

# GEMEINSAM GEGEN FOOD FRAUD

## Ausmaß und Dimension

EUROPÄISCHE INITIATIVEN: INNERHALB DER EUROPÄISCHEN UNION HAT DIE BSE-KRISE DER SPÄTEN ACHTZIGER JAHRE ZU EINER GRUNDLEGENDEN NEUAUSRICHTUNG DES LEBENSMITTELRECHTS GEFÜHRT. UNTER DEM EINDRUCK DES SOGENANTEN PFERDEFLEISCHSKANDALS ERFOLGTE EINE VERSTÄRKTE DISKUSSION DES THEMAS LEBENSMITTELBETRUG INNERHALB DER EUROPÄISCHEN UNION.

AMIRE MAHMOOD, ULRICH HERZOG

**B**ereits im Jahr 2011 startete die von Europol und Interpol koordinierte Operation Opson gegen Lebensmittelbetrug. „Opson“ ist Altgriechisch und steht für das Wort „Lebensmittel“. Ziel dieser Operation sind der Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Kampf gegen organisierte Kriminalität im Lebensmittelbereich, die Stärkung der internationalen und nationalen Koope-

rationen zwischen den jeweils involvierten Behörden sowie die Institutionalisierung der Vertiefung der Kooperation mit der Lebensmittelindustrie.

Beteiligten sich im Jahre 2010 nur zehn Staaten, so waren es 2012 bereits 29 und im Jahre 2014 nahmen 47 Staaten (Europa, USA, Lateinamerika und Asien) und 18 private Vereinigungen und Firmen an dieser Operation teil.

Im Juni 2013 legte der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen<sup>1</sup> über die

Festlegung von Prioritäten zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität zwischen 2014 und 2017 fest, dass die Aufdeckung von organisierten kriminellen Gruppen, die in die Produktion und Verteilung von Produkten involviert sind, die die Gesundheits-, Sicherheits- und Lebensmittelbestimmungen nicht erfüllen, als einen Schwerpunkt der Arbeiten der Sicherheitsbehörden fest.

In einer Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Jänner 2014 zur Bekämpfung der Nahrungsmittelkrise und des Betrugs in der Lebensmittelversorgungskette fordern die Abgeordneten die Kommission bzw. die Mitgliedstaaten auf, in folgenden Bereichen Maßnahmen zu setzen und aktiv zu werden:

- Die Mitgliedstaaten sind angehalten, vermehrte unabhängige sowie unangemeldete Kontrollen durchzuführen.
- Das Food and Veterinary Offices (FVO) der Europäischen Kommission wird aufgefordert, im Arbeitsprogramm das Thema Lebensmittelbetrug zu einem weiteren Schwerpunkt seiner Tätigkeit zu machen.
- Die Mitgliedstaaten sollten die personellen und finanziellen Ressourcen der entsprechenden Behörden erhöhen.



© FOTOLIA - ELYPSE

- In der Rechtssetzung sind die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten gefordert, keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Klein- und Mittelbetriebe zu schaffen.
- Kooperationen bzw. bestehende Systeme, die eine grenzüberschreitende Strafverfolgung ermöglichen, sind durch die Strafvollzugsbehörden zu intensivieren.
- Das Parlament stellt fest, dass die Unternehmerverantwortung, welche im Allgemeinen Lebensmittelrecht (EU VO 178/2002) besonders betont wird, die amtliche Kontrolle nicht ersetzen kann.
- In den Mitgliedstaaten sowie auf Europäischer Ebene sind Sondereinsatzgruppen sowie der Aufbau eines eigenen Kommunikationsnetzwerkes für Lebensmittelbetrug zu forcieren.

Dieser Bericht führt auch die Top Ten jener Lebensmittel, die am meisten der Gefahr des Lebensmittelbetrugs ausgesetzt sind, an. Folgende Lebensmittel werden hierbei angeführt: Olivenöl, Fisch, Bio-Lebensmittel, Milch, Getreide, Honig und Ahornsirup, Kaffee und Tee, Gewürze, Wein sowie bestimmte Obstsaft.

**Das europäische Lebensmittelrecht unter dem Aspekt der Betrugsbekämpfung** Gemäß Art. 1 der sogenannten EG-Basisverordnung Nr. 178/2002<sup>2</sup> ist Ziel der Verordnung nicht nur der Schutz für das Leben und die Gesundheit von Menschen, sondern auch der Schutz der Verbraucherinteressen. Art. 8 sieht vor, dass das Lebensmittelrecht den Schutz der Verbraucherinteressen zum Ziel hat und es den Verbrauchern die Möglichkeit bieten muss, in Bezug auf die Lebensmittel, die sie verzehren, eine sachkundige Wahl treffen zu können. Dabei müssen folgende Tatbestände verhindert werden:

- Praktiken des Betrugs oder der Täuschung,
- die Verfälschung von Lebensmitteln und
- alle sonstigen Praktiken, die den Verbraucher irreführen können;

Eine Definition von Lebensmittelbetrug gibt es im europäischen Lebensmittelrecht bzw. in der EG-Basisver-

ordnung allerdings nicht. Weiters sind im Bereich des Lebensmittelrechts die Art. 34 bis 40 der sogenannten EG-Kontrollverordnung Nr. 882/2004 in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Darin werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich gegenseitig Amtshilfe zu leisten, zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen, um zu gewährleisten, dass grenzübergreifende Verstöße wirksam verfolgt werden können. Damit der Informationsaustausch, besonders im Hinblick auf den Lebensmittelbetrug, möglichst effizient erfolgt, hat die Europäische Kommission ein IT-System für diese Amtshilfe und Zusammenarbeit (Administrative Assistance and Cooperation System, kurz „AAC-System“) aufgebaut. Dieses fand seinen Niederschlag im Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1918 der Kommission vom 22. Oktober 2015 zur Einrichtung des Systems für Amtshilfe und Zusammenarbeit („AAC-System“) gemäß der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz. Die Mitgliedstaaten benennen demnach Verbindungsstellen, die sich über mutmaßliche Verstöße im Bereich des Lebensmittelbetrugs austauschen.

**Die Zusammenarbeit im Lebensmittelbetrugsfall in Österreich** In Österreich werden die Kontrolle der Waren, die dem Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz – LMSVG, BGBl. I Nr. 13/2006, zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 144/2015, unterliegen (Lebensmittel, Wasser für den menschlichen Gebrauch, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel) in mittelbarer Bundesverwaltung vollzogen. Die amtliche Lebensmittelkontrolle obliegt dem Landeshauptmann, der sich besonders geschulter Organe zu bedienen hat.



© FOTOLIA – KENSHIROTTE

Der Betrug ist ein gerichtlicher Straftatbestand, geregelt in § 146 StGB. Sofern sich im Zug von amtlichen Lebensmittelkontrollen ein Betrugsverdacht ergibt, obliegt die Ermittlungstätigkeit demnach nicht der Lebensmittelaufsicht. In einem solchen Fall ist vielmehr das jeweils zuständige Landeskriminalamt zu verständigen, welches die Ermittlungstätigkeit aufnimmt und bei Vorliegen ausreichender Verdachtsmomente den Fall der Staatsanwaltschaft vorlegt. Bereits in den vergangenen Jahren wurde die Zusammenarbeit zwischen Landeskriminalämtern und Lebensmittelaufsicht in Österreich ausgebaut und verstärkt, da nur so eine erfolgreiche Betrugsbekämpfung gewährleistet werden kann. Die gemeinsame Teilnahme an Schulungsprogrammen der Europäischen Kommission ist Ausdruck dieser Kooperation.

**Das Umfeld und der zukünftige Handlungsbedarf** Das Umfeld, in dem Lebensmittelbetrug stattfindet, ist durch die Konzentration der Lebensmittelproduktion geprägt. Immer weniger Primärproduzenten und Lebensmittelverarbeiter stehen noch weniger Handelsketten gegenüber. Der Handel steuert die Landwirtschaft und die nachgelagerte Lebensmittelwirtschaft. Durch diese Konzentration nimmt die Konkurrenz zwischen den Unternehmen zu. Dies hat wiederum zur Folge, dass sogenannte „Höchste Qualität zum kleinen



© FOTOLIA – KENSHIROTE

Preis!“-Versprechen an Bedeutung gewinnen.

Der Lebensmittelbetrug findet statt, weil das Potenzial bzw. die finanziellen Anreize sehr hoch und das Risiko der Aufdeckung bzw. der Sanktionen gering sind. Wie bereits erwähnt, steht die Zunahme des Lebensmittelbetrugs in einem engen Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise, dem Standarddumping bei Tierschutz und Umwelanforderungen. Nicht zu vergessen sind die ungleichen arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen innerhalb und außerhalb der Europäischen Union, die ebenfalls zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Lebensmittelproduktionskette beitragen.

Durch die Europäisierung bzw. Globalisierung der Lebensmittelproduktion sind Unternehmen in ihrem Handeln nicht an Staatsgrenzen gebunden. Dieser Umstand ermöglicht Unternehmen, sich der Strafverfolgung zu entziehen.

Auf europäischer Ebene ist es erforderlich, die rechtlichen Rahmenbedingungen weiter zusammenzuführen. Eine gemeinsame europäische Definition für Lebensmittelbetrug stellt die Voraussetzung dar, um der Komplexität dieser rechtlichen Fragestellung gerecht zu werden.

Die Koordinierung und Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten ist zu verbessern, da die Lebensmittelkette sehr komplex ist und die Unternehmen grenzüberschreitend tätig sind. Die Lebensmittelkontrolle ist jedoch über-

wiegend auf die Lebensmittelsicherheit ausgerichtet und hat vielfach einen nationalen Fokus.

Innerhalb Österreichs bedarf es einer vertieften und strukturierten Zusammenarbeit zwischen Fachbehörden und den Kriminalämtern, wobei auch klare Zuständigkeiten und Kompetenzen festzulegen sind. Als Basis sind gemeinsame Schulungen der Mitarbeiter der Fachbehörden und der Spezialisten in den Kriminalämtern vorzusehen, um ein besseres Verständnis zwischen den Behörden zu erreichen. Als zentrales Ziel ist die Einrichtung von anlassbezogenen Sonderkommissionen zu nennen. Der erforderliche Rechtsrahmen zur Etablierung dieser Kommissionen ist zu erarbeiten.

**Schlussbetrachtung** Zusammenfassend sei festgehalten, dass

1. Lebensmittelbetrug aufgrund der förderlichen strukturellen Gegebenheiten, wie große Warenmengen mit geringen Gewinnspannen in Kombination mit komplexen Handels- und Produktionswegen, deutlich zugenommen hat;
2. es international einer engen Abstimmung zwischen den Fach- und Sicherheitsbehörden bedarf und gemeinsame Aktionen wie z.B. die Operation „OPSON“ einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses leisten;
3. die Entwicklung des AAC-Systems als gemeinsames Kommunikationssystem

tem zu begrüßen ist und die behördlich zugänglichen Mengenflusssysteme eine europäische Basis benötigen. Reine Kennzeichnungsvorschriften hinsichtlich der Herkunft ohne die Etablierung entsprechender behördlicher Kontrollsysteme (Nutzung TRACES auch für Fleisch) sind nicht zielführend.

4. die strukturelle Zusammenarbeit auf nationaler und europäischer Ebene zu vertiefen ist und die Bereitstellung der notwendigen finanziellen, technischen und personellen Ressourcen die Grundlage für eine erfolgreiche Betrugsbekämpfung im Lebensmittelbereich darstellt.

*Dr. Amire Mahmood  
Leiterin des Referats für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkennzeichnung*

*Dr. Ulrich Herzog  
Leiter der Gruppe Verbrauchergesundheit und Veterinärwesen  
Bundesministerium für  
Gesundheit und Frauen, Wien*

#### Literatur

- [1] Schlussfolgerungen des Rates vom 6 und 7 Juni 2013: [http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/operational/THB/Documents/JHA-2013-06-06\\_137401\\_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/operational/THB/Documents/JHA-2013-06-06_137401_EN.pdf)
- [2] General food law Verordnung (EU) 178/2002: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R0178&from=EN>