

## Herausforderungen an die Lebensmittelkontrolle

P. Kranner

Marktveränderungen, Konsumentenerwartungen, neue Risiken, eine ständig wachsende und immer tiefer gehende Reglementierung und noch manche andere Veränderungsprozesse stellen die Lebensmittelkontrolle vor ständig neue Herausforderungen.

Was bedeuten diese Herausforderungen und wie werden sie gemeistert? Der nachstehende Beitrag soll einen Einblick in dieses Themenfeld und in die Lösungswege bieten.

Zunächst geht es darum, darzustellen, was und wer die Lebensmittelkontrolle ist. Zur Klärung der Frage „Was ist die Lebensmittelkontrolle?“ ist ein Blick in die Verordnung (EG) 178/2002 „Das Allgemeine Lebensmittelrecht der EU“ erforderlich.

Art 17 Abs 2 des „Allgemeinen Lebensmittelrechts“ stellt fest: „Die Mitgliedstaaten setzen das Lebensmittelrecht durch und überwachen und überprüfen, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmern in allen ... Stufen ... eingehalten werden. Hierzu betreiben sie ein System der amtlichen Kontrolle ...“

Zu berücksichtigen ist die primäre Verantwortung des Lebensmittelunternehmers für die Einhaltung des Lebensmittelrechts.

Demnach ist die amtliche Lebensmittelkontrolle kurz gefasst ein System zur Durchsetzung, Überwachung und Überprüfung des Lebensmittelrechts.

In Österreich ist die zentrale Verantwortung für das Lebensmittelrecht und damit auch für die Kontrolle gemäß dem Bundesministerengesetz der Frau Bundesministerin für Gesundheit, Familie und Jugend (BMGFJ) zugewiesen. Da das Lebensmittelrecht gemäß Bundesverfassung (Kompetenztatbestand „Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle“, Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG) in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen wird, sind die Frauen und Herren Landeshauptleute für die Durchführung der Kontrolle zuständig. Sie haben sich hierfür gemäß § 24 LMSVG besonders geschulter Aufsichtsorgane (Lebensmittelaufsichtsorgane) zu bedienen. Die Lebensmittelaufsichtsorgane haben Betriebskontrollen, Audits und amtliche Probenziehungen durchzuführen.

Die amtlichen Proben werden in der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) und den Lebensmitteluntersuchungsanstalten der Länder Kärnten, Vorarlberg und Wien untersucht und begutachtet. Das Gutachten nimmt im System der Lebensmittelkontrolle eine bedeutende Rolle ein. Einerseits

erfolgt im Rahmen der Begutachtung eine Risikobewertung, andererseits werden durch den Hinweis auf den Beanstandungsgrund auch die Möglichkeiten hinsichtlich behördlicher Maßnahmen eingeschränkt. Das Gutachten geht daher über die reine Risikobewertung hinaus.

Gesteuert werden der Umfang und die Intensität der Kontrolltätigkeit mit dem jährlichen Revisions- und Probenplan (RuP), der auf Basis von Vorschlägen der Länder (Revisionsplan) und der AGES (Probenplan) von der Frau Bundesministerin für Gesundheit, Familie und Jugend jährlich erlassen wird. In dieses Risikomanagementinstrument fließen Erkenntnisse und Know-how der AGES hinsichtlich Risikobewertung und Statistik ein.

Durch das Prinzip der risikobasierten Vorgangsweise auf allen Ebenen können sich in der täglichen Arbeit die Schwerpunkte immer wieder verlagern. Beispielsweise werden über die Planvorgaben hinaus Ressourcen durch Informationen aus den europäischen Schnellwarnsystemen oder aufgedeckte Mängel auf regionaler oder lokaler Ebene spezifisch gelenkt.

Das Wort „risikobasiert“ sollte in diesem Zusammenhang einer vertieften Betrachtung unterzogen werden. „Risikobasierte“ Vorgangsweise im Rahmen der amtlichen Kontrolle ist breiter zu verstehen als die Einbeziehung der Ergebnisse der Risikobewertung für sich allein. Da die Lebensmittelkontrolle der Durchsetzung des gesamten Lebensmittelrechts dient, sind alle Aspekte des Lebensmittelrechts, also neben der Lebensmittelsicherheit auch der Schutz vor Irreführung (Art 8 Verordnung [EG] 178/2002) zu berücksichtigen. Somit bedeutet eine risikobasierte Vorgangsweise bei der amtlichen Lebensmittelkontrolle die besondere Beachtung jener Fälle/Aspekte, bei denen eine Nichteinhaltung des Lebensmittelrechts zu befürchten ist oder bereits festgestellt wurde.

### Was sind nun die konkreten Herausforderungen? Was fordert uns, die Lebensmittelkontrolle, heraus?

Ein wesentlicher Punkt sind die Veränderungen im europäischen und nationalen Lebensmittelrecht. Über diese Änderungen gibt es bereits zahlreiche Publikationen. Zwei Aspekte sind an dieser Stelle als Herausforderung an die Lebensmittelkontrolle hervorzuheben: einerseits das neue – bereits weitgehend etablierte – Instrument der Risikoanalyse gemäß dem „Allgemeinen Lebensmittelrecht“ und andererseits die arbeitstechni-

schen Kriterien der Verordnung (EG) 882/2004 über die amtliche Kontrolle (Kontrollverordnung).

Die Risikoanalyse, als das zentrale Instrument für behördliches Handeln im Lebensmittelbereich, erzwingt die Trennung der fachlich-wissenschaftlichen Arbeit, also der Risikobewertung, von der behördlichen sowie politischen Entscheidung und Durchsetzung. Dieses Instrument schafft die Grundlage für die Zuteilung klarer Verantwortlichkeiten und für Transparenz. Beide Teile, Risikobewertung und Risikomanagement, haben die Verpflichtung zur Risikokommunikation, also zur Kommunikation mit allen Beteiligten im Rahmen der Erkenntnis- und Entscheidungsprozesse. Diese Anforderungen haben in Europa Strukturen verändert. Auf europäischer Ebene wurde die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, die EFSA, gegründet, um unabhängig von der Europäischen Kommission Risikobewertungen durchzuführen. In Österreich wurde die Risikobewertung der AGES übertragen. Die Risikobewertung ist daher im Lebensmittelbereich ebenfalls vom Risikomanagement strukturell getrennt. Das Risikomanagement im Lebensmittelbereich obliegt den Herren und Frauen Landeshauptleuten und dem Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend.

Die arbeitstechnischen Kriterien gemäß Art 4 Abs 2 der Kontrollverordnung sind hinsichtlich behördlicher Befugnisse und der Verpflichtungen der Unternehmer im neuen Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, LMSVG, umgesetzt worden. Die technischen Ausrüstungen und Laborkapazitäten stehen ebenfalls zur Verfügung. Neu ist die gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung, (nachweislich) dafür zu sorgen, dass die amtlichen Kontrollen wirksam und angemessen sind. Das bedingt nicht nur das ständige interne Hinterfragen der Arbeitsabläufe, sondern letztlich auch die Erarbeitung von internen Kenngrößen, an denen z. B. die Wirksamkeit gemessen werden kann.

Ein weiteres Thema drängt zunehmend in den Vordergrund, nämlich die Frage des Aufwandes, also der Kosten für die amtliche Kontrolle. Der Druck zur Kostenminimierung resultiert hauptsächlich aus dem Bestreben zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes. Das führt auf Bundesebene zur mittel- und langfristigen Reduktion des Personalstandes. Der Personalstand in den Bundesländern wurde, österreichweit betrachtet, weitgehend gehalten. Mit dem – in den letzten Jahren immens gestiegenen – Arbeitsaufwand bei der amtlichen Lebensmittelkontrolle könnte fachlich eine Reduktion des Personalstandes auch nicht begründet werden. Das Kostenthema ist meiner Einschätzung nach die größte Herausforderung, weil bekanntermaßen gerade das Kostenargument in vielen Mitgliedstaaten der Anlass zu Verwaltungsreformprozessen in den verschiedensten Bereichen war und ist.

Auch neue Technologien und Entwicklungen auf dem nationalen und den internationalen Märkten führen zu laufender Änderung der Kontrollschwerpunkte und Kontrollverfahren.

Erwartungen und Bedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher sind ein wichtiges Element bei der Entwicklung der amtlichen Lebensmittelkontrolle. Dabei muss das Ziel des Lebensmittelrechts immer im Auge behalten werden: Ziel ist der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor „nicht sicheren“ Lebensmitteln und der Schutz vor Irreführung. Das Lebensmittelrecht und die amtliche Lebensmittelkontrolle haben diese Ziele – europaweit – auch im Interesse der Unternehmerinnen und Unternehmer (Verbrauchervertrauen) umzusetzen. Die an diesem Schutzziel orientierte Kontrolle ist daher essentiell, um das Vertrauen in die amtliche Kontrolle zu erhalten. Das Vertrauen in die amtliche Kontrolle ist eine Voraussetzung für das Vertrauen in Lebensmittel auf dem nationalen und den internationalen Märkten. Es ist daher wichtig, sich jenen Themen zu widmen, die für die Verbraucherinnen und Verbraucher relevant sind: Lesbarkeit von Etiketten, „Pestizidfreiheit“, Informationen zu allergenen Lebensmitteln, „GVO-Freiheit“, Transparenz bei hervorhebenden Bezeichnungen, „frische“ Lebensmittel u. v. m. Sichere Lebensmittel werden bereits vorausgesetzt. Diese Themen sind nicht allein durch die amtliche Kontrolle zu behandeln. Viele Konsumentenerwartungen haben natürlich auch politische Dimensionen und können daher auch nur auf dieser Ebene bearbeitet werden.

Die Antworten auf diese Herausforderungen sind vielfältig. Oft bedeuten die Herausforderungen Anpassung und Weiterentwicklung sowohl der amtlichen Kontrolle als auch des Lebensmittelrechts selbst. Zahlreiche Herausforderungen können nicht über die Kontrolle allein gemeistert werden. Bei vielen Themen sind sowohl das Lebensmittelrecht (gemeinschaftsweit oder national) als auch die Kontrolle gefordert.

Eine Antwort, die das System der amtlichen Lebensmittelkontrolle in Österreich gibt, besteht darin, dass jene Voraussetzungen geschaffen werden, die das Vertrauen in das Kontrollsystem unter wandelnden Erwartungshaltungen erhalten. D. h. Schwerpunkte und Zielrichtung müssen an die aktuellen Erfordernisse angepasst werden können. Wesentlich dabei sind Transparenz, Nachvollziehbarkeit und eine österreichweit einheitliche Vorgangsweise. Hierzu wurde mit der Gründung der AG Qualitätssicherung von Seiten der Dienststellen der Lebensmittelaufsicht im Jahr 2003 ein bedeutender Schritt gesetzt. Heute existiert bereits ein IT-gestütztes, österreichweit einheitliches Qualitätssicherungssystem in den Landesdienststellen der Lebensmittelaufsicht in den Bundesländern. Begrenzte Ressourcen verlangen nach einer Priorisierung der täglichen Arbeit. Die Reihung der Prioritäten erfolgt risikobasiert, auf Ebene der Länder im Rahmen

der täglichen Arbeit und auf Ebene des Bundes im Rahmen der Planvorgaben (Revisions- und Probenplan mit Schwerpunktaktionen, Risikobasierter Integrierter Kontrollplan, Prüfplanung der Lebensmittelgutachter).

Letztlich drängen die EU-Vorgaben die gesamte amtliche Lebensmittelkontrolle von der zentralen Planung bis zum vollziehenden Lebensmittelaufsichtsorgan gleichermaßen in ein Qualitätsmanagementsystem. In der Verordnung (EG) 882/2004 über die amtliche Kontrolle ist diese Anforderung unter den Titeln „Mehrjähriger nationaler integrierter Kontrollplan“ (MIK), „Jahresbericht“ und „Audit“ zusammengefasst. Damit ist auch die Chance verbunden, dass sich das gesamte System, d. h. alle Dienststellen, auf eine gemeinsame Auffassung von der Zielrichtung und der Prioritätenreihung verständigt und danach handelt. Aufbauend auf einer gemeinsamen Strategie und daraus abgeleiteten Zielen wird unter Berücksichtigung der bestehenden Ressourcen ein Plan für die konkrete Vollziehung abgeleitet. Die Ergebnisse der amtlichen Kontrolle werden dem BMGFJ übermittelt. Diese Daten dienen – über den Nachweis der erbrachten Leistung hinaus – der fachlich-wissenschaftlichen Bewertung und in späterer Folge auch der Trendanalyse. Daraus gezogene Schlussfolgerungen sind Grundlage für die weitere Planung durch das BMGFJ. Das dritte Standbein dieses Qualitätsmanagementsystems sind Audits. Im Bereich der Laboratorien ist diese Anforderung mit der Akkreditierung durch die Akkreditierungsstelle im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit erfüllt. Im Bereich der Dienststellen der Lebensmittelaufsicht der Bundesländer werden interne Audits durch besonders geschulte Lebensmittelaufsichtsorgane durchgeführt. Eine Grundvoraussetzung, alle diese Maßnahmen zu einem gelebten, kontinuierlichen Prozess (von der Planung, dem Bericht über die Bewertung bis zu den Schlussfolgerungen) zu führen, ist die laufende Abstimmung mit allen Beteiligten im amtlichen Kontrollsystem. Sowohl Strategie und Ziele als auch Planung, Bewertung und Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen werden mit allen Beteiligten abgestimmt. Diese gemeinsame Auffassung erleichtert die bundesweit einheitliche Umsetzung.

Zusammengefasst kann daher festgestellt werden: Eine Antwort auf die aktuellen Herausforderungen ist ein über Strategie, Ziele und Prozesse steuerbares bzw. gesteuertes System der amtlichen Kontrolle.

Wie bereits ausgeführt, können mit der Kontrolle allein jedoch nicht alle Herausforderungen gelöst werden. Für einige Themen werden neue Lösungen gefunden werden müssen, welche die Weiterentwicklung oder auch Präzisierung des Lebensmittelrechts bedingen. Die Erfahrungen der letzten Jahre (Jahrzehnte) haben gezeigt, dass die Wahrnehmung der Verbraucherinnen und Verbraucher über ein konkretes Risiko von der Einschätzung der Expertinnen und Experten abweichen kann. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass unter-

schiedliche Verbrauchergruppen verschiedene Interessenlagen und Erwartungshaltungen zum Ausdruck bringen. Lebensmittelsicherheit wird als Selbstverständlichkeit bereits vorausgesetzt. Ebenso gibt es seitens der Unternehmerinnen und Unternehmer Erwartungshaltungen an die amtliche Kontrolle, die oft nicht identisch mit den Schwerpunkten der amtlichen Kontrolle sind. Es wird die Gewährleistung von Fairness bei der Durchsetzung des Lebensmittelrechts erwartet und eine zusätzliche finanzielle und verwaltungstechnische Bürde abgelehnt. Diese Erwartungshaltungen müssen – so weit wie möglich – berücksichtigt werden.

Um tragfähige Lösungen für neue Themenstellungen zu finden, ist es daher unumgänglich, einen Dialog mit allen Betroffenen zu führen. Dieser Ansatz für die Erarbeitung von Normen, Regeln bzw. Vereinbarungen wird durch das „Allgemeine Lebensmittelrecht der EU“ (Verordnung [EG] 178/2002) und durch das LMSVG gefordert bzw. unterstützt. Das „Allgemeine Lebensmittelrecht der EU“ integriert die „Risikokommunikation“ bereits in die „Risikoanalyse“. Das bedeutet, dass nicht nur im Rahmen der Risikobewertung (des fachlich-wissenschaftlichen Schrittes zur Bewertung eines Risikos), sondern auch im Rahmen des Risikomanagements (des Schrittes der behördlich-politischen Entscheidung zur Reduktion oder Beseitigung des Risikos) eine Risikokommunikation zu führen ist; d. h.: Die Betroffenen sind in den Entscheidungsprozess einzubinden.

Für rechtliche Maßnahmen sind bereits diverse Anhörungs- und Beteiligungsprozesse festgelegt. Andere Maßnahmen zur Risikominimierung oder zur Risikobeseitigung werden in einem Dialog unter Beteiligung aller Betroffenen erarbeitet.

Dieser Dialog hat in Österreich mit der Codexkommission seit 100 Jahren Tradition. Mitglieder der Codexkommission sind alle beteiligten Verkehrskreise, betroffene Bundesministerien, Vertreter der Lebensmittelaufsicht, der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit, der Landes-Lebensmitteluntersuchungsanstalten, der gemäß LMSVG berechtigten privaten Lebensmittelgutachter sowie Vertreter der einschlägigen Wissenschaften. Dieses Gremium bietet daher die Voraussetzung für den Dialog, der in der Risikokommunikation gefordert ist. Diese traditionell gute Gesprächsbasis in Österreich ermöglichte es, für viele Fragestellungen im Konsens eine Lösung zu finden.

Es liegt auf der Hand, dass die Herausforderungen der Zukunft am besten unter Beachtung der Möglichkeiten und Erwartungshaltungen der Betroffenen – und damit „gemeinsam“ – gelöst werden können.

*Adresse des Autors:*

*MR Dr. Peter Kranner  
Bundesministerium für Gesundheit,  
Familie und Jugend  
Radetzkystraße 2, 1030 Wien  
t +43 1 71100-4860*