosen und Zoonoseerregern und zur Änderung der Entscheidung 90/424/EWG des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 92/117/EWG des Rates.* Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0099> (letzter Zugriff am 21.07.2016). Artikel 4 (1)

Europäisches Parlament und Rat (2004): *Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene.* Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0001:0054:de:PDF> (letzter Zugriff am 22.06.2016)

Europäisches Parlament und Rat (2004a): *Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs.* Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0055:0205:DE:PDF> (letzter Zugriff am 22.06.2016)

Europäisches Parlament und Rat (2004b): *Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs.* Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0854:20110729:DE:PDF> (letzter Zugriff am 22.06.2016)

Europäisches Parlament und Rat (2004c): *Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.* Online. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004R0882-20140630&from=DE> (letzter Zugriff am 05.05.2016)

FLI-Gespräch (2015): Christin Wienhold und verantwortlicher Mitarbeiter des Friedrich-Löffler-Instituts, Telefonat. 24.08.2015.

Foodwatch (2012): *IM BOCKSHORN - Die EHEC-Krise im Frühsommer 2011, Foodwatch Analyse 2012.* Online. URL: https://www.foodwatch.org/fileadmin/migrated/content/uploads/EHEC_foodwatch_Analyse_2012_korrektur_20131011.pdf (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Friedrich-Löffler-Institut (2016): *Was ist TRACES?* Online. URL: <http://traces.fli.bund.de/#Was%20ist> (letzter Zugriff am 23.06.2016)

Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (2016): *GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit.* Online. URL: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/index_de.htm (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher (2009): *RASFF - Das Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel der Europäischen Union Sicherheit für die Verbraucher – seit 30 Jahren.* Online. URL: http://ec.europa.eu/dgs/health_food-safety/information_sources/docs/fs/rasff30_booklet_de.pdf (letzter Zugriff am 23.06.2016)

Generalzolldirektion (2016): *Schriftliche Befragung des Zoll zu den Themen Risikoanalyse und behördenübergreifende Zusammenarbeit.* Direktion IV. 10.06.2016

Gespräch DG SANTE (2015): Christin Wienhold mit einem Mitarbeiter der DG SANTE. Telefonat. 10.03.2015

GKS-Gespräch (2015): Persönliches Gespräch an einer deutschen GKS, geführt von Christin Wienhold und Michael Grau. 18.05.2015.

GKS-Gespräch (2015a): Persönliches Gespräch an einer deutschen GKS, geführt von Christin Wienhold und Michael Grau. 18.11.2015.

IPM (2015): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur IT-Nutzung*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)

IPM (2015a): Eigene Erhebung. Details unveröffentlicht.

IPM (2015b): *Befragung der Grenzkontrollstellen zur Zusammenarbeit mit dem Zoll*. Online. URL: <http://www.ipm.berlin/mediathek/publikationen/> (letzter Zugriff am 29.07.2016)

Kaminske (2012): *Handbuch QM-Methoden. Die richtige Methode auswählen und erfolgreich umsetzen*. München: Carl Hanser Verlag, S. 130f.

KOB-Gespräche (2013-2016): Ergebnis aus den Gesprächen mit versch. Kreisordnungsbehörden der Lebensmittelüberwachung durch Michael Grau, Stephan Albert und Christin Wienhold, 2013-2016

LAV (2012): *Geschäftsordnung der LAV. Stand: 06.11.2012*. Online. URL: <https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV-Geschaeftsordnung-der-LAV.html> (letzter Zugriff am 25.07.2016)

Luber, P./Huber, U. (2015): *Erfolgsmodell Task Force – wie sie den Brechdurchfall durch Noroviren aufklärte*. In: Behr's Jahrbuch für die Lebensmittelwirtschaft 2015, B. Behr's Verlag, Hamburg 2015.

Maier (2013): Wolf-Martin Maier: Vortrag auf der Agri Outlook Conference 2013, Windhoek, Namibia. Präsentation. Online. URL: <http://www.agrinamibia.com.na/index.php?module=Downloads&func=display&lid=193> (letzter Zugriff am 16.03.2015)

Medialex (2015): Christin Wienhold und verantwortlicher des Medialex-Verlages, Telefonat. Juni 2015.

QSI (2016): *WinLIMS - das LIMS von Quality Systems International*. Online. URL: <http://www.qsi.de/> (letzter Zugriff am 09. Mai 2016)

RKI (2016): *Software - SurvNet@RKI*. Online. URL: http://www.rki.de/DE/Content/Infekt/IfSG/Software/software_inhalt.html (Zugriff am 22.06.2016)

Süddeutsche Zeitung (2015): *Die Akte Müller-Brot*. Online. URL: <http://www.sueddeutsche.de/muenchen/prozessaufakt-die-akte-mueller-brot-1.2715673> (letzter Zugriff am 10.06.2016)

Tagesschau (2011): *Deutschland verteidigt Vorgehen in der EHEC-Krise*. Artikel vom 06.06.2011. Online. URL: <https://www.tagesschau.de/ausland/eheceu100.html> (letzter Zugriff am 30.06.2016)

Tritscher, Angelika (2013): *Lehren aus Krisen in der Vergangenheit* in: Tagungsband: *Handeln in Krisen und Krisenprävention. BfR-Symposium in Kooperation mit ANSES (Frankreich) und DTU (Dänemark) 13.–14. September 2012 in Berlin*. Online. URL: <http://www.bfr.bund.de/cm/350/handeln-in-krisen-und-krisenpraevention-tagungsband.pdf> (letzter Zugriff am 23.06.2016)

Verbraucherschutzministerkonferenz (2012): *Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit*. Online. URL: http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Krisenmanagement/Bund_Laender_Vereinbarung_2013_08_31.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Zugriff am 27.06.2016)

Verbraucherschutzministerkonferenz (2016): LAV. Online. URL: <https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV.html> (letzter Zugriff am 25.07.2016)

Verbraucherschutzministerkonferenz (2016a): *Struktur*. Online. URL: <https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV-Struktur.html> (letzter Zugriff am 25.07.2016)

Verbraucherschutzministerkonferenz (2016b): *Über die VSMK*. Online. URL: <https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/Willkommen-Ueber-die-VSMK.html> (letzter Zugriff 26.07.2016)

Verbraucherzentrale NRW (2015): *Gastro-Kontrollbarometer*. Online. URL: <http://www.verbraucherzentrale.nrw/kontrollbarometer> (letzter Zugriff am 15.07.2016)

Weltpostverein (2016): *Development of postal services in 2014*. Online. URL: [http://www.upu.int/nc/en/resources/postal-statistics/2014-results.html?sword_list\[0\]=statistics](http://www.upu.int/nc/en/resources/postal-statistics/2014-results.html?sword_list[0]=statistics) (letzter Zugriff am 15. April 2016)

WHO (2016): *International Food Safety Authorities Network (INFOSAN)*. Online. URL: http://www.who.int/foodsafety/areas_work/infosan/en/ (letzter Zugriff am 23.06.2016)

Zoll (2016): Schriftliche Antworten auf schriftliche Anfrage an den Zoll: Generaldirektion IV Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs/Besonderes Zollrecht. 10. Juni 2016. Unveröffentlicht.

Zoll (ohne Datum): *Grundlegende Informationen*. Online. URL: http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Zoelle/ATLAS/ATLAS-Allgemein/Grundlegende-Informationen/grundlegende-informationen_node.html (letzter Zugriff am 22.06.2016)

Zoll (ohne Datum 1): *Summarische Eingangsmeldung (URK-aktualisiert)*. Online. URL: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Zoelle/Erfassung-Warenverkehr/Summarische-Eingangsanmeldung/summarische-eingangsanmeldung_node.html (letzter Zugriff 14.07.2016)

Zoll-Gespräch (2015): Christin Wienhold und verantwortliche Mitarbeiterin für allgemeines Zollrecht. Telefonat. 28.07.2015.

Institut für Public Management (IPM)

am Institut für Prozessoptimierung
und Informationstechnologien GmbH (IPO-IT)

Boxhagener Straße 119
D-10245 Berlin

Tel. 030-3 907 907-0

Fax 030-3 907 907-11

E-Mail kontakt@ipm.berlin

<http://ipm.berlin>