

Mitteilung des Senats vom 9. Mai 2000**Verbesserung der Lebensmittelsicherheit**

Die Fraktionen der CDU und der SPD haben unter Drucksache 15/212 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

1. Welche inhaltlichen Festlegungen im „Weißbuch“ sind für Bremen und Bremerhaven von besonderer Bedeutung?

Der Aktionsplan zur Weiterentwicklung des europäischen Lebensmittelrechts, den die Kommission mit seinem Weißbuch vorgelegt hat, enthält keine Festlegungen mit direktem Bezug auf Bremen und Bremerhaven. Jedoch werden die Maßnahmen zur Überarbeitung und Weiterentwicklung des Lebensmittelrechts Auswirkungen auf die in Bremen und Bremerhaven ansässigen Erzeuger und Hersteller von Lebensmitteln und Futtermitteln sowie auf die Arbeit der amtlichen Lebensmittelüberwachung haben. Durch die allgemeine Richtlinie über die Lebensmittelsicherheit wird das Konzept der Risikoanalyse, -bewertung und Risikobeherrschung (HACCP-Konzept) für alle Erzeuger- und Lebensmittelbetriebe eingeführt und die Verantwortlichkeit der Erzeuger und Hersteller für die Lebensmittelsicherheit verdeutlicht werden. Die Erweiterung der Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln und Futtermitteln sowie ihrer Zutaten wird zu einer erheblichen Erhöhung des Dokumentationsaufwandes in allen betroffenen Betrieben führen. Die konkreten Auswirkungen können erst mit Vorlage eines Entwurfs abgeschätzt werden. Für die amtliche Lebensmittelüberwachung können sich Auswirkungen aus der geplanten gemeinschaftlichen Rahmenrichtlinie für die Lebensmittelkontrolle ergeben, insbesondere wenn Standards zur Ausstattung von Überwachungsbehörden und für die Durchführung von Kontrollen EU-weit vorgegeben werden sollten.

2. Welche Maßnahmen sind mit dem Aktionsplan verbunden?

Das Weißbuch der Europäischen Kommission enthält Vorschläge für Maßnahmen, mit denen die Kommission die Lebensmittelsicherheit in der Europäischen Union am höchstmöglichen Standard ausrichten will. Die wichtigsten Vorschläge des Weißbuches sind:

1. Einrichtung einer Europäischen Lebensmittelbehörde,
2. Allgemeine Rahmenrichtlinie für das Lebensmittelrecht,
3. Überarbeitung des Lebensmittelrechts zur Verbesserung der Kohärenz und Transparenz und zur Verwirklichung des Ansatzes „vom Erzeuger zum Verbraucher“,
4. Stärkung des Vorsorgeprinzips,
5. Gemeinschaftlicher Rahmen für die nationalen Überwachungssysteme,
6. Ausdehnung des EU-Schnellwarnsystems auf den Futtermittelbereich,
7. Verbraucherinformation.

Zu 2.1.: Im Weißbuch wird grundsätzlich zwischen Risikomanagement (Rechtsetzung, Maßnahmen im Einzelfall) und Risikobewertung einschließlich Risikokommunikation unterschieden. Für das Risikomanagement muss die Europäische Kommission zuständig sein.

Die neue europäische Lebensmittelbehörde soll die wissenschaftliche Risikobewertung und -kommunikation zu Fragen der Lebensmittelsicherheit vornehmen. Dazu soll sie die derzeit in der Gemeinschaft und weltweit verfügbaren Informationen über Fragen der Lebensmittelsicherheit erheben und nutzen, Programme zur Überwachung und Kontrolle der Lebensmittelsicherheit entwickeln und durchführen. Zu diesem Zweck muss sie ein Netz von Kontakten mit vergleichbaren Einrichtungen, Laboratorien und Verbraucherverbänden innerhalb der Europäischen Union und in Drittländern aufbauen. Ihre Erkenntnisse und die Ergebnisse der konkreten Programme soll die Behörde allen Beteiligten (Wirtschaft, öffentliche Einrichtungen, Verbraucher) in jeweils geeigneter Art vermitteln. Die europäische Lebensmittelbehörde soll die erste Anlaufstelle für alle Fragen und Probleme im Bereich der Lebensmittelsicherheit werden. Deshalb muss ihre Arbeit auf einem Höchstmaß an politischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit, wissenschaftlicher Kompetenz und Transparenz basieren. Die Risikobewertungen der europäischen Lebensmittelbehörde sollen für die Maßnahmen der Kommission verbindlich sein.

Zu 2.2.: Eine Rahmenrichtlinie für das europäische Lebensmittelrecht wurde von der Kommission bereits 1997 im Grünbuch (KOM[97]176 endg.) angekündigt. Im Weißbuch werden folgende Grundsätze, die durch die Rahmenrichtlinie festgelegt werden sollen, vorgeschlagen:

- a) die Verantwortung der Futtermittelhersteller, Landwirte und Lebensmittelunternehmen,
- b) die Rückverfolgbarkeit von Futter- und Lebensmitteln sowie ihrer Zutaten,
- c) eine ordnungsgemäße Risikoanalyse durch
 - Risikobewertung (wissenschaftliche Beratung und Informationsanalyse),
 - Risikomanagement (Rechtsetzung und Überwachung) und
 - Risikokommunikation,
- d) sowie gegebenenfalls die Anwendung des Vorsorgeprinzips.

Zu 2.3.: Leitgedanke des Weißbuches ist der Grundsatz, dass die Politik der Lebensmittelsicherheit auf einem umfassenden und einheitlichen Konzept beruhen muss. Der Grundsatz „vom Erzeuger zum Verbraucher“ schließt sämtliche Einzelschritte der Lebensmittelherstellungskette (Futtermittel, Ursprung, Lebensmittelverarbeitung, Lagerung, Transport und Einzelhandel) ein. Dazu wird im Weißbuch ein Aktionsplan mit mehr als 80 einzelnen Maßnahmen vorgeschlagen, um die europäischen Rechtsvorschriften zu sämtlichen Aspekten der Lebensmittel zu verbessern und kohärent zu machen. Die neuen Vorschriften decken folgende Bereiche ab: Futtermittel, Tiergesundheit und Tierschutz, Hygiene, Kontaminanten und Rückstände, neuartige Lebens- und Futtermittel, Zusatzstoffe, Aromastoffe, Verpackung und Bestrahlung.

Zu 2.4.: Die Kommission wird auch künftig die besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse bei der Konzipierung von Maßnahmen für die Lebensmittelsicherheit heranziehen. Wo immer sich dies empfiehlt, wird das Vorsorgeprinzip bei Entscheidungen über das Risikomanagement angewandt. Die Kommission hat eine Mitteilung (KOM[2000]1 endg. Ratsdokument 6055/00) über die Anwendung des Vorsorgeprinzips veröffentlicht.

Zu 2.5.: Die Kommission geht davon aus, dass die einzelstaatlichen Behörden dafür verantwortlich sind, dass die Standards der Lebensmittelsicherheit von den Betreibern der Lebensmittelunternehmen eingehalten werden. Diese Behörden müssen Kontrollsysteme schaffen, die sicherstellen, dass die gemeinschaftlichen Regelungen beachtet und erforderlichenfalls durchgesetzt werden. Um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten, sind diese Systeme auf Gemeinschaftsebene zu entwickeln. Dazu sollen operationelle Kriterien und gemeinschaftliche Kontroll-Leitlinien entwickelt werden und die administrative Zusammenarbeit bei der Entwicklung und der Durchführung der operativen Kontrollsysteme gestärkt werden.

Zu 2.6.: Um den Rechtsrahmen für den Futtermittelsektor auf den des Lebensmittelsektors abzustimmen, soll in das Schnellwarnsystem für Lebensmittel ein Schnellwarnsystem für Futtermittel integriert werden.

Zu 2.7.: Die Verbraucherinformation umfasst die Bereiche

- a) Risikokommunikation,
- b) Etikettierung und Werbung,

c) Ernährung.

Die Risikokommunikation soll interaktiv in Form eines Dialogs mit allen Beteiligten erfolgen und durch Anhörung der Öffentlichkeit zu allen Aspekten der Lebensmittelsicherheit, durch Schaffung eines Diskussionsforums für wissenschaftliche Sachverständige und Verbraucher und durch Erleichterung des länderübergreifenden Verbraucherdialogs sowohl auf europäischer Ebene als auch auf globaler Ebene umgesetzt werden. Die Etikettierungsvorschriften sind mit dem Ziel zu überprüfen, dem Verbraucher in verständlicher Weise Kenntnis über die Produkteigenschaften zu geben, die die Herstellung, die Zusammensetzung, Lagerung und Verwendung eines Produktes bestimmen. Die Möglichkeit zur Werbung mit gesundheitlichen Wirkungen soll für funktionelle Angaben geöffnet werden. Dem Bedürfnis der Verbraucher nach Informationen über den Nährwert von Lebensmitteln und über Informationen, die ihm im Sinne einer ausgewogenen Ernährung eine korrekte Auswahl ermöglichen, soll durch die Nährwertkennzeichnung und Ernährungsleitlinien nachgekommen werden. Dies soll im Rahmen der Entwicklung einer gemeinsamen Ernährungspolitik bearbeitet werden.

3. Welche Auswirkungen bzw. Änderungen ergeben sich daraus für Bremen und Bremerhaven?

Die Auswirkungen können erst nach Vorlage der Entwürfe für die Einzelmaßnahmen tatsächlich eingeschätzt werden. Zu erkennen ist jedoch, dass die Einbeziehung des Futtermittelbereiches in die Fragen der Lebensmittelsicherheit im Land Bremen erfordern wird, einen ausreichenden Informationsfluss zwischen der Lebensmittel- und der Futtermittelüberwachung zu organisieren sowie im Bedarfsfall abgestimmtes Vorgehen zu garantieren. Beide Überwachungsbereiche werden vermutlich durch den erwarteten höheren Kontrollaufwand in Bremen personell verstärkt werden müssen. Im Weißbuch finden sich Hinweise für den Aufbau einer systematischen Importkontrolle für Lebensmittel pflanzlicher Herkunft. Eine systematische Importkontrolle stellt eine neue Aufgabe für die Lebensmittelüberwachung dar, die mit den vorhandenen Ressourcen nicht abgedeckt werden könnte.

4. Wie bewertet der Senat eine Agentur für Lebensmittelsicherheit, und welche Kenntnisse liegen in Hinsicht auf Rechtsbefugnisse, Ausstattung, Standort vor, und inwieweit ist der Senat in die vorgesehenen Maßnahmen mit eingebunden?

Der Senat bewertet die Einrichtung einer europäischen Lebensmittelagentur grundsätzlich positiv. Er begrüßt insbesondere die Absicht der Kommission, die europäische Lebensmittelbehörde mit möglichst großer Unabhängigkeit von politischen und wirtschaftlichen Einflüssen und mit höchster fachlicher Kompetenz auszustatten sowie die Arbeit der Behörde für die Öffentlichkeit transparent zu machen. Der Senat erwartet, dass durch die Einrichtung dieser Behörde auf europäischer Ebene mit höchster fachlicher Kompetenz Fragestellungen zur Lebensmittelsicherheit zeitgerecht erkannt und bearbeitet werden und Maßnahmen auf der Grundlage einer einheitlichen Risikobewertung in der Europäischen Union gleichmäßig vollzogen werden können. Dadurch kann die Lebensmittelsicherheit in der Europäischen Union entscheidend verbessert werden.

Der Senat ist der Auffassung, dass das EU-Schnellwarnsystem für Lebensmittel nicht von der europäischen Lebensmittelbehörde betrieben werden sollte, sondern diese Behörde nur die Risikobewertung der eingehenden Meldungen vornehmen kann. Das Ableiten der erforderlichen Maßnahmen aus der Risikobewertung ist eine Überwachungsaufgabe und muss der Kommission vorbehalten bleiben.

Die europäische Lebensmittelbehörde wird keine Rechtsetzungskompetenz erhalten, weil die Kommission

- darin eine ungerechtfertigte Verwässerung der demokratischen Verantwortung sieht;
- die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Kommission erfordern, dass die Rechtsetzung und die Überwachung bei ihr verbleiben;
- die geltenden Bestimmungen über die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union eine Behörde mit Rechtsetzungsbefugnis nicht zulassen.

Der Senat teilt die Auffassung der Kommission.

Zur Ausstattung der Behörde liegen dem Senat keine konkreten Informationen vor. Im Weißbuch teilt die Kommission mit, dass „die Effizienz der Behörde letzten Endes davon abhängen wird, ob sie in quantitativer und qualitativer Hinsicht über

ausreichende personelle, finanzielle und materielle Ressourcen verfügt. Die erforderlichen Mittel können erst nach Abschluss der Konsultation und Vorlage detaillierter Machbarkeitsstudien festgelegt werden. Die endgültigen Zahlen werden zusammen mit dem endgültigen Vorschlag der Kommission zur Einrichtung der Behörde vorgelegt.“ (KOM[1999]719, deutsche Fassung, Seite 26)

Für den Standort fordert die Kommission eine enge Anbindung an die zuständigen Kommissionsstellen und den übrigen Organen der Gemeinschaft, um eine effiziente Zusammenarbeit zu garantieren. An verschiedenen Stellen wurden Brüssel, London, Frankfurt und Finnland als Standorte in die Diskussion eingebracht.

Der Senat ist über das Bundesratsverfahren in die verschiedenen Maßnahmen eingebunden.

5. Der Senat hat am 5. Oktober 1999 beschlossen, dass der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales ein neues Konzept für die Lebensmittelüberwachung erarbeitet, um trotz der notwendigen Sparmaßnahmen die Lebensmittelsicherheit in Bremen auf dem bestehenden Niveau zu gewährleisten. Liegt das neue Konzept vor und wenn ja, wie sieht dieses Konzept aus? Sind die vorgesehenen Änderungen der EU in dem Konzept berücksichtigt?

Das neue Konzept liegt noch nicht vor. Es soll bis zum Jahresende 2000 auch unter Nutzung der Beratung durch die Firma Roland Berger erarbeitet werden. Die Anforderungen der Europäischen Kommission werden dabei berücksichtigt.

6. Inwieweit stellt der Senat sicher, dass in Zusammenhang mit der BSE-Problematik bei der Lockerung des Einfuhrverbotes für britisches Rindfleisch die geplante Kennzeichnung des Rindfleisches und aller damit hergestellten Produkte bis zum Endverbraucher kontrolliert wird?

Der Senat hat im Bundesratsverfahren zur mittlerweile in Kraft getretenen Vierten Verordnung zur Änderung der Vorschriften zum Schutz der Verbraucher vor der Bovinen Spongiformen Enzephalopathie (BSE) einem Kennzeichnungssystem zugestimmt, welches dem Verbraucher die Möglichkeit eröffnet, Rindfleisch und Erzeugnisse, in denen Rindfleisch aus Großbritannien enthalten ist, zu erkennen. Die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden sind auf die gesetzlichen Vorgaben hingewiesen worden; hiernach ist ein umfängliches Meldesystem vorgesehen und eine Kontrolle der Betriebe, die Rindfleisch einführen bzw. innergemeinschaftlich handeln. Die Rückverfolgbarkeit von Rindfleisch von der Theke bis zurück zum Erzeuger ist nach dem nationalen Rindfleischetikettierungsrecht möglich und bei Einhaltung der Gemeinschaftsvorschriften der EU auch innerhalb der EU darstellbar.

7. Liegen dem Senat Erkenntnisse vor, ob in Bremen britisches Rindfleisch verarbeitet wird oder Erzeugnisse daraus vermarktet werden? Wenn ja, werden alle Kennzeichnungsvorschriften entsprechend der geltenden Rechtslage eingehalten?

Aufgrund von Umfragen bei den Wirtschaftsbeteiligten geht der Senat davon aus, dass kein britisches Rindfleisch in Bremen verarbeitet oder Erzeugnisse daraus vermarktet werden. Die bisherigen Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung bestätigen die Aussage. Auch die überregionalen Verbände haben mitgeteilt, dass sich kein britisches Rindfleisch auf dem deutschen Markt befindet.

8. Hält der Senat die Einführung eines Untersuchungstests auf BSE an den Schlachthöfen im Land Bremen zur Förderung des Verbraucherschutzes für sinnvoll? Wird er ggf. Maßnahmen ergreifen, einen solchen Test für hiesige Schlachthöfe verpflichtend einzuführen?

Der Senat ist mit der EU-Kommission der Auffassung, dass die derzeit geltenden Vorschriften zum Schutz des Verbrauchers ausreichen. Darüber hinaus stimmt der Senat mit der Kommission darin überein, dass zur Bekämpfung der BSE und weiterer transmissibler spongiformer Enzephalopathien (TSE) bei Rindern und Schafen die epidemiologische Überwachung verbessert werden kann. Gezielte postmortale Untersuchungen durch von der EU zugelassenen Tests bei den o. a. Tieren können weitere Hinweise auf das Vorhandensein von diesen Krankheiten geben.

Die routinemäßige Einführung von entsprechenden Tests bei Rindern auf Schlachthöfen würde wegen der noch nicht ausreichenden Spezifität der Tests eine falsche Sicherheit erzeugen. Aus diesem Grund wird zurzeit nicht erwogen, solche Tests an den bremischen Schlachthöfen einzuführen.