

Amtliche Lebensmittelkontrolle als interdisziplinäre (Team-)Aufgabe

Geschrieben von: Annette Neuhaus

Freitag, den 02. November 2018 um 15:16 Uhr

Die amtliche Lebensmittelüberwachung umfasst neben den Lebensmitteln einschließlich Wein und den Lebensmittelkontaktmaterialien auch Non-Food-Erzeugnisse, die ebenso dem Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch unterliegen (LFGB-Erzeugnisse). Dazu gehören Gegenstände des täglichen Bedarfs wie Materialien mit Körperkontakt (z.B. Bekleidung), Spielzeug sowie Reinigungs- und Pflegemittel für den häuslichen Bedarf und darüber hinaus auch kosmetische Mittel und Tabakwaren einschließlich ähnlicher Erzeugnisse. Bedarfsgegenstände mit Lebensmittelkontakt, z.B. Verpackungsmaterialien, gewinnen aufgrund wachsender Erkenntnisse über unerwünschte Stoffübergänge auf Lebensmittel (z.B. Mineralölbestandteile aus verschiedenen Materialien) zunehmend an Bedeutung. Durch Zuordnung von E-Zigaretten und dafür bestimmte Liquids als ähnliche Erzeugnisse zu den Tabakwaren ist auch hier der Kontrollbedarf deutlich gestiegen.

Bei der Betrachtung, welche Disziplinen an der amtlichen Kontrolle beteiligt sind oder beteiligt werden sollten, sind sowohl die in der Regel auf kommunaler Ebene angesiedelte (Basis-)Überwachung als auch die zunehmend geforderten herausgehobenen Kontrollen überregional eingesetzter Kontrollteams zu berücksichtigen.

Allein die Kontrolle der Lebensmittel in engerem Sinn beinhaltet aufgrund spezifischer gesetzlicher Einzelschriften eine Fülle von Aspekten, von denen die wichtigsten hier genannt sein sollen:

- Betriebs-, Produktions- und Personalhygiene
- Biologische, chemische und physikalische Risiken wie Mikroorganismen, Kontaminanten, Fremdkörper (HACCP)
- Zusammensetzung, einschließlich
- Zusatzstoffe, Aromen, Enzyme und Verarbeitungshilfsstoffe
- Stoffe und Zutaten, die Allergien oder Unverträglichkeiten hervorrufen können
- Novel Food und Functional Food

- Allgemeine Information/Kennzeichnung und spezielle Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben, irreführende Werbeaussagen
- Lebensmittelgruppen mit spezifischen Anforderungen wie
- Lebensmittel tierischer Herkunft
- Nahrungsergänzungsmittel

Amtliche Lebensmittelkontrolle als interdisziplinäre (Team-)Aufgabe

Geschrieben von: Annette Neuhaus

Freitag, den 02. November 2018 um 15:16 Uhr

- Lebensmittel zur besonderen Ernährung wie bilanzierte Diäten, Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Sportlernahrung
- Natürliches Mineralwasser, Quell- und Tafelwasser

Für den Weinbereich, für Lebensmittelkontaktmaterialien und den oben genannten Non-Food-Bereich kommt jeweils eine Vielzahl weiterer Vorschriften und Kontrollaspekte hinzu.

Die amtliche Kontrolle umfasst vor allem risikoorientierte Betriebsüberprüfungen/-inspektionen, die zu planen, zu koordinieren und durchzuführen sind. Dazu gehört auch die Prüfung von HACCP-Konzepten und Dokumenten der Eigenkontrolle der Unternehmen. Die Kontrolle besteht darüber hinaus aus risikoorientierter Probenahme, deren Planungsaufwand nicht zu unterschätzen ist. Die Proben werden in der Regel in amtlichen Laboratorien sachverständig untersucht und beurteilt, die einen integrierten Bestandteil des vernetzten Gesamtsystems „amtliche Lebensmittelüberwachung“ darstellen. Werden Abweichungen von geltendem Recht festgestellt, ist das Recht gegenüber dem jeweiligen beteiligten Unternehmen durchzusetzen. Damit angemessene Maßnahmen ergriffen werden (können), sind häufig zusätzliche Bewertungen, Interpretationen, Stellungnahmen und Entscheidungen erforderlich, die vor einem naturwissenschaftlichen Hintergrund rechtssicher vorzunehmen sind. Dies gilt insbesondere im Rahmen von formellen Verfahren zur Durchsetzung und zur Sanktionierung von Verstößen oder zur Initiierung/Bearbeitung von Meldungen der europäischen Schnellwarnsysteme RASFF und RAPEX.

Die Ausführungen sollen die Komplexität eines anspruchsvollen Aufgabengebietes verdeutlichen, das sachgerecht nur interdisziplinär im Zusammenwirken verschiedener Berufsgruppen wahrgenommen und erfüllt werden kann.

Die europäischen und nationalen rechtlichen Grundlagen zur Durchführung der Kontrolle enthalten keine konkreten Vorgaben zu den Fachrichtungen des Kontrollpersonals, abgesehen von dem „amtlichen Tierarzt“, dessen Qualifikation für die Kontrolle von Schlacht-, Zerlege- und Wildbearbeitungsbetrieben gesetzlich vorgeschrieben ist. Im Wesentlichen finden sich nur (indirekte) Hinweise auf die Multi- bzw. Interdisziplinarität des Kontrollpersonals:

„Die zuständigen Behörden tragen dafür Sorge, dass sie über ausreichendes und entsprechend qualifiziertes und erfahrenes Personal verfügen oder Zugang dazu haben, damit die amtlichen Kontrollen und Kontrollaufgaben effizient und wirksam durchgeführt werden können“

„Kontrollpersonal, das eine seinem Aufgabenbereich angemessene Ausbildung bzw. Schulung erhält, die es dazu befähigt, seine Aufgaben fachkundig wahrzunehmen und amtliche Kontrollen

Amtliche Lebensmittelkontrolle als interdisziplinäre (Team-)Aufgabe

Geschrieben von: Annette Neuhaus

Freitag, den 02. November 2018 um 15:16 Uhr

sachgerecht durchzuführen“ und „zu einer multidisziplinären Zusammenarbeit befähigt ist“
(VO (EG) Nr. 882/2004)

„Die Überwachung der Einhaltung dieses Gesetzes, der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen und der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich dieses Gesetzes ist durch fachlich ausgebildete Personen durchzuführen.“
(LFGB)

„Die zuständigen Behörden tragen dafür Sorge, dass fachlich ausgebildete Personen in den jeweiligen Fachbereichen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, um die amtliche Kontrolle durchführen zu können.“
(Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung - AVV RÜb)

Lediglich für nicht wissenschaftlich ausgebildete Personen hat der deutsche Verordnungsgeber mit der Lebensmittelkontrollleur-Verordnung von der Ermächtigung des LFGB Gebrauch gemacht und fachliche Anforderungen formuliert.

Im integrierten mehrjährigen Kontrollplan (MNKP-Rahmenplan) gibt die Bundesrepublik Deutschland für die Bereiche Lebensmittelsicherheit, Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz an, von welchen beruflichen Disziplinen die amtlichen Kontrollen durchgeführt werden (betrifft nicht den Non-Food-Bereich des LFGB):

- Amtstierärzte mit Befähigung für den höheren Veterinärdienst
- Staatlich geprüfte Lebensmittelchemiker
- Lebensmittelkontrollleure
- Futtermittelkontrollleure
- Amtliche Tierärzte
- Amtliche Fachassistenten
- Weinkontrollleure

In diesem Zusammenhang wird des Weiteren ausgeführt: „Die erforderlichen Qualifikationen für das wissenschaftliche und sachkundige (nicht wissenschaftliche) Kontrollpersonal werden durch eine fachlich einschlägige Aus- und Weiterbildung erworben. Die Mindestanforderungen an die Aus- und Weiterbildung für das sachkundige Kontrollpersonal sind in den unten aufgeführten

Amtliche Lebensmittelkontrolle als interdisziplinäre (Team-)Aufgabe

Geschrieben von: Annette Neuhaus

Freitag, den 02. November 2018 um 15:16 Uhr

bundesweit geltenden Verordnungen, die durch Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften der Länder ergänzt werden, festgelegt. □ Die Anforderungen an das wissenschaftlich ausgebildete Kontrollpersonal sind länderspezifisch durch Ausbildungs- und Prüfungsverordnungen für Lebensmittelchemiker und für den höheren Veterinärdienst geregelt. Grundsatz ist auch in beiden Bereichen eine definierte praktische Tätigkeit und ein Theoriekursus mit abschließender Prüfung.“ Die genannten Berufe können somit als „Basis-Disziplinen“ für die amtliche Kontrolle in Deutschland betrachtet werden.

In zwei Bundesländern werden zur Unterstützung des Kontrollpersonals, insbesondere zur Entnahme von Proben, weitere Personengruppen mit spezifischer (kurzer) Ausbildung eingesetzt: Probenehmer (Berlin) und amtliche Kontrollassistenten (Nordrhein-Westfalen). Verwaltungsfachpersonal, das in den Behörden im Rahmen der amtlichen Lebensmittelkontrolle tätig und erforderlich ist, wird meistens nicht besonders erwähnt, obwohl dessen Qualifikation und Erfahrung in der Bearbeitung von lebensmittelrechtlichen Sachverhalten für die Effizienz der amtlichen Kontrolle von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein dürfte.

Von den o.g. im MNKP-Rahmenplan genannten Disziplinen sind in den allermeisten kommunalen Vollzugsbehörden, die die entsprechenden Aufgaben wahrnehmen, fast alle vertreten – bis auf staatlich geprüfte Lebensmittelchemiker und Weinkontrolleure. Letztere sind auf Landesebene eingesetzt. Dies bedeutet, dass die kommunale amtliche Lebensmittelkontrolle mit ihrer gesamten, oben geschilderten Themenvielfalt, von Lebensmittelkontrolleuren und - beim wissenschaftlich ausgebildeten Personal – nahezu ausschließlich von Tierärzten durchgeführt wird. Obwohl der Beruf des staatlich geprüften Lebensmittelchemikers ursprünglich gerade für die Durchführung der Lebensmittelüberwachung (nicht nur die Untersuchung) geschaffen worden ist und die naturwissenschaftlichen und rechtlichen Ausbildungsinhalte nach wie vor die gesamte Breite des Aufgabengebietes abdecken, ist dieser Beruf nur in weniger als 10% aller für die Durchführung der Kontrolle zuständigen Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland vertreten. Lebensmittelchemiker in den Vollzugsbehörden gibt es in den östlichen Bundesländern Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen (mit insgesamt eher abnehmender Tendenz) sowie in Nordrhein-Westfalen. Dort nimmt die Zahl aktuell zu, vermutlich unter anderem beeinflusst vom parallel stattfindenden Konzentrationsprozess der amtlichen Untersuchungseinrichtungen in NRW. Auch die Fachaufsicht des Landes hatte zuletzt konstatiert, dass lebensmittelchemischer Sachverstand für die Aufgabenwahrnehmung insgesamt nicht ausreichend zur Verfügung steht.

Es wird offenbar an vielen Stellen übersehen, dass es sich bei der Lebensmittelüberwachung und dem Veterinärwesen um zwei eigenständige Aufgabengebiete handelt. Da es im Bereich der Erzeugung und Gewinnung von Lebensmitteln tierischer Herkunft allerdings Berührungspunkte und Überschneidungen gibt, ist es durchaus sinnvoll und zweckmäßig, beide

Amtliche Lebensmittelkontrolle als interdisziplinäre (Team-)Aufgabe

Geschrieben von: Annette Neuhaus

Freitag, den 02. November 2018 um 15:16 Uhr

Aufgaben in einer Organisationseinheit wahrnehmen zu lassen. Wenn dies jedoch dazu führt, dass der notwendige interdisziplinäre Ansatz bei der Lebensmittelüberwachung vernachlässigt wird, dann sind Defizite in der Lebensmittelüberwachung zwangsläufig die Folge und werden bewusst oder unbewusst hingenommen.

Ende 2011 veröffentlichte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sein Gutachten zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel). Darin findet sich u.a. eine Feststellung, die in Fachkreisen ungeteilte Zustimmung findet:

„Vor dem Hintergrund einer zunehmend komplexen Rechtsmaterie, massiver Konzentrationstendenzen in der Ernährungswirtschaft, einer gestiegenen Produktvielfalt bei Lebensmitteln, eines erheblichen Preisdrucks bei Lebensmittel, der sich nachteilig auf deren Qualität auswirken kann, (...) sowie komplexer Herstellungsprozesse und zunehmender Verarbeitungstiefen bei Lebensmitteln haben sich die Anforderungen an die amtliche Lebensmittelüberwachung in den vergangenen Jahren grundlegend gewandelt.“

Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, der „klassischen“ unteren Lebensmittelüberwachung auf kommunaler Ebene neue „risikoadäquate Kontrollteams“, übergeordnet auf Bundes- oder Landesebene, zur Seite zu stellen. Schlagkräftige, interdisziplinäre Kontrolleinheiten, die über produkt-, branchen- und unternehmensspezifischen Sachverstand verfügen, sollen herausgehobene Kontrollen durchführen. Die interdisziplinären Kontrollteams sollen insbesondere in großen Unternehmen und solchen mit überregional oder international verteilten Standorten eingesetzt werden sowie in Unternehmen spezieller Branchen, wo den Vor-Ort-Behörden notwendige Vergleiche und/oder besondere Fachkenntnisse fehlen.

Während in Bayern und Hessen bereits 2006 - wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung - entsprechende Einheiten gebildet wurden, haben sich in der Folge des Gutachtens auch andere Bundesländer für die Einrichtung überregionaler, interdisziplinärer Kontrollteams auf der Landesebene ausgesprochen. Die Umsetzung ist bisher allerdings sehr heterogen (und manchmal etwas „halbherzig“) erfolgt, was nicht zuletzt auch mit der Unterschiedlichkeit der Bundesländer zusammenhängen mag. In diesen Kontrolleinheiten sind, über die im MNKP-Rahmenplan genannten Berufsgruppen hinaus weitere Disziplinen vertreten: Lebensmitteltechnologe, Juristen, Polizeidienstkräfte, Agraringenieure, maschinentechnische Sachverständige, Ökotrophologen, Informatiker, Wirtschaftswissenschaftler, Ärzte, Apotheker, Biologen und Toxikologen. Einige davon mögen wohl weniger wegen ihrer beruflichen Ausbildung als vielmehr aufgrund ihrer speziellen Berufserfahrung in die Kontrolleinheiten

Amtliche Lebensmittelkontrolle als interdisziplinäre (Team-)Aufgabe

Geschrieben von: Annette Neuhaus

Freitag, den 02. November 2018 um 15:16 Uhr

aufgenommen worden sein.

Zweifellos wird es der Kontrollaufgabe dienlich sein, das Kontrollpersonal vor Ort durch Experten zu ergänzen, die im Hinblick auf die jeweilige Unternehmensbranche und den jeweiligen Kontrollzweck über spezifische Kenntnisse verfügen. Von Wert sind allerdings sowohl die Generalisten (der bisher zuständigen kommunalen Behörden), die mit der Gesamtaufgabe der Lebensmittelüberwachung, mit den örtlichen Verhältnissen und der Historie des kontrollierten Unternehmens vertraut sind, als auch die Spezialisten einzelner Disziplinen für verschiedene Einzelaspekte. Insofern ist zu wünschen, dass das Personal der überregional tätigen Kontrollteams nicht nur eine geeignete berufliche Ausbildung, sondern darüber hinaus spezielle Expertise einbringen (kann).

Dieser Anspruch ist im Hinblick auf die Vielfalt an den zu kontrollierenden Unternehmen und Branchen nicht leicht zu erfüllen. Wohl kaum ein Bundesland wird einen entsprechend großen Pool an Experten verschiedener Disziplinen permanent vorhalten können. Deshalb werden die geplante Vernetzung der Länder-Kontrolleinheiten und vielleicht auch eine noch intensivere Zusammenarbeit über Ländergrenzen hinweg zunehmend an Bedeutung gewinnen. Es genügt allerdings nicht, nur bei den landesweiten Kontrollteams auf ausreichende Interdisziplinarität zu achten. Sie ist, mit Blick auf staatlich geprüfte Lebensmittelchemiker, bei der Basisüberwachung auf kommunaler Ebene, wo die weitaus meisten Kontrollen und Probenahmen stattfinden und die entsprechenden Kontrollergebnisse sachgerecht und rechtssicher umzusetzen sind, mindestens genauso wichtig.

Auszug aus Band 39 der Schriften zum Lebensmittelrecht "Rechtsdurchsetzung im Lebensmittelrecht, Überwachung und Strafrecht im Fokus" ISBN 978-3-8005-1684-1, mit freundlicher Genehmigung des Verlages

2018 Deutscher Fachverlag GmbH, Frankfurt am Main, zu bestellen unter www.shop.ruw.de

Vortrag auf dem 16. Bayreuther Symposium (2017) der Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Lebensmittelrecht (FLMR)