



UM RÜCKRUF WIRD GEBETEN

Warum Lebensmittelwarnungen oft
zu spät oder gar nicht kommen

IMPRESSUM

Herausgeber

Martin Rücker (V.i.S.d.P.)
foodwatch e. V.

Brunnenstraße 181
10119 Berlin
Fon +49 (0) 30 / 24 04 76 - 0
Fax +49 (0) 30 / 24 04 76 - 26
E-mail info@foodwatch.de
www.foodwatch.de

Spendenkonto

foodwatch e. V.
GLS Gemeinschaftsbank
IBAN DE 5043 0609 6701 0424 6400
BIC GENO DEM 1 GLS

Fotohinweise

Titelfoto: @fotolia_fotogestoeber
Laptop S. 7, 10, 36, 39, 58, 66 und 80:
@fotolia_by-studio

Gestaltung

puredesign. Annette Klusmann

Grafiken

Illustration auf dem Titel, S. 47 und 48:
Dirk Heider

Druck

Fata Morgana, Berlin
Circle Offset weiß
mineralölfreie Druckfarben

Stand

August 2017

DANK

Bei Lebensmittlrückrufen sind wir „nur“ Zuschauer. Wir sehen, wie eine Lebensmittelwarnung formuliert ist, wir können nachvollziehen, wie schnell sich eine solche Meldung verbreitet. Die wichtigen Abläufe aber finden jenseits der Öffentlichkeit statt. Wer was wann wusste, wie das Zusammenspiel zwischen Herstellern, Handel und Behörden funktioniert, all das bleibt meist im Verborgenen. Einiges davon konnten wir recherchieren – bei Frank Brendel bedanken wir uns für seine Unterstützung dabei. Darüber hinaus haben wir zahlreiche Gespräche geführt, um aus den unterschiedlichen Perspektiven ein Gesamtbild des „Systems“ Rückrufe zu gewinnen. Wir sprachen mit Verantwortlichen in den unterschiedlichsten Unternehmen und in Behörden, mit Juristen und mit Branchenberatern, bei denen Rückrufe zum regelmäßigen Geschäft gehören. Wir danken allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für ihre Offenheit, bei den namentlich im Text genannten sowie bei all denjenigen, die darum gebeten haben, dass wir ihren Namen nicht nennen.

EINLEITUNG

UM RÜCKRUF WIRD GEBETEN	6
Entscheidungen aus dem Bauch	6
„Weltweit“ ins Internet?	8
Ist weniger wirklich mehr?	9
Gut 500 Rückrufe in fünf Jahren	9
Vorrang für Unternehmen	10
Die Klarheit fehlt	11
Dutzende Rückrufaktionen ausgewertet	12

KAPITEL 1:

KÖNNEN HEISST NICHT MÜSSEN – DIE RECHTLICHEN GRUNDLAGEN FÜR LEBENSMITTELRÜCKRUF

KÖNNEN HEISST NICHT MÜSSEN – DIE RECHTLICHEN GRUNDLAGEN FÜR LEBENSMITTELRÜCKRUF	13
Kasten: Wann eine Warnung eine Warnung ist	13
Ist ein Produkt auffällig, gilt die ganze Charge als betroffen	15
Lebensmittelsicherheit als Aufgabe der Unternehmen	15
Wie „still“ darf ein Rückruf sein?	16
Kasten: Stiller Rückruf – öffentlicher Rückruf	17
Ein offener Rechtsbruch – mit Wissen der Behörden	18
Wann ist ein Lebensmittel nicht sicher?	19
Interessenkonflikte bei der Risikobewertung	20
dpa – und sonst nichts?	21
Sinneswandel bei den Unternehmen	22
Wann der Handel handeln muss – und wann nicht	23
Die Rolle der Behörden	24
Vor dem Gesetz sind nicht alle Salmonellen gleich	25
Kasten: Doppelstandards der Behörden:	
Der Fall mineralölbelasteter Kekse von Verduijn's	26
Grenzwerte sind nicht gleich Grenzwerte	29
Beweislast liegt bei den Behörden	30
Schlagabtausch am Telefon	31
Der Maulkorb-Paragraph	31
Reform versprochen – Versprechen gebrochen	33
Wann ist eine Information „wirksam“?	33
Kasten: Der Fall Birkel – Die „Flüssigei-Affäre“	36

KAPITEL 2:

VON DER KRISE BIS ZUR KOMMUNIKATION: WIE EIN RÜCKRUF ÜBER DIE BÜHNE GEHT

VON DER KRISE BIS ZUR KOMMUNIKATION: WIE EIN RÜCKRUF ÜBER DIE BÜHNE GEHT	37
Vier verschiedene Ausgangspunkte	37
Ausnahmestand	38
„... dann ist mein Lebenswerk zerstört“	38

Kasten: Tote durch listerienbelasteten Käse – Der Fall ProLactal/Lidl	39
„Mediale Hinhaltetaktik funktioniert nicht mehr“	43
Kasten: Immer wieder freitags...Verteilung der Rückrufe auf lebensmittelwarnung.de auf Wochentage	44
Früher wurde meist still zurückgerufen	45
Verbraucherzentrale kritisiert verharmlosende Wortwahl	46
Von 24 Stunden bis zu einer ganzen Woche	49
Einzelhandel und Lebensmittelindustrie: Eine schwierige Beziehung	49
Kasten: Dreimal Hochwald	50
Kasten: Die Schlüsselrolle des Handels	52
Der lange Weg über die Behörden	54
„Befundländer“ und „Sitzländer“	55
„Sitzland-Prinzip“ ist umstritten	55
Hersteller klagen über Behördenwillkür	56
Zu Anordnungen kommt es nur selten	56
Kasten: Unternehmen warnt, Behörde nicht – der Fall Töpfer	57
Sollen Medien zur Veröffentlichung verpflichtet werden?	58
Lösung lebensmittelwarnung.de?	59
Kasten: Das europaweite Schnellwarnsystem RASFF	60

KAPITEL 3:

LEBENSMITTELWARNUNG.DE –

VOM SCHEITERN EINER GUTEN IDEE	62
Nicht alle Warnungen landen auf der Seite	62
Ein Gruß aus den Anfängen des WWW	63
Bundesbehörde mit beschränkten Befugnissen	64
Auswertung 2013/2014	65
Auswertung 2016/2017	70
Fazit: Nur jede zweite Warnung ohne Verzug	75
Politische Theorie und Behördenpraxis	76
Portal genießt bei Bund und Ländern keine hohe Priorität	78
Ein Vorbild für die Behörden	79

KAPITEL 4:

SYSTEM DER FEHLANREIZE – DIE SIEBEN GROSSEN SCHWACHSTELLEN BEIM RÜCKRUFMANAGEMENT (ZUSAMMENFASSUNG DER ANALYSE)

81

KAPITEL 5:

WAS SICH ÄNDERN MUSS

88

UM RÜCKRUF WIRD GEBETEN

Es ist Mittwoch, der 18. Juni 2014, als in der Keksfabrik Hans Freitag die Metalldetektoren anschlagen. Ein haarnadeldünnes Metallteil in einer Kekspackung löst bei dem Mittelständler aus Verden fieberhafte Recherchen aus. Zwei Tage später, am frühen Freitagabend, liegen die wichtigsten Fakten auf dem Tisch: In mehreren Chargen Mehl eines Lieferanten waren die Fremdkörper, offenbar Metallborsten einer Reinigungsbürste, zu Hans Freitag gelangt. Ein kleiner Teil der Kekse, die mit diesem Mehl gebacken wurden, hat das Lager bereits verlassen – an sich kein Problem, wenn auf die Metalldetektoren Verlass ist. Doch der Hersteller der Geräte habe nicht versprechen können, dass alle dünnen Nadeln in den Kekstüten auch sicher gefunden werden, berichtet Anita Freitag-Meyer, die Firmenchefin.

Sie entscheidet sich nach Gesprächen mit den zuständigen Behörden und mit ihren Krisenberatern für einen öffentlichen Produktrückruf, aus Vorsorgegründen. Für ihr Unternehmen bedeutet das einen Millionenschaden: Hans Freitag ist Lieferant für die Handelsmarken nahezu aller großen Supermarktketten, von dem Rückruf betroffen sind Produkte bei Aldi Nord, Aldi Süd, Coop, Edeka, Kaiser's, Lekkerland, Netto, Norma und Real. Freitag-Meyer ahnt: „Wenn einer sich verletzt, dann ist hier der Ofen aus.“¹

ENTSCHEIDUNGEN AUS DEM BAUCH

Wie ein solcher Rückruf erfolgt, dafür gibt es keine festen Vorgaben. Ein Unternehmen muss „wirksame“ Maßnahmen zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher ergreifen, genauer legt sich der Gesetzgeber nicht fest. Entsprechend unterschiedlich fallen die Ergebnisse aus. Anita Freitag-Meyer wählt den Weg der maximalen Transparenz – und geht damit noch weit über die Ratschläge ihrer Krisenberater hinaus. „Aus dem Bauch heraus“ sei diese Entscheidung gefallen, sagt sie, einen Krisenplan habe es dafür nicht gegeben, nur das Gefühl: „Ich kann nicht verstehen, dass man das anders machen kann.“ Sowohl auf der Startseite ihrer Internetpräsenz² wie auch auf ihrer Facebook-Seite³ weist die Hans Freitag GmbH ihre Besucher auf den Rückruf hin. Im NDR-Fernsehen⁴ hält Firmenchefin Freitag-Meyer das corpus delicti, eine der gefundenen Metallnadeln, in die Kamera und spricht offen über das Geschehene.

¹ Quelle für alle Zitate von Anita Freitag-Meyer und für die Informationen zu den internen Abläufen: Telefonat mit Frau Freitag-Meyer am 10.7.2014, Richtigkeit bestätigt am 28.04.2017

² www.hans-freitag.de

³ www.facebook.com/KeksFreitag/, abgerufen am 21.06.2014

⁴ <http://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Metall-in-Keksen-Das-Mehl-war-schuld,rueckruf100.html>, abgerufen am 10.07.2014



Warenrückruf der Keksfabrik Hans Freitag vom 21. Juni 2014. Screenshot von www.keksblog.de

Auch in dem drei Jahre zuvor eingerichteten „Keks-Blog“ des Unternehmens informiert Freitag-Meyer ausführlich.⁵ In ihrem Text erklärt sie detailreich: „Die Fremdkörper sind ca. 4 cm lang, sehr dünn und gewellt, man kann sie als ‚Metallhaare‘ bezeichnen, die zwar gut sichtbar sind, die aber auch in den Keksen teilweise oder ganz eingebacken sein könnten. Auch wenn unsere an den Verpackungsmaschinen installierten Metalldetektoren diese Metallhaare finden und ausschleusen können, so bleibt doch ein Restrisiko, dass nicht alle betroffenen Verpackungen restlos gefunden wurden. Aus diesem Grunde sehen wir es als unsere Pflicht an, Verbraucher, Handelskunden und die Presse über diesen Vorfall zu informieren.“ Nach der Veröffentlichung nimmt Freitag-Meyer ihr iPad mit ans Bett. Sie schaltet Kommentare der Blogleser frei, antwortet, klärt auf – unterbrochen wohl nur vom Klingeln ihres Telefons. Denn im Blogeintrag hatte Freitag-Meyer auch ihre persönliche Handynummer genannt, unter der sie besorgte Verbraucherinnen und Verbraucher rund um die Uhr direkt anrufen können.

Mehr Transparenz geht nicht. Allein: Eine so vorbildliche Informationspolitik wie im Fall der Keksfabrik Hans Freitag ist eher die Ausnahme als die Regel.

Im Blog nennt die Firmenchefin auch ihre persönliche Handynummer, unter der sie besorgte Menschen rund um die Uhr anrufen können.

⁵ <http://www.keksblog.com/allgemein/achtung-warenruerkruf-wegen-metallfremdkoerper/> und <http://www.keksblog.com/allgemein/ruerkrufaktion-kurzes-update-zum-stand-der-dinge/>

„WELTWEIT“ INS INTERNET?

Die Unterschiede beginnen schon im Fall Hans Freitag – beim Handel. Während nämlich zum Beispiel Real über den Keks-Rückruf auf Facebook informiert⁶ (was für Real allerdings eine Ausnahme darstellt), unterlassen es andere ebenso betroffene Supermarktketten, ihre „Fans“ auf diesem Weg ins Bild zu setzen.

Wenige Wochen vor dem Metallfund in Verden musste auch eine Käserei im Schwarzwald einen Rückruf veranlassen: In einer Laboranalyse waren in dem Bergkäse des Betriebs Listerien gefunden worden, eine Bakterienart, die Listeriose auslösen kann – eine äußerst ernstzunehmende Erkrankung vor allem für Schwangere oder Immungeschwächte.⁷ In einem anderen Fall waren an einer ebenfalls durch den Verzehr von Käse ausgelösten Listeriose mehrere Menschen in Deutschland und Österreich gestorben.⁸

Es sollte also angenommen werden, dass ein Hersteller und die zuständigen Behörden sich der Brisanz einer solchen Entdeckung bewusst sind und alles unternehmen, um Verbraucherinnen und Verbraucher rechtzeitig über die Gefahren zu informieren. Im Fall der badischen Käserei weit gefehlt: Ausgänge in den Verkaufsstellen werden zwar gemacht, eine Pressemeldung an lokale Medien verschickt – wie viele Menschen darüber erreicht werden, ist unklar. Auf der Internetseite der Käserei dagegen findet sich keinerlei Hinweis. Auch auf der eigens für solche Fälle eingerichteten, zentralen staatlichen Seite lebensmittelwarnung.de findet sich kein Eintrag.

Auf der Internetseite der Käserei findet sich keinerlei Hinweis. Auch auf der eigens für solche Fälle eingerichteten, zentralen staatlichen Seite lebensmittelwarnung.de findet sich kein Eintrag.

Lediglich das baden-württembergische Verbraucherschutzministerium weist auf einer nicht übermäßig prominent platzierten Internetseite auf die Gesundheitsgefahr hin. Kurz nachdem auch foodwatch über seine Social-Media-Kanäle, vor allem Facebook, über den Rückruf informiert – also Kanäle nutzt, über die sehr schnell sehr viele Menschen erreicht werden können –, klingelt bei uns das Telefon. Eine Verantwortliche der Käserei empört sich über die „Rufschädigung“ und darüber, wie foodwatch es wagen könne, den Rückruf „weltweit im Internet“ zu verbreiten. Auf die Frage, weshalb sie denn nicht versuche, ihre Kundschaft zum Beispiel auch über ihre Internetseite rechtzeitig vor dem Verzehr des belasteten Käses zu warnen, droht die Frau nur noch mit dem Anwalt.

⁶ <https://www.facebook.com/real/photos/a.112965315439531.14276.101656796570383/672208152848575/?type=1&theater>

⁷ <http://www.bfr.bund.de/de/listerien-54356.html>

⁸ <http://derstandard.at/1376534403270/Listerien-Quargel-Anklage-gegen-mehrere-Verdaechtige-erhoben>

IST WENIGER WIRKLICH MEHR?

Den damaligen baden-württembergischen Verbraucherschutzminister Alexander Bonde fragt foodwatch im Anschluss nach den Leitlinien für die Handhabung von Lebensmittelrückrufen durch die Behörden in seinem Zuständigkeitsbereich. Warum stellte das Land die Listerien-Warnung nicht auch in das bundesweite, eigens dafür eingerichtete Portal lebensmittelwarnung.de ein? Bundes Ministerium lässt ausrichten: „Die Länder haben (...) vereinbart, dass rein regionale Geschehen nicht in diesem Portal aufgeführt werden, da eine sehr hohe Zahl von Meldungen in diesem Portal vermutlich zu einer Überfrachtung des Portals führen würde.“⁹ Eine vermutete „Überfrachtung“ eines Internetportals steht also einer schnellen, bestenfalls lebenswichtigen Information der Verbraucherschaft im Weg? Und wie kommen Behörden oder Ministerium dazu, die Risiken eines listerienbelasteten Käses, der noch dazu in einer touristischen Region wie dem Schwarzwald verkauft wurde, als „rein regionales Geschehen“ einzustufen?

Die beiden Beispiele vermitteln einen ersten Eindruck davon, wie unterschiedlich Rückrufe gehandhabt werden.

GUT 500 RÜCKRUFEN IN FÜNF JAHREN

Mehr als fünfhundertmal in den vergangenen fünf Jahren wurden in Deutschland Lebensmittel zurückgerufen, im Durchschnitt jede Woche mindestens zwei. Die Tendenz ist steigend: Für 2016 meldet das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) 148 Produktrückrufe, 2015 zählte es 100, in den Jahren zuvor 107 (2014), 75 (2013) und 83 (2012).^{10,11} Die tatsächlichen Zahlen liegen noch darüber, da Behörden nicht über alle Rückrufe auch informieren.

Warnungen können ergehen, wenn Lebensmittel stark mit Salmonellen oder den heimtückischen Listerien belastet sind. Zu Rückrufen kann es auch kommen, wenn Glasstücke oder Plastikteile im Produkt entdeckt oder ein falsches Mindesthaltbarkeitsdatum aufgedruckt wurde, wenn Allergenhinweise fehlten, wenn Grenzwerte über- oder Mindestmengen unterschritten waren. Nach BVL-Angaben gingen die meisten auf dem bundesweiten Portal lebensmittelwarnung.de vermeldeten Fälle (38 Prozent) auf mikrobiologische Verunreinigungen zurück. Zweithäufigste Ursache waren demnach Fremdkörper (27 Prozent). Kennzeichnungsmängel machten 9 Prozent der Fälle aus, Grenzwertüberschreitungen 7 Prozent, nicht zugelassene Inhaltsstoffe 5 Prozent.¹²

Mehr als fünfhundertmal in den vergangenen fünf Jahren wurden in Deutschland Lebensmittel zurückgerufen.

⁹ Schreiben aus der Abteilung Verbraucherschutz und Ernährung im Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, an foodwatch vom 11.06.2014. Auf spätere Nachfrage, wo genau die Länder eine solche Vereinbarung festgehalten haben, schreibt das Ministerium in einer E-Mail an foodwatch vom 11.07.2017: „Tatsächlich gibt es unseres Wissens keine schriftliche Vereinbarung der Länder, ‚rein regionales Geschehen nicht in das bundesweite Portal einzustellen‘. Trotzdem verfahren die Länder in aller Regel so.“

¹⁰ „Verbraucherschutz: Zahl der Lebensmittel-Rückrufe stark gestiegen“, Meldung der Deutschen Presseagentur vom 29.03.2017

¹¹ BVL: Fünf Jahre lebensmittelwarnung.de https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Lebensmittelwarnung%20statistik.pdf;jsessionid=B46EE5B661D46FDEBC7515291E7413FF2_cid332?__blob=publicationFile&v=3

¹² ebda.



Spiegel Online am 23. Februar 2016 über den Warenrückruf von Mars. Screenshot der Website.

Manche Rückrufaktionen bleiben von einer breiten Öffentlichkeit fast unbe-merkt. Andere sorgen für große Schlagzeilen und schaffen es bis in die Haupt-nachrichtensendungen. Kaum jemandem dürfte der Rückruf des Schokoladen-herstellers Mars im Februar 2016 entgangen sein. Millionen Schokoriegel in 55 Ländern rund um den Globus sollen betroffen gewesen sein¹³ – nachdem, wie das Unternehmen angab, „in einem Produkt ein Kunststoffteilchen ge-funden worden“ war.¹⁴ Die Liste der von Mars allein für Deutschland zurück-gerufenen Produkte und Mindesthaltbarkeitsdaten war episch¹⁵, ebenso wie die Spekulationen über die Hintergründe des Rückrufs in der Fachöffent-lichkeit. So mancher Brancheninsider zweifelt bis heute daran, dass ein einziges Plastikteilchen für eine fast weltumspannende Rückrufaktion ursächlich war und vermutet wahlweise schwerwiegendere Sicherheitsprobleme oder sogar eine imagefördernde PR-Kampagne im Kleide einer vorbeugenden, die Ver-bräucherinnen und Verbraucher schützenden Verzehrwarnung. Gerüchte, für die es freilich keinerlei Bestätigung gibt.

VORRANG FÜR UNTERNEHMEN

Einheitliche Informationswege und wirklich klare Vorgaben, in welchen Fällen und in welcher Form ein Rück-ruf zu erfolgen hat, gibt es nicht.

Sicher ist: Wenn doch einmal passiert ist, was eigentlich nicht passieren darf, sind Verbraucherinnen und Verbraucher darauf angewiesen, dass schnell und entschlossen gehandelt und vor allem informiert wird. Doch einheitliche In-formationenwege und wirklich klare Vorgaben, in welchen Fällen und in wel-cher Form ein Rückruf zu erfolgen hat, gibt es nicht.

¹³ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/mars-ruft-weltweit-schokoriegel-wegen-kunststoffteilchen-zurueck-a-1078909.html>

¹⁴ <http://www.mars.com/germany/de/press-center/press-list/news-releases.aspx?SiteId=70&Id=7010>

¹⁵ <http://www.mars.com/germany/de/press-center/press-list/news-releases.aspx?SiteId=70&Id=7018>

Nicht alle Behörden in den Kommunen und Bundesländern sind optimal aufgestellt. Auch können sie nicht so, wie manche Beamtin oder mancher Beamte vielleicht gerne möchte: Behörden sind per Gesetz dazu verpflichtet, erst einmal den Unternehmen den Vorrang zu überlassen. Der Gesetzgeber hat die Verantwortung für Rückrufmanagement und Information zunächst einmal in die Hände von Herstellern und Handel gelegt – und in der Regel sogar die Bewertung des Gesundheitsrisikos für die Kundinnen und Kunden.

Alle Akteure, Behörden wie Hersteller und Handel, haben beträchtliche Entscheidungs- und Ermessensspielräume. Wir Verbraucherinnen und Verbraucher sind voll und ganz davon abhängig, ob in Behörden und Unternehmen kompetente wie verantwortungsbewusste Menschen am Werk sind – oder ob, im schlechtesten Fall, die Fachkompetenz fehlt, um die gesundheitlichen Risiken angemessen zu bewerten, und das Interesse überwiegt, eine unangenehme, potenziell imageschädliche Sache wie einen Rückruf möglichst nicht an die ganz große Glocke zu hängen.

Das Ergebnis: Der eine Hersteller, die Keksfabrik Hans Freitag, bloggt offensiv auf der eigenen Internetseite darüber, was schiefgelaufen ist – und Firmenchefin Anita Freitag-Meyer antwortet höchstpersönlich und auf nahezu jeden der 122 Kommentare und Nachfragen. Selbst als ein offenkundig äußerst fantasiebegabter „Tom“ fragt: „...wenn ich vor Antritt einer Flugreise eure Kekse und damit aubewußt [sic!] die Metallfäden konsumiert habe, wird dann eventuell bei der Sicherheitskontrolle am Flughafen beim Durchschreiten des Metalldetektors Alarm ausgelöst und ich kann evtl. aufgrund weitergehender Kontrollen meinen Flug nicht rechtzeitig antreten?“, schreibt Freitag sachlich und mit bemerkenswerter Geduld: „Hallo Tom, nein, das könnte nicht passieren.“¹⁶ Der zweite Hersteller dagegen, die Käserei aus dem Schwarzwald, droht in krasser Verkennung der Lage mit dem Anwalt, wenn es einer wagt, die bereits veröffentlichte Information über eine im Zweifelsfalle lebensbedrohliche Kontamination weiter zu verbreiten. Ein drittes Unternehmen ruft unsichere Lebensmittel gar nicht erst zurück – das sind die Fälle, von denen die Öffentlichkeit dann meist gar nichts erfährt.

DIE KLARHEIT FEHLT

Das Problem ist eines des Systems: der unzureichenden gesetzlichen Grundlagen, des Durcheinanders von Zuständigkeiten, der großen Ermessensspielräume, der Kompetenzüberschneidungen, der in Kauf genommenen Interessenkonflikte. Selbst wenn, wie sicher nicht nur ausnahmsweise der Fall, die einzelnen Akteure besten Willens sind, ist eine schnelle und angemessene Information nicht garantiert.

¹⁶ <http://www.keksblog.com/allgemein/achtung-waren-rueckruf-wegen-metallfremdkoerper/comment-page-1/>

Für Verbraucherinnen und Verbraucher ist diese Situation nicht akzeptabel. Es gibt keine verlässliche, zentrale Informationsquelle im Fall der Fälle. Das zu diesem Ziel von Bund und Ländern eingerichtete Portal lebensmittelwarnung.de liefert Rückrufhinweise nur lückenhaft und oft verzögert. Behörden informieren uneinheitlich, in manchen Fällen gar nicht – so sieht es das Gesetz vor. Die Menschen können sich noch nicht einmal darauf verlassen, dass Unternehmen all diejenigen Informationskanäle zur Bekanntgabe eines Rückrufs nutzen, die sie ohnehin zur Kundenkommunikation einsetzen. Werbe- und Marketingkanäle wollen sich einige Unternehmen offenkundig nicht durch so unschöne Einträge wie Verzehrwarnungen verunstalten lassen.

Angesprochen auf die Frage, warum es nicht zum Standard gehöre, Produktrückrufe über die große Facebook-Seite an die zigtausenden „Fans“ und Kundinnen und Kunden zu verbreiten, erklärte der Kommunikationsverantwortliche einer großen Handelskette: Man habe darüber zwar schon nachgedacht, sich aber bisher dagegen entschieden. Es müssten dann Hotlines für Rückfragen geschaltet, Nachfragen auf Facebook beantwortet werden etc. – und dafür habe man bisher weder Personal noch Strukturen. Dass die bloße Information über einen Rückruf und die zugehörige Verzehrwarnung selbst ohne sofort geschaltete Hotline immer noch tausendmal besser ist als gar keine Information, das war für den Handelskonzern offenbar ein neuer Gedanke.

DUTZENDE RÜCKRUFAKTIONEN AUSGEWERTET

Für diesen Report hat sich foodwatch umfassend mit den gesetzlichen Voraussetzungen und der praktischen Handhabung bei Lebensmittelrückrufen befasst. Wir wollten wissen: Was funktioniert beim Rückrufmanagement im Sinne des Verbraucherschutzes, was funktioniert nicht – und woran liegt das? Die Auswertung von annähernd 100 Rückrufen belegt: Hersteller, Händler und Behörden unternehmen bei Weitem nicht alles, um die Menschen vor gesundheitsgefährdenden Produkten schnell und klar zu warnen. Viele Informationen erfolgen zu spät, manche Warnung wird nur versteckt und auf ausgesuchten Kanälen verbreitet, die Risiken zum Teil sprachlich verharmlost.

Die Auswertung von annähernd 100 Rückrufen belegt: Hersteller, Händler und Behörden unternehmen bei Weitem nicht alles, um die Menschen vor gesundheitsgefährdenden Produkten schnell und klar zu warnen.

Die Erfahrungen zeigen deutlich, dass verbindliche Vorgaben für die Verbreitung von Rückrufen fehlen. Schnell, klar formuliert und auf allen denkbaren Wegen müssen die Menschen über gesundheitsrelevante Vorkommnisse informiert werden. Die offensive Informationspolitik der Keksfabrik Hans Freitag darf nicht die Ausnahme bleiben, sie muss der Standard werden. Wie dies erreicht werden kann, dafür legt foodwatch am Ende dieses Reports Vorschläge vor.

KÖNNEN HEISST NICHT MÜSSEN – DIE RECHTLICHEN GRUNDLAGEN FÜR LEBENSMITTELRÜCKRUF

Die Vorgehensweisen der Keksfabrik Freitag und der Käserei im Schwarzwald könnten nicht unterschiedlicher sein (siehe Einleitung). In dem einen Fall werden alle Kanäle genutzt, um Verbraucherinnen und Verbraucher vor potenziellen Gesundheitsschäden zu warnen; in dem anderen Fall kommt der Verdacht auf, dass Unternehmen und Behörden den Rückruf eher möglichst weit unter den Teppich kehren wollten. So verschieden die beiden Hersteller jeweils vorgegangen sind, sie bewegen sich beide im gesetzlichen Rahmen. Denn die Vorgaben, wie Unternehmen und Behörden bei einem potenziellen

WANN EINE WARNUNG EINE WARNUNG IST

Für die Rücknahme eines nicht sicheren Lebensmittels aus dem Handel sind die Unternehmen verantwortlich. Auch für den Rückruf, also die öffentliche Verzehrwarnung, meist verbunden mit der Aufforderung, das Produkt zurückzubringen beziehungsweise umzutauschen. Behörden können ebenfalls vor einem Produkt „warnen“. Dürfen sie in den meisten Fällen aber nicht, weil das Lebensmittelrecht diese Aufgabe vorrangig in die Hände der Unternehmen legt. Weist eine Behörde auf den öffentlichen Rückruf eines Unternehmens hin, legt sie deshalb viel Wert darauf, dass dies gerade keine „Warnung“ ist, sondern nur ein „Hinweis“ auf die Warnung des Unternehmens. Das klingt wie eine formalistische Petitesse, macht aber die Hausjuristinnen und -juristen der Behörden (und die der Lebensmittelunternehmen) glücklich. Bei allem Verständnis für formaljuristische Details wollen wir es uns im Sinne von Lesbarkeit und Verständlichkeit in diesem Report ein wenig einfacher machen. Wir verwenden den Begriff „Warnung“ nicht, wie ihn der Lebensmittelrechtler, sondern wie ihn die Verbraucherin versteht: Wenn die Information bei den Kundinnen und Kunden ankommt, dann ist das für uns eine „Warnung“. Ob Unternehmen oder Behörden die Absender sind, ist dafür zweitrangig.

Produktzurückruf handeln müssen, sind vage und räumen allen Beteiligten einen großen Handlungsspielraum ein. Das trägt der Tatsache Rechnung, dass kaum ein Fall einem zweiten gleicht, jedenfalls nicht in den Details. Es führt aber auch dazu, dass eine Warnung in einem Fall vorbildlich, in einem anderen Fall völlig unzureichend ergeht – und im dritten Fall überhaupt nicht.

Eigentlich, so scheint es, ist das europäische Lebensmittelrecht an Klarheit schwer zu überbieten. In der maßgeblichen, wegen ihrer grundlegenden Bedeutung „Basisverordnung“ genannten EU-Verordnung 178/2002 heißt es¹⁷:

„Lebensmittel, die nicht sicher sind, dürfen nicht in Verkehr gebracht werden.“

Und weiter¹⁸:

„Lebensmittel gelten als nicht sicher, wenn davon auszugehen ist, dass sie
a) gesundheitsschädlich sind,
b) für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind.“

Das deutsche Lebensmittelrecht, niedergeschrieben im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB), nimmt auf diese EU-Maßgaben hinsichtlich der Herstellung Bezug und ergänzt¹⁹:

„Es ist verboten, Lebensmittel für andere derart herzustellen oder zu behandeln, dass ihr Verzehr gesundheitsschädlich (...) ist.“

Die ersten Unklarheiten und Spielräume entstehen bei der Frage, was eigentlich „gesundheitsschädlich“ bedeutet. Der europäische Gesetzgeber führt dazu aus²⁰:

„Bei der Entscheidung der Frage, ob ein Lebensmittel gesundheitsschädlich ist, sind zu berücksichtigen
a) die wahrscheinlichen sofortigen und/oder kurzfristigen und/oder langfristigen Auswirkungen des Lebensmittels nicht nur auf die Gesundheit des Verbrauchers, sondern auch auf nachfolgende Generationen,
b) die wahrscheinlichen kumulativen toxischen Auswirkungen,
c) die besondere gesundheitliche Empfindlichkeit einer bestimmten Verbrauchergruppe, falls das Lebensmittel für diese Gruppe von Verbrauchern bestimmt ist.“

¹⁷ EU-VO 178/2002, Art. 14, Abs. 1: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

¹⁸ EU-VO 178/2002, Art. 14, Abs. 2: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

¹⁹ LFGB § 5: https://www.gesetze-im-internet.de/lfgb/_5.html

²⁰ EU-VO 178/2002, Art. 14, Abs. 4: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

Als „gesundheitsschädlich“ gilt ein Produkt also keineswegs nur dann, wenn der Verzehr zu einer unmittelbaren gesundheitlichen Erkrankung oder Verletzung führt; auch beispielsweise die Anreicherung von Giftstoffen im Körper, die vielleicht zu einem späteren Zeitpunkt gesundheitliche Folgen haben kann, muss bei der (Risiko-)Bewertung berücksichtigt werden.

IST EIN PRODUKT AUFFÄLLIG, GILT DIE GANZE CHARGE ALS BETROFFEN

Zum Rückruf ganzer Chargen kommt es, weil die EU-Basisverordnung davon ausgeht, dass ein festgestelltes Problem grundsätzlich nicht nur das einzelne Produkt betrifft, in dem etwa ein Fremdkörper gefunden oder das zufällig für eine Laboranalyse ausgewählt wurde²¹:

„Gehört ein nicht sicheres Lebensmittel zu einer Charge, einem Posten oder einer Lieferung von Lebensmitteln der gleichen Klasse oder Beschreibung, so ist davon auszugehen, dass sämtliche Lebensmittel in dieser Charge, diesem Posten oder dieser Lieferung ebenfalls nicht sicher sind, es sei denn, bei einer eingehenden Prüfung wird kein Nachweis dafür gefunden, dass der Rest der Charge, des Postens oder der Lieferung nicht sicher ist.“

Hier eröffnen sich weitere Spielräume. Denn mit welchem Aufwand, welchen Methoden, welcher Anzahl von Stichproben etc. diese „eingehende Prüfung“ der übrigen Charge zu erfolgen hat, ist offen. Sie kann jedoch entscheidend dafür sein, ob ein bei einem Produkt festgestelltes Problem dazu führt, dass die gesamte Charge zurückgerufen wird oder weiter in Verkehr bleibt.

LEBENSMITTELSICHERHEIT ALS AUFGABE DER UNTERNEHMEN

Nach europäischem Recht²² ist zuallererst der Lebensmittelunternehmer – also der Hersteller, Importeur, Großhändler oder Einzelhändler – dafür verantwortlich, die Verbraucherinnen und Verbraucher vor Schäden durch unsichere oder sogar gesundheitsschädliche Lebensmittel zu schützen. Warum? Weil er es aufgrund der Nähe zum Lebensmittel am besten können sollte, argumentiert die EU-Basisverordnung²³:

„Der Lebensmittelunternehmer ist am besten in der Lage, ein sicheres System der Lebensmittellieferung zu entwickeln und dafür zu sorgen, dass die von ihm gelieferten Lebensmittel sicher sind; er sollte daher auch die primäre rechtliche Verantwortung für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit tragen.“

Zum Rückruf ganzer Chargen kommt es, weil die EU-Basisverordnung davon ausgeht, dass ein festgestelltes Problem grundsätzlich nicht nur das einzelne Produkt betrifft.

²¹ EU-VO 178/2002, Art. 14, Abs. 6: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

²² Art 19 Basisverordnung

²³ EU-VO 178/2002, Erwägungsgrund 30: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

Die Lebensmittelüberwachungsbehörden sind erst an zweiter Stelle verantwortlich, vor allem also für die „Kontrolle der Kontrolle“. Zu viel Einfluss für sie, darin sähe die EU sogar ein Problem – aus wirtschaftlicher Sicht. Weil dies, Stichwort Binnenmarkt, den freien Warenverkehr hemmen könnte. Entsprechend beklagte der EU-Gesetzgeber bei der Verabschiedung der Basisverordnung, dass in manchen Mitgliedsländern die Behörden zumindest in Teilbereichen des Lebensmittelrechts mehr als nur die „sekundäre“ Verantwortung für Lebensmittelsicherheit hätten.²⁴

„Solche Diskrepanzen können Handelshemmnisse schaffen und den Wettbewerb zwischen Lebensmittelunternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“

Die Unternehmen sind die Hauptverantwortlichen für die Entscheidung über einen Rückruf.

Die Unternehmen sind also die Hauptverantwortlichen für die Entscheidung über einen Rückruf. Sobald ihnen durch Selbstkontrollen, durch Tests der Behörden oder durch eine Information aus der Kundschaft bekannt wird, dass ein Lebensmittel „nicht sicher“ ist, müssen sie „unverzüglich“ (also ohne schuldhaftes Verzögern) mit der Gefahrenabwehr beginnen.²⁵

Was Gefahrenabwehr konkret bedeutet, ist nicht eindeutig festgelegt. Im Grundsatz muss ein Lebensmittelunternehmen selbst beurteilen, ob es

- >> eine Warenrücknahme veranlasst, die betroffenen Lebensmittel also bei den belieferten Groß- und Einzelhändlern zurückruft, ohne die Öffentlichkeit darüber zu informieren;
- >> die Lebensmittel öffentlich zurückruft, also die betroffenen Produkte aus den Supermarktregalen räumen lässt, Verbraucherinnen und Verbraucher zusätzlich öffentlich warnt und gegebenenfalls eine Rückgabe der Produkte ermöglicht;
- >> andere beziehungsweise weitere Maßnahmen ergreift.

WIE „STILL“ DARF EIN RÜCKRUF SEIN?

Wann eine Warenrücknahme, also ein „stiller Rückruf“, zu erfolgen hat, ist europaweit einheitlich und recht eindeutig geregelt.²⁶

„Erkennt ein Lebensmittelunternehmer oder hat er Grund zu der Annahme, dass ein von ihm eingeführtes, erzeugtes, verarbeitetes, hergestelltes oder vertriebenes Lebensmittel den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entspricht, so leitet er unverzüglich Verfahren

²⁴ ebda.

²⁵ EU-VO 178/2002, Art. 19, Abs. 1: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

²⁶ EU-VO 178/2002, Art. 19, Abs. 1: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

STILLER RÜCKRUF – ÖFFENTLICHER RÜCKRUF

Im allgemeinen Sprachgebrauch gelten beide Fälle als „Rückruf“. Werden Auslieferung und Verkauf eines Produktes gestoppt, also die Ware aus den Regalen im Einzelhandel und aus den Lagern von Einzel- und Großhändlern geräumt, aber auf eine Information der Öffentlichkeit verzichtet, so sprechen Juristen und Juristinnen von einer **Warenrücknahme**. Geläufig ist auch der Begriff **stiller Rückruf**, von dem Kundinnen und Kunden in aller Regel nicht mehr als vielleicht die leeren Regalflächen bemerken.

Der eigentliche „Rückruf“, zur besseren Unterscheidung auch **öffentlicher Rückruf** genannt, geht darüber hinaus: durch eine Information an die Verbraucherinnen und Verbraucher, häufig verbunden mit einer ausdrücklichen Verzehrwarnung und der Bitte, die betroffenen Lebensmittel zurückzubringen. In beiden Fällen werden die bereits im Umlauf befindlichen Produkte an den Hersteller/Lieferanten zurückgegeben oder direkt von den Handelsunternehmen vernichtet.

ein, um das betreffende Lebensmittel vom Markt zu nehmen, sofern das Lebensmittel nicht mehr unter der unmittelbaren Kontrolle des ursprünglichen Lebensmittelunternehmers steht, und die zuständigen Behörden darüber zu unterrichten.“

Aber wann muss darüber hinaus ein öffentlicher Rückruf die Verbraucherinnen und Verbraucher informieren? Hierzu sagt die EU-Verordnung:²⁷

„Wenn das Produkt den Verbraucher bereits erreicht haben könnte, unterrichtet der Unternehmer die Verbraucher effektiv und genau über den Grund für die Rücknahme und ruft erforderlichenfalls bereits an diese gelieferte Produkte zurück, wenn andere Maßnahmen zur Erzielung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus nicht ausreichen.“

Eindeutig und ohne jeden Ermessensspielraum bedeutet dies: Besteht auch nur der Verdacht, dass ein nicht sicheres Lebensmittel bereits in den Einzelhandel (oder auf anderem Wege an die Verbraucherschaft) gelangt sein

Besteht auch nur der Verdacht, dass ein nicht sicheres Lebensmittel bereits in den Einzelhandel (oder auf anderem Wege an die Verbraucherschaft) gelangt sein könnte, so reicht ein stiller Rückruf nicht aus.

²⁷ ebda.

könnte, so reicht ein stiller Rückruf nicht aus: Es muss informiert werden, und zwar „effektiv und genau über den Grund für die Rücknahme“. So, wie es die Verordnung fasst, ist das noch nicht zwingend ein öffentlicher Rückruf. Dafür sorgen erneut eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe: Der öffentliche Rückruf muss nur „erforderlichenfalls“ eingeleitet werden, und zwar dann, „wenn andere Maßnahmen“ (welche?) „nicht ausreichen“, um ein „hohes“ Niveau beim Gesundheitsschutz zu erreichen. All diese Begrifflichkeiten sind nicht definiert. Die Verordnung überlässt den Unternehmen das Abwägen.

Denkbar sind also drei Fälle: Der stille Rückruf, der öffentliche Rückruf – und irgendetwas dazwischen, eine Art „stiller Rückruf plus“ – also eine Warenrücknahme einschließlich Information an die Verbraucherinnen und Verbraucher, ohne dass diese gleich einen Rückruf darstellt. Die Übergänge sind fließend, ist eine öffentliche Information über eine Warenrücknahme doch sehr nah an einem öffentlichen Rückruf (d.h. einer Verzehrwarnung, verbunden mit der Aufforderung, die Ware zurückzubringen). Was macht diesen aus Verbrauchersicht wenig nachvollziehbaren „dritten Fall“ also aus? Denkbar ist beispielsweise eine Information darüber, wie ein risikobehaftetes Lebensmittel unbedenklich doch noch verzehrt werden kann. Wenn ein Unternehmen also salmonellenbelastetes Hackfleisch vom Markt nimmt, die bereits verkauften Produkte aber nicht zurückruft – sondern stattdessen den Hinweis publiziert, dass das Hackfleisch nur gut durchgegart verzehrt werden sollte.

EIN OFFENER RECHTSBRUCH – MIT WISSEN DER BEHÖRDEN

Dass selbst Experten lange nachdenken müssen, um ein konkretes Beispiel für diesen dritten im Lebensmittelrecht vorgesehenen Fall zwischen Rücknahme und Rückruf zu finden, hat einen einfachen Grund: Er kommt in der Praxis eigentlich nicht vor. Warum nicht? Es gibt eine gute und eine schlechte Antwort auf diese Frage. Die gute: Die meisten Unternehmen dürften in einem solchen Fall gleich einen „richtigen“ öffentlichen Rückruf starten und auf halbherzige Zwischenlösungen verzichten. Die schlechte Antwort: Es gibt Fälle, in denen es Unternehmen bei einem stillen Rückruf ohne jegliche Information belassen, obwohl die Lebensmittel bereits verkauft worden sind. Wie oft das vorkommt, lässt sich nicht belegen, doch es ist ein offener Rechtsbruch, den Branchenexperten, die selbst an solchen Fällen beteiligt waren, gegenüber foodwatch bestätigen.

Es gibt Fälle, in denen es Unternehmen bei einem stillen Rückruf ohne jegliche Information belassen, obwohl die Lebensmittel bereits verkauft worden sind.

In manchen Fällen werde die zuständige Behörde einfach gar nicht über die Warenrücknahme informiert. In anderen Fällen aber, auch das bestätigen mehrere Experten, billigen Behörden im glasklaren Widerspruch zu gelten-

dem europäischen Recht einen stillen Rückruf, auch wenn die Ware bereits Verbraucherinnen und Verbraucher erreicht hat. Tatsächlich bestätigen mehrere Gesprächspartner dies, als sei es ein offenes Geheimnis – es ist ein handfester Skandal.

WANN IST EIN LEBENSMITTEL NICHT SICHER?

Was die beiden Standardfälle – Rücknahme oder Rückruf – angeht, so lautet die Leitlinie also: Konnten die Endverbraucherinnen und Endverbraucher die belasteten, unsicheren Lebensmittel womöglich bereits kaufen, ist ein öffentlicher Rückruf das Mittel der Wahl. Immer dann, wenn ein Produkt den „Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entspricht“. Es lohnt, sich mit diesen Anforderungen näher zu befassen.

Für einige Fälle hat der europäische Gesetzgeber den Unternehmen unmissverständliche Vorgaben gemacht, festgehalten in der Verordnung über mikrobiologische Kriterien für Lebensmittel (EU-Verordnung 2073/2005).²⁸ Darin legt er sogenannte Lebensmittelsicherheitskriterien fest²⁹ – konkret: Höchstwerte für die Belastung vor allem mit Listerien und Salmonellen. Sind diese Höchstwerte überschritten, führt nach Maßgabe der Verordnung kein Weg an einem Rückruf vorbei³⁰:

„Sofern die Untersuchung anhand der Lebensmittelsicherheitskriterien [...] unbefriedigende Ergebnisse liefert, ist das Erzeugnis oder die Partie Lebensmittel [...] vom Markt zu nehmen oder zurückzurufen.“

Hier lässt der Verordnungstext keinerlei Ermessensspielraum. Erhält ein Hersteller einen Laborbefund, kann er diesen mit den Kriterien der Verordnung abgleichen – und er weiß, was zu tun ist.

Aber es sind eben nicht alle Fälle so eindeutig. Findet eine Kundin eine Glascherbe im Gurkenglas, so steht zunächst einmal die legitime Frage im Raum: Handelt es sich um einen Einzelfall, womöglich sogar von der Kundin selbst verschuldet? Oder handelt es sich um einen systematischen, produktionsbedingten Mangel, der auch noch weitere Gurkengläser aus dieser oder weiteren Chargen betreffen könnte? Wie funktionieren die Detektoren? Gab es weitere Kundenbeschwerden? Bei manchem Hersteller berät ein Krisenstab in einem solchen Fall zudem über ganz andere Fragen, wie ein Brancheninsider berichtet: „Es geht dann darum, wie rund die Scherbe ist. Ist sie scharfkantig, muss zurückgerufen werden, wenn nicht, lässt sich ein Rückruf vielleicht vermeiden.“

²⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:338:0001:0026:DE:PDF>

²⁹ ebda., Anhang

³⁰ ebda., Artikel 7

Ist ein Grenzwert überschritten und sind belastete Produkte bereits im Handel, so darf der Hersteller abwägen, ob durch die Überschreitung tatsächlich eine Gesundheitsgefahr bestehen könnte.

Nicht einmal die Überschreitung von gesetzlichen Höchstwerten (d. h. jenseits der oben genannten mikrobiellen „Sicherheitskriterien“) ist ein eindeutiger Fall für einen Rückruf. Ist ein Grenzwert überschritten und sind belastete Produkte bereits im Handel, so darf der Hersteller abwägen, ob durch die Überschreitung tatsächlich eine Gesundheitsgefahr bestehen könnte. Dabei berücksichtigt er unterschiedliche Faktoren: Gibt es Risikostudien? Wer konsumiert üblicherweise das Produkt (Kinder, ältere oder kranke Menschen)? Welche Mengen werden im Normalfall gegessen? Wie wird das Lebensmittel zubereitet, wird es erhitzt oder roh verzehrt? Welche Zubereitungsempfehlung ist auf der Verpackung angegeben?

Diese Abwägung findet in der Regel ohne Einbeziehung der Behörden statt. Der Gesetzgeber legt zwar die Grenzwerte fest. Dem Hersteller ist es jedoch gestattet zu beurteilen, ob eine Grenzwertüberschreitung für Verbraucherinnen und Verbraucher unbedenklich ist oder nicht – ob also die verbindlichen Grenzwerte überhaupt eine praktische Konsequenz für die bereits im Umlauf befindliche Ware haben. Nur wenn der Hersteller zur Auffassung gelangt, dass das Lebensmittel nicht mehr sicher ist, muss er die Behörden informieren.

INTERESSENKONFLIKTE BEI DER RISIKOBEWERTUNG

Natürlich mögen die Abwägungen des Verletzungs- oder Erkrankungsrisikos im Einzelfall zulässige Überlegungen sein. Wissenswert ist, dass solche Überlegungen meist ausschließlich in den Unternehmen stattfinden, die in einem Interessenkonflikt zwischen Verbraucherschutz und ihren wirtschaftlichen Zielen stecken. Ein Krisenberater, der an solchen Entscheidungen beteiligt ist, beschreibt gegenüber foodwatch szenenhaft, welche Dynamiken dabei entstehen können, weil im „Krisenraum“ die unterschiedlichsten Personen und Perspektiven zusammentreffen: Die Firmengründerin, die durch einen Rückruf ihre Ehre angekratzt sieht. Der Pressesprecher, der für eine vorbildliche öffentliche Kommunikation eintreten möchte. Der Qualitätssicherungsbeauftragte, in dessen Verantwortungsbereich die Ursachen für das Problem liegen. Der Hausjurist, der sich keine rechtlichen Versäumnisse nachsagen lassen und der Haftungsrisiken vermeiden will. Die Finanzchefin, der der Absatz ohnehin schon Sorge bereitet. Der Marketingleiter, der mühsam das gute Image des Produkts aufgebaut hat. Die Mitarbeiterin, die heimlich Vertragsgespräche mit der Konkurrenz führt. Der externe Berater, der im Rückruf gar keinen Imageverlust, sondern sogar eine Chance sieht. Ob es da wirklich immer zu der im Sinne des Verbraucherschutzes besten Entscheidung kommt?

Es gibt Gründe dafür, die Risikobewertung zuerst in die Hände der Unternehmen zu legen, die ihr Produkt, die Umstände ihrer Produktion und die Vertriebswege naturgemäß am besten kennen. Ob diese Gründe angesichts der nicht von der Hand zu weisenden Interessenkonflikte vollauf überzeugend sind, ist eine andere Frage.

Die einschlägige EU-Verordnung stellt sich das Ganze wie folgt vor:³¹

„Die Risikobewertung beruht auf den verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen und ist in einer unabhängigen, objektiven und transparenten Art und Weise vorzunehmen.“

Unabhängig, objektiv und transparent? Selbst beim besten Willen eines Unternehmers kann er diese Grundsätze kaum allesamt berücksichtigen.

Die Behörde fällt als mögliches Korrektiv oftmals aus: Ist sie in die Krisenberatungen nicht ohnehin involviert, weil zum Beispiel amtliche Laborbefunde den Ausgangspunkt der Debatte bildeten, so erfährt sie von all den hektischen Gesprächen meist nichts – dann nämlich, wenn sich das Unternehmen dagegen entscheidet, Maßnahmen zu ergreifen. „Die Behörden werden in der Regel nur informiert, wenn sich das Unternehmen *für* einen Rückruf oder eine Rücknahme entschieden hat“, sagt der Rechtsanwalt Prof. Dr. Thomas Klindt, der als Partner in der renommierten Kanzlei Noerr jedes Jahr dutzende Rückrufe für Unternehmen durchführt, vorrangig bei Non-Food-, aber immer wieder auch bei Lebensmittelprodukten.

DPA – UND SONST NICHTS?

Legt sich das Lebensmittelunternehmen auf einen öffentlichen Rückruf fest, so entscheidet es zunächst einmal selbst, welche Kanäle es nutzt, um öffentlich vor den betreffenden Produkten zu warnen. Welche Medien ein Unternehmen wann und wie in Kenntnis setzt, ob es Aushänge im Supermarktregal veranlasst, ob es Kanäle in den sozialen Medien wie Facebook und Twitter nutzt, ob es eine Verbraucherhotline für Fragen einrichtet, einen Newsletter oder eine Meldung auf seiner Internetseite publiziert und wie es den Rückruf genau formuliert, also ob es potenzielle Gefahren präzise benennt oder nur vage Angaben veröffentlicht – bei all diesen Fragen verfügt das Unternehmen über große Entscheidungsspielräume. Mit den Behörden muss es sich nicht abstimmen, auch wenn dies in der Praxis oft der Fall ist. Die Gesprächspartner, mit denen foodwatch über das Zusammenspiel zwischen Unternehmen und Behörden gesprochen hat, bestätigen: Behörden geben sich meist mit dem Nachweis zufrieden, dass eine Pressemitteilung an die Deutsche Presseagentur (dpa) verschickt wurde – in viele weitere Details aber mischen sie sich nicht ein. Es sind jene Details, die wesentlich darüber entscheiden können, ob ein Rückruf die Verbraucherinnen und Verbraucher erreicht, die das gesundheitsschädliche Produkt bei sich zu Hause im Vorratsschrank lagern.

Die Behörde fällt als mögliches Korrektiv oftmals aus.

Behörden geben sich meist mit dem Nachweis zufrieden, dass eine Pressemitteilung an die Deutsche Presseagentur verschickt wurde – in viele weitere Details aber mischen sie sich nicht ein.

³¹ EU-VO 178/2002, Art. 6, Abs. 2: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

Befürchtet ein Unternehmen wegen eines Rückrufs einen Imageschaden und damit verbundene Umsatzeinbußen, so hat es förmlich einen Anreiz, seine Ermessensspielräume zu nutzen, um Gesundheitsrisiken zu verharmlosen und möglichst wenige Informationen der Öffentlichkeit zuteilwerden zu lassen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Haftungsrisiken für Hersteller im Verhältnis zu ihren Kundinnen und Kunden begrenzt sind, denn bei lebensmittelbedingten Krankheitsausbrüchen ist der Kausalzusammenhang zwischen verzehrtem Produkt und dem Gesundheitsschaden schwerlich nachzuweisen.³² Auch, weil das Beweisstück in den meisten Fällen längst verzehrt ist. Unterschätzt ein Hersteller also die Gefahr, die von einem nicht verkehrsfähigen Lebensmittel ausgeht – ob mit oder ohne Vorsatz –, so können ihn die Verbraucherinnen und Verbraucher für Gesundheitsschäden nur in wenigen Fällen dafür haftbar machen. Zwar drohen den Unternehmensverantwortlichen bei unzureichenden oder unterlassenen Rückrufen beachtliche strafrechtliche Konsequenzen mit hohen Geldstrafen oder Gefängnis bis zu einem Jahr³³ – doch dafür müssten ihnen die Ermittlungsbehörden erst einmal eine individuelle Schuld nachweisen. Auch hohe Bußgelder gegen die Unternehmen nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht sind die Ausnahme. Doch selbst, wenn ein solches Bußgeld verhängt wird: Hat ein Unternehmen einen notwendigen Rückruf verweigert, kann dies bereits fatale Folgen gehabt haben – für die Verbraucherinnen und Verbraucher, wie der Fall Prolactal/Lidl (siehe Kasten Seite 39) dramatisch belegt.

SINNESWANDEL BEI DEN UNTERNEHMEN

In der Praxis entscheiden sich die Unternehmen jedoch heute eher für eine offensivere öffentliche Kommunikation als früher. „Die Hersteller neigen, gezwungen durch den Handel, schneller zum Rückruf als noch vor zehn Jahren“, sagte ein Vertreter der Lebensmittelindustrie im Gespräch mit foodwatch. Wenn es einen solchen Sinneswandel gab, dann offenbar auch deshalb, weil sich die Einschätzung vieler Krisenberaterinnen und -berater durchsetzt: dass ein richtig kommunizierter Rückruf den Unternehmen keine großen Imageprobleme bereiten muss. Die meisten Menschen verzeihen Fehler, wenn mit ihnen nur aufrichtig und angemessen umgegangen wird. „Vor fünf Jahren hieß es bei den Unternehmen noch: Rückruf mache ich nicht. Das hat sich schlagartig vor allem in einer kritischen Reflektion der Verantwortung und der Rezeption in Social Media verändert“, meint der auf Lebensmittelrecht spezialisierte Rechtsanwalt Prof. Dr. Alfred Hagen Meyer, der mit seiner Kanzlei für Unternehmen ein Rundum-Paket anbietet, von der wissenschaftlichen Risikobewertung über die juristische Beratung bis zur Umsetzung eines Rückrufs.

³² Vgl. auch foodwatch-Report „Rechtlos im Supermarkt“, Berlin, 2014 https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/Lebensmittelpolitik/Dateien/foodwatch_2014_Rechtlos_im_Supermarkt_d.pdf

³³ LFGB § 59 Abs. 2 Nr. 1 lit. c

WANN DER HANDEL HANDELN MUSS – UND WANN NICHT

Das heißt allerdings noch lange nicht, dass die Käuferinnen und Käufer eines problematischen Produkts auch erreicht werden. Eine wesentliche Rolle dabei spielt der Einzelhandel. Anders als die meisten Hersteller haben Supermärkte jeden Tag Tausende von Kundenkontakten – und könn(t)en diese zur Information über einen Rückruf nutzen. Nicht alle Handelsunternehmen beherzigen dies.

„Ein Fremdrückruf lässt die Handelsunternehmen kalt. Die Nervosität steigt bei den Eigenmarken“, meint Industrieanwalt Prof. Thomas Klindt. Bei ihren Eigenmarken sind Aldi, Lidl, Edeka, Rewe & Co. sozusagen in der Rolle des Herstellers – sie müssen die öffentliche Information über einen Rückruf verbreiten. Anders, wenn Markenprodukte betroffen sind. Die Rechtspflichten des Handels, so will es das EU-Recht, sind beschränkt:³⁴

„Lebensmittelunternehmer, die für Tätigkeiten im Bereich des Einzelhandels oder Vertriebs verantwortlich sind, die nicht das Verpacken, das Etikettieren, die Sicherheit oder die Unversehrtheit der Lebensmittel betreffen, leiten im Rahmen ihrer jeweiligen Tätigkeiten Verfahren zur Rücknahme von Produkten, die die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht erfüllen, vom Markt ein und tragen zur Lebensmittelsicherheit dadurch bei, dass sie sachdienliche Informationen, die für die Rückverfolgung eines Lebensmittels erforderlich sind, weitergeben und an den Maßnahmen der Erzeuger, Verarbeiter, Hersteller und/oder der zuständigen Behörden mitarbeiten.“

Im Klartext: Ein Supermarkt muss sicherstellen, dass zurückgerufene Ware aus den Regalen genommen wird. Er muss Behörden oder Herstellern Informationen über Vertriebswege etc. weiterreichen. Aber er muss nicht zwingend die von einem Hersteller formulierte Warnung an seine Kundinnen und Kunden weiterreichen. Viele kennen aus dem Einzelhandel Plakate, die über einen Rückruf informieren. Sie werden meist überhaupt nur dann aufgehängt, wenn der Handel bei einer Eigenmarke einen Rückruf veranlasst – bei Rückrufen von Markenprodukten, bei denen der Handel nicht selbst als Hersteller auftritt, verzichten viele Händler auf eine ähnlich offensive Kommunikation. „Ich gehe davon aus, dass der Handel gar nicht plakativ sein muss; einen Rückruf hat allein der primär Verantwortliche, meist der Hersteller, zu veranlassen“, fasst der Anwalt Prof. Dr. Alfred Hagen Meyer die Rechtslage zusammen.

„Ein Fremdrückruf lässt die Handelsunternehmen kalt. Die Nervosität steigt bei den Eigenmarken.“

Rechtsanwalt
Prof. Dr. Thomas Klindt

„Ich gehe davon aus, dass der Handel gar nicht plakativ sein muss; einen Rückruf hat allein der primär Verantwortliche, meist der Hersteller, zu veranlassen.“

Rechtsanwalt
Prof. Dr. Alfred Hagen Meyer

³⁴ EU-VO 178/2002, Art. 19, Abs. 2: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R0178&from=DE>

DIE ROLLE DER BEHÖRDEN

Weil die Unternehmen die „primäre“ Verantwortung tragen, sind die Behörden freilich nicht aus dem Spiel. Im Gegenteil. Das deutsche Lebensmittelrecht beschreibt ihre Aufgabe so:³⁵

„Die zuständigen Behörden treffen die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen, die zur Feststellung oder zur Ausräumung eines hinreichenden Verdachts eines Verstoßes oder zur Beseitigung festgestellter Verstöße oder zur Verhütung künftiger Verstöße sowie zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit oder vor Täuschung erforderlich sind.“

Welche die „zuständigen“ Behörden sind, ist immerhin eindeutig: die Bundesländer. Was aber ist „notwendig“? Der Gesetzgeber gibt den Behörden eine Reihe von Maßnahmen an die Hand, unter anderem heißt es darin:³⁶

„Sie können insbesondere [...] eine Maßnahme überwachen oder, falls erforderlich, anordnen, mit der verhindert werden soll, dass ein Erzeugnis, das den Verbraucher noch nicht erreicht hat, auch durch andere Wirtschaftsbeteiligte weiter in den Verkehr gebracht wird (Rücknahme), oder die auf die Rückgabe eines in den Verkehr gebrachten Erzeugnisses abzielt, das den Verbraucher oder den Verwender bereits erreicht hat oder erreicht haben könnte (Rückruf) [...]“

Behörden haben also das Recht, wenn der Verdacht einer Gesundheitsgefährdung besteht, eine Warenrücknahme oder einen Rückruf anzuordnen.

Sie „können“, heißt es im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch. Diese Formulierung ist eine interessante Auffälligkeit, weil das Lebensmittelrecht den Behörden einen Ermessensspielraum einräumt – können heißt eben nicht: müssen. Auffällig ist die Wortwahl vor allem deshalb, weil die entsprechende Regulierung im Non-Food-Bereich an dieser Stelle deutlich strenger ist. Was bei defekten Haartrocknern oder Bohrmaschinen passieren muss, wenn diese auf den Markt gelangt sind, schreibt das sogenannte Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) vor – ein Gesetz, das in weiten Teilen parallel zum Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) verläuft. Doch für Nicht-Lebensmittel verzichtet der Gesetzgeber zum Schutz der Kundinnen und Kunden auf jeglichen Ermessensspielraum:³⁷

„Die Marktüberwachungsbehörden haben den Rückruf oder die Rücknahme von Produkten anzuordnen oder die Bereitstellung von Produkten auf dem Markt zu untersagen, wenn diese ein ernstes Risiko insbesondere für die Sicherheit und Gesundheit von Personen darstellen.“

³⁵ § 39 Abs. 2 LFGB: https://www.gesetze-im-internet.de/lfgb/_39.html

³⁶ ebda.

³⁷ § 26 Abs. 4 ProdSG: https://www.gesetze-im-internet.de/prodsg_2011/_26.html

Bei Lebensmitteln *kann* die Behörde bei potenziellen Gesundheitsgefahren tätig werden. Bei anderen Gütern *muss* sie es.

Warum unterscheiden sich die gesetzlichen Grundlagen für Lebensmittel und andere Produkte an dieser Stelle? Auf Nachfrage von foodwatch beschwichtigt das für den gesundheitlichen Verbraucherschutz (Food und Non-Food) zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): „Das ProdSG und das LFGB wurden in unterschiedlichen Gremien erarbeitet“, richtet die Pressestelle aus.³⁸ „Während das LFGB im Zuständigkeitsbereich des BMEL liegt, wird das ProdSG federführend vom BMAS [Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Anm. foodwatch] betreut. Daher kann es auch zu unterschiedlichen Feinheiten in den rechtlichen Textfassungen kommen. Letztlich sollten jedoch beide Formulierungen in der Praxis zu keinen relevanten Vollzugsunterschieden führen.“

Darüber lässt sich sicherlich streiten. Ein Beispiel: Wäre es im Fall mineralölbelasteter Kekse aus Belgien (siehe Kasten Seite 26) wirklich auch dann zu keinem öffentlichen Rückruf gekommen, wenn die Behörden hier ohne Ermessensspielräume zum Handeln gezwungen gewesen wären? Es mag sein, wie Gesprächspartner aus den Behörden gegenüber foodwatch versicherten, dass die Unterschiede zwischen den Gesetzestexten in der Praxis in den allermeisten Fällen keine Bedeutung haben. Eine Garantie aber gibt es dafür nicht, ebenso wenig wie einen überzeugenden Grund für den Gesetzgeber, bei Lebensmitteln nicht ebenso klar zu formulieren wie bei Produkten, die dem Produktsicherheitsgesetz unterfallen.

VOR DEM GESETZ SIND NICHT ALLE SALMONELLEN GLEICH

Mit der Anordnung eines Rückrufs ist das ohnehin so eine Sache. Erinnern wir uns zurück an die europäische Verordnung über mikrobielle Verunreinigungen – und an ihre erfrischend klaren Vorgaben, bei welchen Salmonellen-, Listerien- oder E.coli-Belastungen ein Hersteller seine Produkte zurückzurufen hat. Wer denkt, dass selbiges auch die Maßgabe für die Lebensmittelüberwachungsbehörden darstellt, hat sich geschnitten. Denn jetzt wird es haarsträubend.

Noch einmal: Die Verordnung 2073/2005³⁹ verpflichtet Lebensmittelhersteller zur Einhaltung konkreter mikrobiologischer „Sicherheitskriterien“ – ein Verstoß bedeutet zwingend die Pflicht zur Rücknahme oder zum Rückruf. In Artikel 1 heißt es zudem:

„Die zuständige Behörde überprüft die Einhaltung der in der vorliegenden Verordnung festgelegten Bestimmungen und Kriterien [...].“

³⁸ E-Mail der BMEL-Pressestelle vom 10.05.2017

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:338:0001:0026:DE:PDF>

Bei Lebensmitteln kann die Behörde bei potenziellen Gesundheitsgefahren somit tätig werden. Bei anderen Gütern muss sie es.

DOPPELSTANDARDS DER BEHÖRDEN: DER FALL MINERALÖLBELASTETER KEKSE VON VERDUIJN'S

Was bei einer Warnung alles schiefgehen kann – stille Rücknahme statt öffentlichen Rückrufs, unklare Lieferwege, uneinheitliches Handeln der Behörden – das zeigt der Fall mineralölbelasteter Kekse aus den Niederlanden, die auch in Deutschland verkauft wurden.

Der Reihe nach: Am 2. März 2017 verbreiteten die niederländischen Behörden über das behördeninterne EU-Schnellwarnsystem RASFF die Meldung, dass

RASFF-Meldung ein MOAH-Wert von bis zu 190 mg/kg und ein MOSH-Wert von über 1.000 mg/kg nachgewiesen – beides besorgniserregend hohe Werte.

Da RASFF-Meldungen in Deutschland nur anonymisiert veröffentlicht werden, war zunächst nur ersichtlich, dass „Käse-Kekse“ betroffen waren, nicht aber, um welche Produkte welchen Herstellers es sich handelte und ob das Produkt bereits in den Verkauf gelangt war. Klar war aber, dass die Kekse zahlreiche



Kekse des Herstellers Verduijn's, bei denen eine Verunreinigung mit Mineralöl festgestellt wurde. Screenshot von www.afsca.be.

in einem Käse-Gebäck eine außerordentlich hohe Belastung an aromatischen Mineralölen (MOAH) und gesättigten Mineralölen (MOSH) festgestellt wurde.⁴⁰ MOAH stehen unter Verdacht, krebserregend und erbgutverändernd zu sein sowie das Hormonsystem zu beeinflussen. MOSH reichern sich in den Körperorganen an und können diese schädigen.⁴¹ Gesetzliche Höchstwerte in Lebensmitteln gibt es allerdings bislang nicht. In den betroffenen Keksen wurden laut

Länder der EU (darunter auch Deutschland), die Schweiz und sogar Neuseeland und Ägypten erreicht hatten.

Mehr als eine Woche später, am 10. März 2017, rief die belgische Behörde für Lebensmittelsicherheit AFSCA (L'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire) die betroffenen Produkte in Belgien zurück.⁴² Erst jetzt wurde für die Öffentlichkeit

⁴⁰ Meldung des europäischen Schnellwarnsystems RASFF https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/?event=notificationDetail&NOTIF_REFERENCE=2017.0264

⁴¹ Da sich bei krebserregenden Substanzen keine gesundheitlich unbedenkliche Aufnahmemenge definieren lässt, bewertet die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) die Aufnahme von MOAH (Mineral Oil Aromatic Hydrocarbons) durch die Nahrung generell als bedenklich. Auch nach Einschätzung des deutschen Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) sollte „kein nachweisbarer Übergang von MOAH auf Lebensmittel stattfinden“ Vgl. foodwatch Website „Wie gefährlich sind Mineralöle in Lebensmitteln?“ <https://www.foodwatch.org/de/informieren/mineraloel/mehr-zum-thema/gesundheitliche-risiken/>

⁴² Rückruf der belgischen Behörde AFSCA vom 10. März 2017 <http://www.afsca.be/rappelsdeproduits/2017/2017-03-08.asp>

klar, dass es sich um Gebäck des Herstellers Verduijn's handelte, in Belgien unter den Markennamen Verduijn's und Delhaize vertrieben. Die Behörde rief die Verbraucherinnen und Verbraucher ausdrücklich dazu auf, die Produkte nicht zu verzehren und in den Handel zurückzubringen. Sie empfiehlt sogar, einen Arzt zu konsultieren, sollte es Anzeichen für eine Vergiftung geben.

NUR STILLER RÜCKRUF

Obwohl auch Deutschland als betroffenes Land in der RASFF-Meldung gelistet war, fanden die hiesigen Verbraucherinnen und Verbraucher keine solche Verzehrwarnung vom deutschen Vertreiber oder von den Behörden, etwa auf lebensmittelwarnung.de. Wer gezielt recherchierte, fand Informationen zu dem Produkt auf der niederländischen Website des Herstellers – allerdings keinen Rückruf und zudem auch nur auf Niederländisch.⁴³

Im Nachbarland stufen die Behörden die Gefährlichkeit der Produkte zum gleichen Zeitpunkt ganz anders ein als die belgischen. Gegenüber foodwatch Niederlande gab die niederländische Lebensmittelsicherheitsbehörde NVWA (Nederlandse Voedselen Warenautoriteit) auf dem Nachrichtendienst Twitter an, es gehe „keine unmittelbare Gesundheitsgefahr“ vom Verzehr des Gebäcks aus.⁴⁴ Außerdem habe der Hersteller einen stillen Rückruf veranlasst, womit dem Gesundheitsschutz Genüge getan sei.

Zur gleichen Zeit fragten wir sowohl beim Hersteller als auch beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) nach, warum deutsche Verbraucherinnen und Verbraucher nicht

gewarnt wurden, da das Produkt laut RASFF-Meldung auch nach Deutschland gelangt war. Die kurze Antwort des Herstellers Verduijn's: „Die betroffenen Produkte werden nicht in Deutschland verkauft“.⁴⁵ Das BVL schrieb aber: „ein Vertrieb betroffener Ware nach Deutschland [hat] stattgefunden“.⁴⁶ Auf Nachfrage konkretisierte das BVL weiter, dass ein „Vertrieb betroffener Ware nach Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hamburg“ erfolgt sei.⁴⁷ Ob es auch tatsächlich einen Verkauf an Endkundinnen und -kunden gab und ein öffentlicher Rückruf geboten war, darüber gab das BVL keine Informationen heraus. Aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher wäre ein Rückruf sicherlich die richtige Entscheidung gewesen. Eine öffentliche Information durch den Hersteller wäre nach Maßgabe von Artikel 19 der europäischen „Basisverordnung“ 178/2002 (siehe oben) aber wohl auch rechtlich zwingend gewesen. Sie erfolgte in Deutschland nicht und wurde von den Behörden offensichtlich auch nicht angeordnet.

LAUT BEHÖRDEN: KEINE GESUNDHEITSGEFAHR

Wir fragten daraufhin bei den zuständigen Behörden in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Hamburg nach, warum es keine öffentliche Warnung vor dem Verzehr der Produkte gab. Das zuständige Ministerium in Baden-Württemberg antwortete uns nicht. Auch auf Nachfrage blieb unsere Anfrage unbeantwortet. Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen beruft sich auf die nicht vorhandenen gesetzlichen Grenzwerte für Mineralöle. So gebe es zwar Orientierungswerte im (nie verabschiedeten) Entwurf einer >>

⁴³ Informationen des Herstellers Verduijn's zu den belasteten Keksen <https://www.verduijns.com/nl/ons-bedrijf/pers/118-maatregelen-verduijns-fine-biscuits-na-terughalen-hartige-wafels-na-besmetting-grondstof>

⁴⁴ NVWA auf dem Nachrichtendienst Twitter am 14.03.2017 als Reaktion auf einen Tweet von foodwatch Niederlande https://twitter.com/foodwatch_nl/status/840218441990692865

⁴⁵ E-Mail des Herstellers Verduijn an foodwatch vom 16.03.2017

⁴⁶ E-Mail des BVL an foodwatch vom 15.03.2017

⁴⁷ E-Mail des BVL an foodwatch vom 16.03.2017

RASFF | Consumers Portal Support Help Disclaimer Log in



European Commission > RASFF Portal

Notifications list New search Export to XML Print version

Notification details - 2017.0264

mineral oil (MOAH up to 190 ppm in the cheese ingredient and MOSH >1000 mg/kg - ppm) in cheese biscuits from the Netherlands, with raw material from Ireland

Reference:	2017.0264	Notification type:	food - alert - company's own check
Notification date:	02/03/2017	Action taken:	withdrawal from the market
Last update:	18/05/2017	Distribution status:	distribution to other member countries
Notification from:	Netherlands (NL)	Product:	cheese biscuits
Classification:	alert	Product category:	cereals and bakery products
Risk decision:	undecided	Published in RASFF Consumers' Portal:	has been published before

Meldung des Europäischen Schnellwarnsystems RASFF über Mineralölbelastung des Verduijn's-Gebäcks.

bundesweiten Mineralölverordnung. „Eine Überschreitung eines solchen Orientierungs- bzw. Vorsorgewertes bedeutet nicht automatisch eine Gesundheitsgefährdung des Verbrauchers“⁴⁸, heißt es in der Antwort aus Nordrhein-Westfalen.

Aus diesem Grund sei kein öffentlicher Rückruf geboten gewesen. Die Hamburger Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) antwortete: „Da aufgrund der mittlerweile bekannten Ursache der Verunreinigung und aufgrund der bereits erfolgten Rückrufe nicht von einer allgemeinen Gesundheitsgefährdung auszugehen ist, gibt es keine Grundlage für eine öffentliche Warnung.“⁴⁹ Auch hier: Keine Auskunft darüber, ob Endverbraucherinnen und -verbraucher das Produkt bereits erworben haben könnten. Auf Nachfrage heißt es dazu, „weitere Informationen“ lägen „nicht vor“.⁵⁰ Außerdem sollten wir offene Fragen doch bitte mit dem Verbraucherschutzamt Hamburg-Mitte klären. Wir fragten auch dort an. Das Verbraucherschutzamt Hamburg-Mitte war deutlich transparenter und räumte ein: Die belasteten Produkte hatten tatsächlich Endverbraucherinnen und -verbraucher erreicht. „Es handelt sich um einen Artikel (eine Charge). Zur Anzahl verkaufter Packungen liegen uns keine Informationen vor“.⁵¹

Wer den Gedanken des vorsorgenden Gesundheitsschutzes ernst nimmt, wie er dem europäischen Lebensmittelrecht zugrunde liegt, kommt zu dem Ergebnis: Ein öffentlicher Rückruf durch den Hersteller bzw. den deutschen Zwischenhändler wäre zumindest aus Verbrauchersicht geboten gewesen, ebenso ein Eintrag auf lebensmittelwarnung.de durch die Behörden. Dass beides ausblieb (ebenso eine Rückrufanordnung durch eine deutsche Behörde), war wohl formaljuristisch korrekt. Im Sinne des Verbraucherschutzes war es sicher nicht. Dass in Deutschland keinerlei öffentliche Information vom Hersteller über den Grund der Rücknahme verbreitet wurde, steht im Widerspruch zu europäischem Recht. Und nicht zuletzt ist es höchst unbefriedigend und wenig nachvollziehbar, dass hiesige Behörden auf Basis derselben europäischen Rechtslage andere Maßstäbe ansetzen als die belgischen. Während die Menschen im Nachbarland drastisch gewarnt wurden, haben die Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland von der möglichen Gesundheitsgefährdung nichts mitbekommen. Das Gebäck haben sie mit großer Wahrscheinlichkeit verzehrt.

⁴⁸ E-Mail der Pressestelle des Landesamts für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen vom 18.04.2017

⁴⁹ E-Mail der Pressestelle der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) Hamburg vom 17.03.2017

⁵⁰ E-Mail der Pressestelle der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz (BGV) Hamburg vom 21.03.2017

⁵¹ E-Mail der Pressestelle des Bezirksamts Hamburg-Mitte vom 22.03.2017

Doch dies meint lediglich, dass die Behörden kontrollieren müssen, ob die Unternehmen ihrer Pflicht nachkommen – es bedeutet aber keineswegs, dass die mikrobiologischen „Sicherheitskriterien“ auch für die Beamtinnen und Beamten gelten, sodass diese bei Verstößen automatisch einen Rückruf anordnen können.

GRENZWERTE SIND NICHT GLEICH GRENZWERTE

Wer an dieser Stelle verwirrt ist, hat alles Recht dazu. Offenbar ging es vielen so. „Fragen der Auslegung und Anwendung der Verordnung“ seien „wiederholt Gegenstand von Beratungen“ gewesen, heißt es in einem Schreiben aus dem Bundesernährungsministerium von Ende 2007, das foodwatch vorliegt.⁵² Mit dem Brief an die Überwachungsbehörden in den Ländern und an „die interessierten Wirtschaftskreise“ – eine öffentliche Hinterlegung ist foodwatch dagegen nicht bekannt – wollte das Ministerium eine Klarstellung erreichen. Und die hat es in sich:

„Das in Artikel 7 geregelte Rückrufgebot [d.h. im Falle eines Verstößes gegen die mikrobiologischen Sicherheitskriterien, Anm. foodwatch] ist ausschließlich an den [...] Lebensmittelnehmer adressiert. [...] In Fällen, in denen die amtliche Lebensmittelüberwachung einen in Lebensmittelsicherheitskriterien vorkommenden pathogenen Erreger nachgewiesen hat, wird ein amtlicher Rückruf daher nicht durch Artikel 7 der genannten Verordnung angeordnet.“

Doch dies meint lediglich, dass die Behörden kontrollieren müssen, ob die Unternehmen ihrer Pflicht nachkommen – es bedeutet aber keineswegs, dass die mikrobiologischen „Sicherheitskriterien“ auch für die Beamtinnen und Beamten gelten, sodass diese bei Verstößen automatisch einen Rückruf anordnen können.

Im Klartext: Findet ein Hackfleischproduzent bei seinen Eigenkontrollen Salmonellen jenseits der Sicherheitskriterien, so bedeutet dies zwingend: Rückruf. Weist dagegen eine Behörde die Salmonellen im Hackfleisch der Firma nach, so bedeutet dies – erst einmal noch gar nichts. Denn, so das Ministerium in seinem Schreiben weiter, die in der EU-Verordnung genannten mikrobiologischen Kriterien „funktionieren als Verifizierung der vom Lebensmittelunternehmer zu ergreifenden Eigenkontroll-Maßnahmen“; die in der Verordnung selbst als „Grenzwerte“ bezeichneten Kriterien „dürfen im Rahmen der amtlichen Überwachung jedoch nicht mit herkömmlichen ‚Grenzwerten‘ verwechselt werden.“

Findet ein Hackfleischproduzent bei seinen Eigenkontrollen Salmonellen jenseits der Sicherheitskriterien, so bedeutet dies zwingend: Rückruf. Weist dagegen eine Behörde die Salmonellen im Hackfleisch der Firma nach, so bedeutet dies – erst einmal noch gar nichts.

⁵² Schreiben aus dem Referat 328 des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 20.11.200, Az. 328-9026-21/2

Wir lernen: Es gibt Grenzwerte – und Grenzwerte. Solche, die für alle maßgeblich sind – und solche, die sich nur an Hersteller richten. Was heißt das? Noch einmal das Bundesernährungsministerium in seinem klärenden Brief:

„Lebensmittel, die die [...] Lebensmittelsicherheitskriterien nicht einhalten, sind vom Lebensmittelunternehmer nach Artikel 7 der Verordnung [...] zu behandeln [d.h. zurückzunehmen bzw. zurückzurufen, Anm. foodwatch]. Bei der amtlichen Überwachung können sie jedoch nicht generell als ‚nicht sichere‘ Lebensmittel [...] eingeordnet werden. Vielmehr ist [...] im Einzelfall zu prüfen, ob das in Frage stehende Lebensmittel sicher ist.“

Da ist der europäische Gesetzgeber einmal klar und eindeutig, bei den Vorgaben für Unternehmen, – und präsentiert doch gleich wieder eine neue Volte. Zurück zum Hackfleisch: Ob es zurückgerufen wird, hängt nicht allein davon ab, ob Salmonellen darin nachgewiesen wurden – es hängt davon ab, wer sie gefunden hat. Ist es der Hersteller, so lautet die Antwort: ja, wenn das Fleisch bereits im Handel ist. Es gibt hier keinen Spielraum, keine weiteren Prüf- oder Abwägungsmöglichkeiten. Stößt dagegen ein Amtskontrolleur oder eine Amtskontrolleurin auf ein und dieselbe Belastung in ein und demselben Produkt, so dürfen sie den Rückruf nicht einfach anordnen, sie müssen zunächst weiter prüfen, ob das Lebensmittel trotz des Verstoßes gegen die Sicherheitskriterien nicht vielleicht doch sicher sein könnte. Dabei muss die Behörde auch die „Kennzeichnung und Aufmachung des Erzeugnisses bei der Bewertung“ berücksichtigen, wie das Bundesministerium weiter ausführt. Ein Hinweis wie „vor dem Verzehr erhitzen“ könnte für das Hackfleisch entlastend wirken.

BEWEISLAST LIEGT BEI DEN BEHÖRDEN

Um es auf den Punkt zu bringen: Weder das europäische noch das deutsche Lebensmittelrecht verbieten es den zuständigen Behörden, den Verkauf von keimbelasteten Lebensmitteln zu stoppen und einen Rückruf anzuordnen. Nur haben sie – anders als die Hersteller – keine klaren Kriterien an der Hand um zu wissen, ob sie eine solche Anordnung gegenüber dem Hersteller auch durchsetzen können. Sie müssen diese im Einzelfall unter Abwägung von Aufmachung, Verpackung, bekannten Informationen, üblichen Zubereitungsweisen, Verzehrgeohnheiten usw. prüfen und belegen, dass das Lebensmittel nicht sicher ist. Andernfalls droht der Behörde eine Klage des Herstellers.

Das Beispiel mikrobiologische Verunreinigungen (jedenfalls in der deutschen Lesart) veranschaulicht gut, welche Probleme das europäische Lebensmittelrecht kreiert. Es bürdet den Behörden die Beweislast gegenüber den Unter-

nehmen auf, statt eindeutige Kriterien für die Anordnung eines Rückrufs zu definieren. Im schlimmsten Fall verzichtet eine Behörde deshalb auf eine Rückrufanordnung, obwohl diese im Sinne des Verbraucherschutzes erforderlich gewesen wäre. Im besseren Fall ordnet sie zwar an, nach ausführlicher Prüfung und Beweisführung – und damit allerdings später, womit sie womöglich weniger Menschen schützen kann als im Falle einer unmittelbaren Aktion.

SCHLAGABTAUSCH AM TELEFON

Kommt es zu einem öffentlichen Rückruf, haben die Behörden – in der Regel die Lebensmittelüberwachungsämter auf kommunaler Ebene, mit Unterstützung der Landesbehörden oder Länderministerien vor allem bei gefährlichen Lebensmitteln – theoretisch zahlreiche Möglichkeiten, selbst in die Ausgestaltung des Rückrufs einzugreifen. Sie können den Unternehmen zum Beispiel vorschreiben, potenzielle Gesundheitsgefahren deutlicher zu benennen oder nicht nur die regionale Presse, sondern auch die überregionale Presse zu informieren. Sie können Supermärkte zu Aushängen am Regal, an der Eingangstür oder im Kassensbereich verpflichten. Die Praxis ist dies jedoch nicht, wie Gesprächspartner aus Unternehmen und Behörden unisono bestätigen.

Manchmal komme es zum Beispiel bei Formulierungsfragen zu einem „Schlagabtausch am Telefon“, heißt es in einer Fachbehörde. Meistens jedoch legen die Unternehmen ihren Maßnahmenplan vor – und die Behörde stimmt im Wesentlichen zu. „In der Praxis kommt es sehr selten dazu, dass eine Behörde mit den von dem Unternehmen ergriffenen Maßnahmen nicht einverstanden ist“, bestätigt ein Branchenkenner, der bereits mehrfach mit der Kommunikation von Rückrufen betraut war. Gerade größere Unternehmen sind mit ihrer Warnung sogar bereits an die Öffentlichkeit gegangen, bevor die Behörde erstmals von der Thematik erfährt.

Der Ruf nach Nachbesserungen durch eine Behörde ist also selten. Eine amtlich veranlasste Warnung gegen den Willen des Unternehmens noch seltener. „Ein von den Behörden angeordneter Rückruf, gar eine von der Behörde selbst angesprochene Warnung kommt so gut wie gar nicht vor“, sagt Rechtsanwalt Prof. Dr. Alfred Hagen Meyer. Behördenvertreter bestätigen, dass es sich allenfalls um einzelne Fälle im Jahr handelt.

DER MAULKORB-PARAGRAPH

Nicht nur bei der Anordnung von Unternehmenshandeln, auch bei der eigenen Information der Öffentlichkeit hat eine Behörde äußerst eingeschränkte Rechte – dafür sorgt der einschlägige § 40 des deutschen Lebensmittel- und Futtermittelgesetzes (LFGB). Der liest sich zunächst sogar ganz gut. In Be-

In der Praxis kommt es sehr selten dazu, dass eine Behörde mit den von dem Unternehmen ergriffenen Maßnahmen nicht einverstanden ist.

„Ein von den Behörden angeordneter Rückruf, gar eine von der Behörde selbst angesprochene Warnung kommt so gut wie gar nicht vor.“

Rechtsanwalt
Prof. Dr. Alfred Hagen Meyer

zug auf riskante, gesundheitsgefährdende, täuschende oder ekelerregende Lebensmittel heißt es darin:⁵³

„Die zuständige Behörde soll die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels und des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt wurde oder in den Verkehr gelangt ist, [...] informieren.“

Juristinnen und Juristen fällt sofort der Ermessensspielraum auf: Die Behörde „soll“, das heißt also: Sie „muss“ die Öffentlichkeit nicht informieren. Die Erfahrung lehrt, dass solche Spielräume regelmäßig dazu genutzt werden, die Namen von Produkten oder Unternehmen eben nicht öffentlich zu nennen.

Im Falle von Grenzwertüberschreitungen ist das Gesetz verbindlicher und verzichtet auf das Wörtchen „soll“:⁵⁴

„Die zuständige Behörde informiert die Öffentlichkeit [...], wenn der [...] hinreichend begründete Verdacht besteht, dass [...] in Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschritten wurden [...].“

Allein: Diese Norm aus § 40 Absatz 1a LFGB wird zurzeit von den Behörden nicht angewandt, nachdem Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit aufgekommen sind und das Land Niedersachsen bereits im Jahr 2013 eine Normenkontrollklage angestrengt hat.

Doch schon der Gesetzestext selbst sorgt für weitere Einschränkungen. Eine Behörde darf nämlich nur im Ausnahmefall eigenständig vor Produkten warnen – oder anders herum:⁵⁵

„Eine Information der Öffentlichkeit [...] durch die Behörde ist nur zulässig, wenn andere ebenso wirksame Maßnahmen, insbesondere eine Information der Öffentlichkeit durch den Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer oder den Wirtschaftsbeteiligten, nicht oder nicht rechtzeitig getroffen werden oder die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht erreichen.“

Die Falle der unbestimmten Rechtsbegriffe schlägt erneut zu, mit voller Wucht. Denn wann ist eine Maßnahme eine „wirksame“? Ab wann hat ein Händler oder Hersteller „nicht rechtzeitig“ gehandelt? Wann hat die Warnung „die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht erreichen“ können – wenn 10, 20, 50 oder 100 Prozent der Kundinnen und Kunden Bescheid wissen? Wenn

⁵³ § 40 Abs. 1 LFGB: www.gesetze-im-internet.de/lfgb/_40.html

⁵⁴ § 40 Abs. 1a Satz 1. LFGB: https://www.gesetze-im-internet.de/lfgb/_39.html

⁵⁵ § 40 Abs. 2 LFGB: www.gesetze-im-internet.de/lfgb/_40.html

die Deutsche Presseagentur den Rückruf vermeldet? Oder wenn alle denkbaren Kommunikationskanäle genutzt wurden? Das alles ist vom Gesetzgeber nicht weiter konkretisiert worden und liegt somit im Ermessen der Behörde.

Nicht einfacher wird es für die Behörden durch die grundsätzliche Pflicht, zunächst eine Stellungnahme bei den betroffenen Unternehmen anfragen zu müssen, bevor die Beamtinnen und Beamten eine öffentliche Warnung aussprechen dürfen. Im Gesetz heißt es:⁵⁶

„Bevor die Behörde die Öffentlichkeit nach den Absätzen 1 und 1a informiert, hat sie den Hersteller oder den Inverkehrbringer anzufragen, sofern hierdurch die Erreichung des mit der Maßnahme verfolgten Zwecks nicht gefährdet wird.“

Selbst in einem Fall, in dem ein Unternehmen sich mit Händen und Füßen gegen einen gebotenen Rückruf wehrt und die Behörde diesen anordnen will, gibt der Gesetzgeber den Unternehmen mit der Anhörungspflicht eine weitere Möglichkeit in die Hand, eine öffentliche Warnung zu verzögern.

REFORM VERSPROCHEN – VERSPRECHEN GEBROCHEN

Das Ergebnis ist augenscheinlich: De facto warnt nur äußerst selten eine Behörde vor einem Produkt – § 40 LFGB, überschrieben mit dem Titel „Information der Öffentlichkeit“, ist der Maulkorb-Paragraph des deutschen Lebensmittelrechts.

Die Große Koalition hatte 2013 in ihrem Koalitionsvertrag versprochen, den § 40 LFGB zu reformieren und die Verbraucherinformation zu verbessern – doch Union und SPD konnten sich bis zum Ende der Legislaturperiode nicht auf ein entsprechendes Gesetz verständigen.

WANN IST EINE INFORMATION „WIRKSAM“?

Bemerkenswert ist, dass es für die Frage, wann die Herstellermaßnahmen rund um einen Rückruf „wirksam“ sind, keinen Standard gibt. foodwatch führte bei den Recherchen zu diesem Report zahlreiche Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden und Unternehmen: Niemandem war ein Leitfaden bekannt, ein einheitlicher Katalog, auf welchem Wege ein Unternehmen eine Verzehrwarnung öffentlich zu machen hat. Entsprechend unterschiedlich sind die Ergebnisse: Mal informiert der Hersteller auf Websites und Social-Media-Kanälen, per Pressemitteilung und Blog – mal belässt er es bei einer kurz vor Redaktionsschluss an wenige Medienvertreter ver-

⁵⁶ § 40 Abs. 3 LFGB: www.gesetze-im-internet.de/lfgb/_40.html

Mal informiert der Hersteller auf Websites und Social-Media-Kanälen, per Pressemitteilung und Blog – mal belässt er es bei einer kurz vor Redaktionsschluss an wenige Medienvertreter verschickten Nachricht.

schickten Nachricht. Welche Anforderungen an die Dokumentation der Rückrufmaßnahmen bestehen? Die Behörden scheinen das von Fall zu Fall unterschiedlich zu regeln. Übergreifende Absprachen zwischen den kommunalen oder Länderbehörden existieren nach Auskunft unserer Gesprächspartner nicht. Ja, im Land der Verwaltungsvorschriften gibt es noch nicht einmal eine Verwaltungsvorschrift, die zu regeln versucht, welche Maßnahmen Behörden von Unternehmen in welchem Rückruffall verlangen und wann sie in welcher Form und auf welchen Kanälen selbst eine öffentliche Warnung aussprechen.

Eine Möglichkeit der öffentlichen Kommunikation immerhin haben die Behörden: Dann, wenn das betroffene Unternehmen seinerseits bereits eine öffentliche Warnung ausgesprochen hat, darf auch die zuständige Behörde öffentlich erklären, dass es diese Veröffentlichung des Unternehmens gibt. Dem Wortlaut des Gesetzes⁵⁷ nach...

„...kann die Behörde ihrerseits die Öffentlichkeit auf

1. eine Information der Öffentlichkeit oder
2. eine Rücknahme- oder Rückrufaktion durch den Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer oder den sonstigen Wirtschaftsbeteiligten hinweisen.“

Entscheidend ist das Wort „hinweisen“. Es bedeutet, dass die Behörde keine eigenständigen Formulierungen zur Risikoeinschätzung verwendet – das wiederum wäre eine unzulässige „Warnung“. Sie zeigt, bildlich gesprochen, nur mit dem Finger auf die Information des Unternehmens.

Diesem Grundsatz folgt auch das bundesweite Internetportal lebensmittelwarnung.de, über das scheinbar Behörden vor Produkten warnen – auf das tatsächlich jedoch in aller Regel die Behörden der Bundesländer lediglich Hinweise auf die Pressemitteilungen oder Aushänge von Herstellern, Importeuren oder Händlern einstellen. Der Lebensmitteljurist Prof. Dr. Alfred Hagen Meyer vertritt daher die Auffassung, das Portal dürfe seinen Namen gar nicht tragen, weil eine „Warnung“ seitens der Behörden gar nicht zulässig wäre.⁵⁸ In seinem Blog führt Meyer aus, dass eine Behörde schon mit einem Tweet, in dem sie unter dem Hashtag (Schlagwort) „#Lebensmittelwarnung“ auf einen Lebensmittelrückruf hinweist, „ihre Befugnis aus § 40 Abs. 2 Satz 2 LFGB überschreiten würde“, denn „die Vorgabe erlaubt nur einen ‚Hinweis‘ auf eine Information der Öffentlichkeit oder eine Rücknahme- oder Rückrufaktion.“⁵⁹ Das sächsische Sozialministerium leistete sich einen solchen „Fauxpas“ am 29. Januar 2015 – und nahm schließlich die ebenfalls über Twitter erfolgte Belehrung Meyers dankbar an. „Wir werden zukünftig ‚Aktueller

⁵⁷ § 40 Abs. 2 LFGB: www.gesetze-im-internet.de/lfgb/_40.html

⁵⁸ <https://meyerlegal.wordpress.com/2015/02/18/durfen-behorden-twittern/>

⁵⁹ ebda.

Produktückruf‘ oder ‚aktuelle Information zu Lebensmitteln‘ verwenden“, antwortete die Behörde – und nicht mehr das Stichwort „Lebensmittelwarnung“. ⁶⁰

Zusammenfassend lässt sich sagen: Ob und in welcher Form vor unsicheren Lebensmitteln gewarnt wird, hängt in erster Linie vom Willen der Unternehmen ab, von ihrer Kompetenz und Erfahrung für eine angemessene Lagebewertung. Es ist nicht immer klar, wann ein öffentlicher oder ein stiller Rückruf erfolgen muss, vor allem gibt es kaum Vorgaben dafür, in welcher Form dies geschehen und welche Kanäle genutzt werden müssen. Wollen Unternehmen einem Vorfall möglichst geringe Aufmerksamkeit zukommen lassen, dann hat der Gesetzgeber dafür die Weichen gestellt. Die Behörden können zwar korrigierend eingreifen, aber auch dafür fehlt ihnen gesetzliche Klarheit – und sie sind bedroht von Schadenersatzansprüchen, sollten sie Schritte anordnen, die sich im Nachhinein als nicht gerechtfertigt herausstellen. Denn spätestens seit der „Flüssigei-Affäre“ Mitte der 1980er Jahre ist eine derartige Klage keineswegs abwegig (siehe Kasten Seite 36).

Es ist nicht immer klar, wann ein öffentlicher oder ein stiller Rückruf erfolgen muss, vor allem gibt es kaum Vorgaben dafür, in welcher Form dies geschehen und welche Kanäle genutzt werden müssen.

⁶⁰ <https://meyerlegal.files.wordpress.com/2015/02/twitter-ml.png>

DER FALL BIRKEL – DIE „FLÜSSIGEI-AFFÄRE“

Es ist ein 30 Jahre alter Fall, der bis heute seine Spuren hinterlassen hat. 1985 warnte das Regierungspräsidium Stuttgart öffentlich vor dem Verzehr „mikrobiell verseuchter“ Lebensmittel und veröffentlichte eine Liste angeblich betroffener Produkte. Namentlich genannt unter Nudel-Produkte des schwäbischen Herstellers Birkel. Firmenchef Klaus Birkel dementierte und sah den Ruf des Unternehmens durch die öffentliche Warnung zu Unrecht gefährdet. Gestritten wurde darüber, ob ein erhöhter Milchsäurewert in den Produkten auf den Einsatz von verdorbenem Flüssigei zurückging, wie die Behörde befand – oder auf die Verwendung von Trockenei, wie der Hersteller argumentierte. Im Zuge der Affäre ließ sich Regierungspräsident Manfred Bulling 1989 in den einstweiligen Ruhestand versetzen, Birkel aber verklagte die Behörde auf 43,2 Millionen D-Mark Schadenersatz – und setzte sich nach einem jahrelangen Rechtsstreit durch. Nachdem Landgericht und Oberlandesgericht in Stuttgart dem Unternehmen Recht gaben und dem Land Baden-Württemberg massive Fehler vorgehalten hatten, einigten sich beide Seiten 1991 in einem Vergleich auf eine Schadenersatzzahlung in Höhe von 12,8 Millionen D-Mark.⁶¹

Rund 20 Jahre später warfen Recherchen des Magazins Stern ein neues Licht auf den Fall.⁶² Demnach habe der Nudelhersteller tatsächlich wissentlich nicht verkehrsfähige Eier verwendet. Die Belege, die den baden-württembergischen Beamten dem Stern zufolge vorlagen, wurden im Prozess nicht angebracht, die Wahrheit soll von Landesregierung und

Unternehmen verschleiert worden sein. Demnach hätte das Stuttgarter Regierungspräsidium zu Recht öffentlich vor dem Verzehr der Nudeln gewarnt.

Seit dem Fall wagt es aber kaum mehr eine Behörde, den gesetzlichen Spielraum auszunutzen und eigenmächtig die Öffentlichkeit vor einem konkreten



Stern.de über den Fall Birkel am 21. März 2008.

Produkt zu warnen. Für den Juristen und Branchenberater Thomas Klindt steht fest: „Der Fall Birkel hat den Behörden Angst gemacht vor Staatshaftungsansprüchen. Sie wissen seitdem, dass sie vorsichtig sein müssen.“ Die frühere Bundesverbraucherministerin Renate Künast ging noch weiter. Als „Fanal“ bezeichnete die Grünen-Politikerin einst den Fall.⁶³ „Er ist seitdem in den Landkreisen, den Bundesländern und bis ins Ministerium die Garantie dafür, dass in den Köpfen von Beamten die rote Warnleuchte angeht: Vorsicht Gefahr!“

⁶¹ u. a. „Der schwäbische Flüssigei-Skandal“, Stuttgarter Zeitung vom 21.10.2005: https://web.archive.org/web/20111021150134/http://content.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/1016187_0_9223_-vor-20-jahren-der-schwaebische-fluessigei-skandal.html

⁶² „Es waren Ekel-Eier drin!“, Stern vom 21.03.2008: <http://www.stern.de/wirtschaft/news/birkel-afaere-es-waren-ekel-eier-drin--3086856.html>

⁶³ ebda.

VON DER KRISE BIS ZUR KOMMUNIKATION: WIE EIN RÜCKRUF ÜBER DIE BÜHNE GEHT

Ein Aushang am Supermarktregal, eine kurze Meldung in der Tageszeitung oder eine Verzehrwarnung im Internet – die Verbraucherinnen und Verbraucher bekommen, wenn überhaupt, meist nur den letzten Schritt eines Rückrufs mit. Was davor geschieht, vom Feststellen des Problems über den Austausch zwischen Behörden und Unternehmen bis zum tatsächlichen Rückruf, läuft im Hintergrund ab. Ein näherer Blick darauf, welche möglichen Abläufe es gibt, wie viele Akteure mit unterschiedlichsten Interessen, Befugnissen und Fachkenntnissen auf Basis der in Kapitel 1 beschriebenen rechtlichen Grundlagen an einer Rückrufaktion beteiligt sind, macht die Schwachstellen des Systems Rückrufe in der Praxis deutlich.

VIER VERSCHIEDENE AUSGANGSPUNKTE

Es gibt unterschiedliche Vorgehensweisen bei einem Rückruf. Diese hängen zunächst einmal davon ab, wer als erstes Kenntnis von einem möglicherweise nicht verkehrsfähigen Produkt erlangt. Das kann sein:

- (1) ein Hersteller/Importeur/Händler, der durch Eigenkontrollen (zum Beispiel Labortests) eine Verunreinigung feststellt oder dessen Warnsysteme in der Produktion einen Fremdkörper melden;
- (2) die amtliche Lebensmittelüberwachung, die Routinekontrollen durchführt;
- (3) eine Verbraucherin oder ein Verbraucher, der/dem der Mangel selbst auffällt und sich damit an Hersteller, Handel oder die zuständige Behörde wenden;
- (4) ein anderes europäisches Land, das die deutschen Behörden über das Europäische Schnellwarnsystem „Rapid Alert System for Food and Feed“ (RASFF) informiert.

Für die Unternehmen hat es einen entscheidenden Vorteil, wenn sie noch vor den Behörden Kenntnis über ein schadhaftes Lebensmittel erlangen: Sie können ohne den direkten Druck der Behörden ihr eigenes Vorgehen planen und dann den fertigen Plan den Behörden vorlegen.

Für die Unternehmen hat es einen entscheidenden Vorteil, wenn sie noch vor den Behörden Kenntnis über ein schadhaftes Lebensmittel erlangen: Sie können ohne den direkten Druck der Behörden ihr eigenes Vorgehen planen und dann den fertigen Plan den Behörden vorlegen.

AUSNAHMEZUSTAND

Was läuft in einem Unternehmen ab, wenn es feststellt, dass es ein Lebensmittel in Verkehr gebracht hat, das potenziell die Gesundheit der Kundinnen und Kunden gefährden könnte? Sicherlich ist das ein Ausnahmezustand. Im Vorhinein sind solche Situationen schwierig planbar, aber es können Vorkehrungen getroffen werden. Idealerweise gibt es einen Rückrufplan, der Berichtswegen, Erreichbarkeiten, Telefonnummern und vieles mehr enthält. Soweit die Theorie. Und die Praxis? „Detailliertere Vorbereitungen gibt es eher in den größeren Unternehmen – oder bei denen, die schon einmal einen Rückruf durchführen mussten“, sagt der Industrieanwalt Prof. Dr. Thomas Klindt. „Ein ausgearbeiteter Rückrufplan ist in den Unternehmen eher selten, die Abläufe sind meistens improvisiert.“ Ein Unternehmensmanager bestätigt: „Auch wenn es der Standard sein sollte, dass man ein Krisenkonzept hat – es gibt keinen besseren Lehrmeister als die Krise selbst. Wir haben zwei bis drei Rückrufe gebraucht, bis wir hier weitgehend fehlerfrei wurden. Es gibt Dinge, an die man einfach nicht denkt.“

„Auch wenn es der Standard sein sollte, dass man ein Krisenkonzept hat – es gibt keinen besseren Lehrmeister als die Krise selbst. Wir haben zwei bis drei Rückrufe gebraucht, bis wir hier weitgehend fehlerfrei wurden. Es gibt Dinge, an die man einfach nicht denkt.“

.....
Ein Unternehmensmanager

Ob nur improvisiert oder professionell gemanagt: Die Verantwortlichen des Unternehmens müssen zunächst beurteilen, ob ein Gesundheitsrisiko von dem betroffenen Produkt ausgeht. Falls ja, sollte zurückgerufen werden. Nur: Viele Fälle sind alles andere als eindeutig – die Unternehmensverantwortlichen müssen abwägen. Sind Verbraucherinnen und Verbraucher gefährdet, wenn bei einem Produkt ein chemischer Fremdgeschmack festgestellt wurde? Wenn Pestizidrückstände die vorgegebenen Grenzwerte im geringen Maße überschreiten? Wenn eine Kundin oder ein Kunde eine Glasscherbe in einem Senfglas findet? Andere Fälle mögen klar sein, wie etwa die versehentlich in einen Brotlaib eingebackene Messerklinge. Oder ein kennzeichnungspflichtiges Allergen, wie zum Beispiel Erdnuss, das auf der Verpackung nicht in der Zutatenliste auftaucht und auch sonst nirgends angegeben ist. Doch selbst dann ist es nicht auszuschließen, dass ein Unternehmen die Gefahr nicht erkennt (oder nicht wahrhaben möchte) und auf den gebotenen Rückruf verzichtet. Zum Glück jedoch gilt ein Rückruf heute nicht mehr als Tabu – das war durchaus einmal anders.

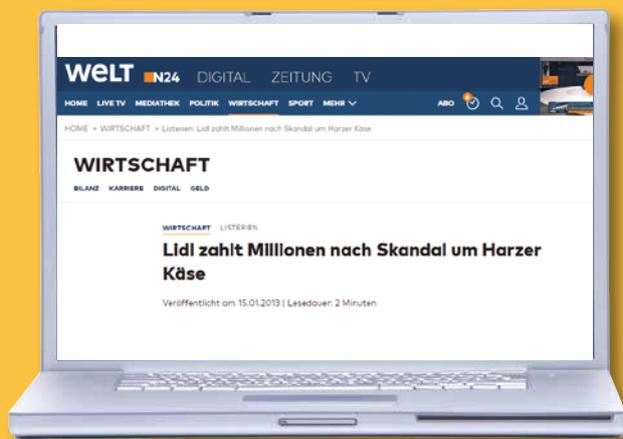
„... DANN IST MEIN LEBENSWERK ZERSTÖRT“

Mit Tränen in den Augen habe noch vor einigen Jahren ein Unternehmer vor ihm gesessen und den mit der Behörde abgestimmten Text für eine öffentliche Warnung betrachtet, berichtet ein Beamter in einer Überwachungsbehörde. Der Mann sei fest davon überzeugt gewesen: „Wenn ich diese Pressemitteilung verschicke, ist mein Lebenswerk zerstört.“ Diese Sichtweise hat sich überholt. Rückrufaktionen haben bei den meisten Unternehmen ihren ganz großen Schrecken verloren. Sehr viel häufiger entscheiden sie sich heute

Rückrufaktionen haben bei den meisten Unternehmen ihren ganz großen Schrecken verloren.

TOTE DURCH LISTERIENBELASTETEN KÄSE – DER FALL PROLACTAL /LIDL

Acht Todesfälle und weitere, teils schwerwiegende Erkrankungen gingen 2009/2010 auf den Verzehr von Käse des österreichischen Käsereiunternehmens Prolactal zurück.⁶⁴ Produkte des Unternehmens waren mit Listerien belastet, einer Bakterienart, die insbesondere bei Schwangeren, Säuglingen sowie bei älteren und immungeschwächten Menschen eine seltene Infektionskrankheit auslösen kann.⁶⁵ Der Fall Prolactal wurde in Deutschland zum Fall Lidl, denn der Handelskonzern vertrieb in Deutschland exklusiv Käse des Herstellers unter einer Handelsmarke – es ist ein Musterfall dafür, was bei einem Rückruf schiefgehen kann. foodwatch hatte den Fall bereits damals ausführlich recherchiert:



Welt.de über die Entscheidung des Amtsgerichts Heilbronn zum Fall Lidl am 15. Januar 2013.

Am 20. Januar 2010 liegt der österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) der Endbericht zum Ausbruch einer weltweit neuartigen Listeriose vor, erstellt vom Referenzlabor für Listerien in Wien. Als eindeutige Ursache der Erkrankung, die zu diesem Zeitpunkt in Österreich schon vier Todesopfer zur Folge gehabt hatte, wird der Verzehr von Käse des Herstellers Prolactal be-

nannt. Zwei Tage später, am 22. Januar, einem Freitag, informiert die AGES die Behörden der anderen EU-Staaten über das europäische Schnellwarnsystem der EU über die listerienbelasteten Produkte. Allerdings mit Lücken – die Keimbelastung wird offenbar fälschlicherweise zu niedrig angegeben, auch fehlt der Hinweis, dass die Produkte eindeutig mit den Todesfällen in Verbindung gebracht werden. Dennoch geht es schnell: Die Meldung gelangt unmittelbar zu der für den in Neckarsulm ansässigen Discounter Lidl zuständigen Lebensmittelkontrollbehörde, dem Landratsamt Heilbronn. Noch am selben Tag, am 22. Januar um 20:43 Uhr, setzt es das Handelsunternehmen in Kenntnis. Am Folgetag – es ist nun Samstag, der 23. Januar 2010 – startet Lidl einen öffentlichen Rückruf für die Produkte „Reinhardshof, Harzer Käse, 200 g“ und „Reinhardshof, Bauernkäse mit Edelschimmel, 200 g“.

GESUNDHEITSRISIKEN VERSCHLEIERT

„Information über Warenrückruf“, ist die Verbraucherinformation von Lidl auf der Website des Unternehmens⁶⁶ betont nüchtern überschrieben. Zwar weist der Discounter im Text darauf hin, dass eine Listeriose-Infektion „gesundheitsgefährdend, unter besonderen Umständen lebensgefährlich“ sein könne. Er belässt es aber ansonsten mit einer wenig dramatischen „Empfehlung“ an die Kundschaft: „Aus Gründen des vorbeugenden Verbraucherschutzes empfiehlt Lidl den Kunden, den Käse nicht zu verzehren, sondern die Produkte in einer der Lidl-Filialen zurückzugeben.“

Doch das Thema ist damit nicht beendet. Am 4. Februar 2010 erscheint der AGES-Endbericht im Wis-

>>

⁶⁴ <http://derstandard.at/2000001892443/Tote-durch-Listerien-Quargel-Prozessbeginn-in-Graz>

⁶⁵ <https://de.wikipedia.org/wiki/Listeriose>

⁶⁶ http://www.produktrueckrufe.de/wp-files/LIDL_Rueckruf_Kaese.pdf

senschaftsjournal „Eurosurveillance“ und ist im Internet für jeden einsehbar, wenn auch ohne namentliche Benennung von Hersteller und Käsesorte. Doch der Zusammenhang mit den Todesfällen und das ganze Ausmaß der Belastung ist damit klar. Am 9. Februar informiert das deutsche Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) das baden-württembergische Landesministerium für Ernährung, die oberste, für Lidl zuständige Überwachungsbehörde. Doch das Ministerium teilt seine Erkenntnisse offenbar nicht mit dem Unternehmen. Erst nachdem bekannt wird, dass das Robert-Koch-Institut auch zwei deutsche Todesfälle aus Baden-Württemberg von Ende 2009 eindeutig auf den Verzehr des Harzer Käses zurückführt, veröffentlicht Lidl am 16. Februar eine verschärfte Warnung vor den Produkten.⁶⁷



Käse des Herstellers Prolactal, bei dem Listerienbelastung festgestellt wurde.

Diese ist nun endlich eindeutig: „Wichtige Verbraucherwarnung: Lidl warnt nochmals vor dem Verzehr von Harzer Käse“, heißt es bereits in der Überschrift. Und weiter im Text heißt es unmissverständlich: „Lidl bittet alle Kunden, die fraglichen Produkte keinesfalls zu verzehren.“ Weiter unten folgt auch der Hinweis auf die Todesfälle. Bedauerlicherweise wird es nie eine Antwort auf die Frage geben, wie viele Menschen vom Verzehr des belasteten Käses hätten

abgehalten werden können, wäre schon die erste Warnung so klar und deutlich ausgefallen wie die zweite.

ZUNÄCHST NUR STILLER RÜCKRUF

Doch die nüchterne Sprache war keineswegs das einzige Versäumnis – und keinesfalls das geringste. Wie die Staatsanwaltschaft Heilbronn ermittelte, hätte Lidl bereits lange vor Januar 2010 handeln müssen. Bereits ein halbes Jahr zuvor, im Juni 2009, lagen dem Handelskonzern erstmals Laborbefunde über die Listerienbelastung in einer Charge des Prolactal-Käses vor, die eine mehrfache Grenzwertüberschreitung belegten. Die Analyse hatte Lidl selbst beauftragt. Weitere, drastische Grenzwertüberschreitungen ergaben auch Laboranalysen im August und Dezember 2009. Lidl jedoch beließ es in allen drei Fällen bei einem „stillen“ Rückruf, ließ also die belasteten Chargen aus den Supermarktregalen räumen, verzichtete aber auf eine öffentliche Information – wissend, dass ein Großteil der Ware bereits verkauft war. Spätestens nach dem dritten alarmierenden Analyseergebnis hätte das Unternehmen die Käseprodukte nach Auffassung der Staatsanwaltschaft überhaupt nicht mehr in Verkehr bringen dürfen, nicht jedenfalls ohne entlastende Befunde.

Doch selbst eine weitere Grenzwertüberschreitung, festgestellt Anfang Januar 2010, führte nur zu einem „stillen“ Rückruf. Selbst nach einem Dispostopp für die Prolactal-Ware gaben die Lidl-Verantwortlichen die im Warenlager befindlichen Käse aus anderen Chargen weiter in den Verkauf. Noch am 22. Januar, als das von Lidl beauftragte Labor den Discounter über eine 310-fache Grenzwertüberschreitung in Kenntnis setzte, entschied sich dieser zunächst nur für einen stillen Rückruf der listerienbelasteten Produkte. Eine öffentliche Warnung erging erst nach

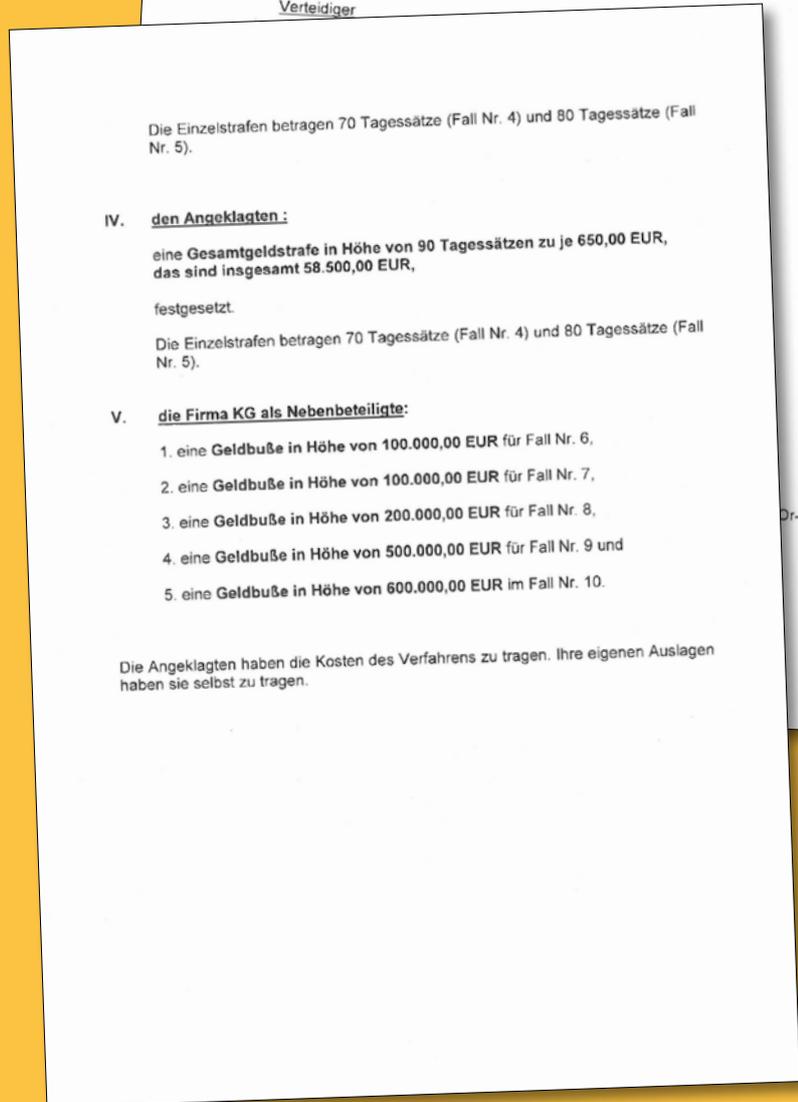
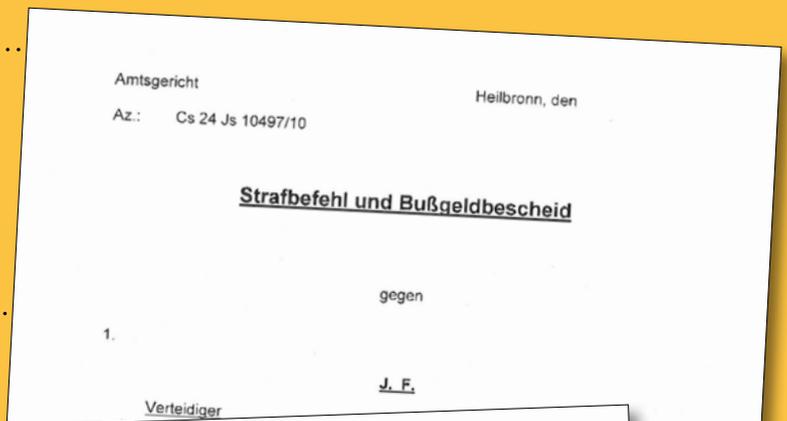
⁶⁷ http://www.produktrueckrufe.de/wp-files/LIDL_Rueckruf_Kaese2.pdf

der Kontaktaufnahme durch das Landratsamt Heilbronn.

MEHR ALS 1,5 MIO. EURO BUSSGELD

Wegen schwerwiegender Versäumnisse verhängte das Amtsgericht Heilbronn auf Antrag der Ermittler gegen vier Verantwortliche bei Lidl schließlich Bußgelder und Geldstrafen zwischen 27.000 und 58.500 Euro. Das Unternehmen musste ein Bußgeld in Höhe von 1,5 Millionen Euro bezahlen, wie aus dem Strafbefehl hervorgeht, der im Januar 2013 rechtskräftig wurde.⁶⁸

Die Beträge relativieren sich, zieht man andere Informationen hinzu, die die Staatsanwaltschaft Lidl vorrechnet. Durch das mehrfache Unterlassen öffentlicher Rückrufe, so heißt es im Strafbefehl, „ersparte sich die Firma die erheblichen Kosten eines Rückrufs, verhinderte Umsatzeinbußen aufgrund eines Imageschadens beim Verbraucher und vereinnahmte zudem die Verkaufserlöse für die beanstandeten Produkte über 1,2 Mio. Euro.“ Bei drei der vier Lidl-Verantwortlichen blieb das Strafmaß zudem bei 90 Tagessätzen oder darunter – damit gelten sie weder als vorbestraft noch müssen sie mit einem Eintrag ins Führungszeugnis leben.



Auszug aus dem Strafbefehl des Amtsgerichts Heilbronn der im Januar 2013 rechtskräftig wurde.

foodwatch hatte selbst Anzeige gegen die Verantwortlichen wegen fahrlässiger Tötung bzw. fahrlässiger Körperverletzung gestellt.⁶⁹ „Kein hinreichender Tatverdacht“, lautete das Fazit der Staatsanwälte.⁷⁰ Ein verstörendes Schlusswort, das doch nur die

>>

⁶⁸ Amtsgericht Heilbronn, Az Cs24Js10497/10; Strafbefehl liegt foodwatch vor

⁶⁹ https://www.foodwatch.org/uploads/media/StrafanzeigeStAHeilbronn_200510_ger_01.pdf

⁷⁰ zitiert nach Strafbefehl, Amtsgericht Heilbronn, Az Cs24Js10497/10; (liegt foodwatch vor)

Grenzen des Strafrechts im Falle gesundheitsgefährdender Lebensmittel aufzeigt. Weil die Inkubationszeit einer Listeriose zwischen einem und 70 Tage betragen könne, argumentiert die Ermittlungsbehörde, sei es „nicht zweifelsfrei“ festzustellen, wann die Erkrankten ihren Käse bei Lidl eingekauft hatten und welcher Charge diese Produkte demnach angehörten. Wahrscheinlich zu einem Zeitpunkt, als Lidl den Käse nach drei belastenden Laborbefunden bereits „sorgfaltswidrig“ in Verkehr gebracht hatte – aber ganz sicher ist das eben nicht. Doch wäre Lidl nicht auch zuvor bereits in der Pflicht gewesen, die Behörden zu informieren und eine öffentliche Warnung auszusprechen und hat es genau dies nicht versäumt? Ja. Doch: „Da der Käse jedoch auch bei einem öffentlichen Rückruf bereits zu 75% abverkauft gewesen wäre, ist nicht mit der erforderlichen Sicherheit nachzuweisen, dass bei ordnungsgemäßer Erfüllung dieser Mitteilungs- und Rückruffpflichten der Verzehr dieser Käseprodukte durch die Geschädigten verhindert worden wäre. Da die kontaminierten Lebensmittel bereits im Verkehr waren, kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass diese vor einem Rückruf von den Geschädigten erworben und auch bei einer öffentlichen Warnung vor Gesundheitsgefahren verzehrt worden wären.“

HAFTUNG ÄUSSERST BESCHRÄNKT

Mit anderen Worten: Selbst wenn ein Unternehmen von einer potenziell lebensbedrohlichen Belastung seiner Produkte weiß, die Verbraucherinnen und Verbraucher davor jedoch nicht warnt – eine Verurteilung wegen fahrlässiger Körperverletzung bzw. Tötung müssen die Verantwortlichen kaum befürchten. Den Nachweis, dass er im Falle einer öffentlichen Warnung diese auch sicher wahrgenommen und auf den Verzehr des Lebensmittels dann auch sicher

verzichtet hätte, den kann ein geschädigter Kunde gar nicht erbringen. Auch gegen die Verantwortlichen im baden-württembergischen Ministerium, die Lidl nicht schon in der ersten öffentlichen Information auf eine deutlichere Sprache verpflichtet haben und die ihrerseits nie selbst mit einer behördlichen Warnung an die Bevölkerung gingen, hatte foodwatch Strafanzeige gestellt. Die Ermittlungen verliefen im Sande. Die Behörde sei „nach derzeitiger Gesetzeslage nur subsidiär für eine ausreichende Verbraucherinformation zuständig“, argumentierte die Heilbronner Staatsanwaltschaft. Nachdem Lidl seinerseits einen öffentlichen Rückruf veranlasst hatte, sei eine „öffentliche Verbraucherwarnung durch die zuständige Behörde“ – also das Ministerium – „entbehrlich“ gewesen. Diese Entscheidung sei „ermessensfehlerfrei“, und außerdem sei, selbst wenn man die Verbraucherwarnung der Firma Lidl (...) als nicht ausreichend beurteilen würde,“ die „bloße Verletzung von Informationspflichten“ durch die Behördenverantwortlichen „nicht strafbewehrt“.⁷¹

Sollte der Fall etwas Gutes haben, dann, dass Lidl sein Rückrufmanagement in der Folge vollständig umgekrempelt hat, und die meisten – nicht alle – Unternehmen eine Grenzwertüberschreitung bei Listerien nicht länger unterschätzen. Schlimm, dass es offenbar erst Menschen zu Tode kommen müssen, bevor etwas passiert, und dass trotzdem zahlreiche bekannte Schwachstellen im System Rückrufe bestehen bleiben. Neben den dramatischen Folgen für eine Reihe von Menschen hat der Fall Lidl vor allem eines bewirkt: Er hat allen Beteiligten in Unternehmen wie Behörden vor Augen geführt, welch vergleichsweise stumpfes Schwert das Strafrecht selbst bei schlimmen Vergehen ist, wenn es um die gesundheitlichen Folgen belasteter Lebensmittel geht.

⁷¹ Schreiben der Staatsanwaltschaft Heilbronn an die von foodwatch beauftragte Rechtsanwaltskanzlei vom 07.06.2011: http://www.foodwatch.org/uploads/media/BegrundungStaatsanwaltschaft_EinstellungVerfahren_Listerien-Klage_ger.pdf

selbst für eine öffentliche Warnung, wo sie vor zehn oder 15 Jahren noch alles dran gesetzt hätten, den Rückruf zu verhindern – im Lebensmittelsektor wie in anderen Branchen.

Offenbar hat auch der Fall Coppenrath & Wiese dazu seinen Beitrag geleistet: Anfang 2003 wurde der Tod eines elfjährigen Mädchens im Rhein-Main-Gebiet zunächst mit dem Verzehr von Tortenstücken des Osnabrücker Großkonditors in Verbindung gebracht; als Ursache wurde über eine bakterielle Verunreinigung spekuliert. Das Unternehmen entschied sich schnell für einen Rückruf – obwohl, wie es mitteilte, „ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Verzehr und dem Unglücksfall (...) nicht nachgewiesen“ war.⁷² Ein drastischer Fall, der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Unternehmens um ihre Jobs bangen ließ, wie es die Presse berichtete.⁷³ Wenige Tage später wurde klar, dass die Todesursache eine andere, das Coppenrath & Wiese-Produkt also nicht belastet war.⁷⁴ Behörden, die ihrerseits eine Verzehrwarnung ausgesprochen hatten, gaben Entwarnung. TV-Entertainer Harald Schmidt tat das Seine, indem er, viel beachtet, kurz nach der entlastenden Nachricht in seiner Sendung demonstrativ ein Stück „Coppenrath & Wiese“-Torte aß.⁷⁵ Entscheidender als diese kostenlose Werbung dürfte für das Unternehmen jedoch die eigene präventive Reaktion gewesen sein. Der Fall blieb zwar nicht ohne Umsatzeinbußen, doch die Kunden honorierten das Vorgehen. Weder war Coppenrath & Wiese durch den Rückruf in seiner Existenz bedroht, noch hat sein Ruf nachhaltig gelitten – ein Signal an die Branche insgesamt.⁷⁶

„MEDIALE HINHALTETAKTIK FUNKTIONIERT NICHT MEHR“

Möglichkeiten zu tricksen gab es reichlich, ebenso gewiefte Berater, die alle Register zogen, um die Öffentlichkeit zu begrenzen, wie ein Brancheninsider gegenüber foodwatch bestätigt: „Die haben dann gesagt: Die Pressemitteilung verschicken wir um 19.30 Uhr, dann ist der Medienaufschlag nicht mehr so groß.“ Die Verhältnisse haben sich – zum Glück – gewandelt. „In Zeiten von Social Media ließe sich das gar nicht mehr durchhalten“, so der Experte. „Eine mediale Hinhaltetaktik funktioniert nicht mehr, die Angst, hinterher geprügelt zu werden, ist viel zu groß.“

Die Resonanz der Kundschaft zeigt ihre Wirkung. „Anders als früher werden Rückrufaktionen heute von Konsumenten akzeptiert und als Zeichen verantwortlichen Handelns eines Unternehmens, einer Marke gewertet“, berichtet Matthias Pyroth, Director Consumer Care der Philips GmbH über die Erfah-

„Anders als früher werden Rückrufaktionen heute von Konsumenten akzeptiert und als Zeichen verantwortlichen Handelns eines Unternehmens, einer Marke gewertet.“

Matthias Pyroth, Director Consumer Care der Philips GmbH

⁷² www.faz.net/aktuell/gesellschaft/rueckrufaktion-maedchen-stirbt-nach-tortenverzehr-190292.html

⁷³ <https://www.welt.de/print-welt/article337396/Imageschaden-fuer-Coppenrath-und-Wiese.html>

⁷⁴ <http://www.tagesspiegel.de/weltspiegel/es-war-nicht-die-sahnetorte/380384.html>;

<http://www.lebensmittelzeitung.net/industrie/Coppenrath--Wiese-Freispruch-erster-Klasse-31643>

⁷⁵ <https://books.google.de/books?id=eYQby4R8aAsC&pg=PA369&lpq=PA369&dq=r%C3%BCckruf+coppenrath+wiese+torte+m%C3%A4dchen+%22harald+schmidt%22&source=bl&ots=CQKKvktur8&sig=T8MtDDAT1LqISeAGVkoBAhU40i0&hl=de&sa=X&ved=0ahUKEwi3zqCeivUAhUFWBQKHR55B1IQ6AEIzAA#v=onepage&q=r%C3%BCckruf%20coppenrath%20wiese%20torte%20m%C3%A4dchen%20%22harald%20schmidt%22&f=false>

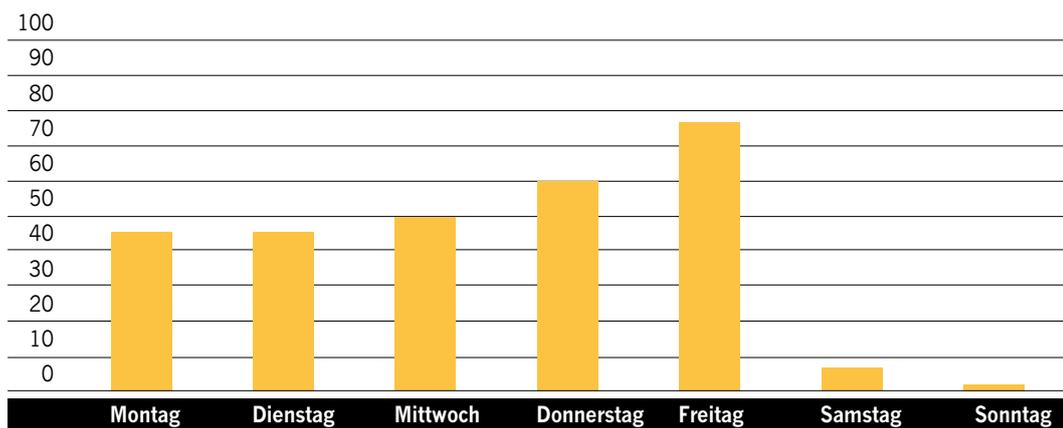
⁷⁶ <https://www.brandeins.de/archiv/2013/marken-und-glaubwuerdigkeit/die-tortenkoenige/>

IMMER WIEDER FREITAGS

Es ist ein Phänomen, das der ganzen Branche bekannt ist – und das dennoch Rätsel aufwirft. An keinem Wochentag werden auch nur annähernd so viele Rückrufe veröffentlicht wie freitags. Oft am Nachmittag, gerne auch am späten Nachmittag. Ob Unternehmer, Berater, Behördenvertreter, wen wir auf dieses Phänomen auch ansprachen, wir ernten ein wissendes Lächeln – und viele unterschiedliche Theorien über die Ursachen. Die böswillige Variante lautet: Freitagnachmittag sind die Tageszeitungen schon voll, die Redaktion will ins Wochenende und die zu erwartende schlechte Presse fällt geringer aus. Allein: Wer richtet sich in Zeiten von Social Media noch nach der Tagespresse aus? Die nüchternste Theorie lautet: Montags schwärmen die amtlichen Lebensmittelkontrolleure aus, um Proben zu nehmen. Bis Mitte der Woche dauert es, bis La-

borergebnisse vorliegen. Und eben bis Ende der Woche, daraus in Abstimmung zwischen Behörde und Unternehmen die richtigen Schlüsse zu ziehen. Die am häufigsten vertretene Idee dagegen setzt auf den Faktor Mensch. Es müsse eben vieles recherchiert, gewogen und abgeklärt werden, wenn ein Rückruf ansteht. Hersteller verhandeln mit Behörden und Händlern über die Ausgestaltung der Warnung – das könnte schneller gehen, man könnte aber auch noch Tage weitersprechen, doch vor dem Wochenende wollen alle die Sache vom Tisch haben. Das Prinzip leerer Schreibtisch zum Wochenende, vielleicht ist das das Geheimnis hinter der statistischen Häufung der freitäglichen Rückrufe. Ob es das verbraucherfreundlichste Timing ist, ist eine andere Frage.

VERTEILUNG DER RÜCKRUF E AUF LEBENSMITTELWARNUNG.DE AUF WOCHENTAGE



Quelle: Wochentag, an dem auf lebensmittelwarnung.de mittels Pressemitteilung über Rückruf informiert wird.
Zeitraum: 12. September 2014 bis 28. März 2017.

rungen mit einem Rückruf von Senseo-Kaffeemaschinen.⁷⁷ „Dies gilt meines Erachtens allerdings nur, wenn das betroffene Unternehmen im ‚driver’s seat‘ sitzt. Sobald Konsumenten den Eindruck haben, dass ein Unternehmen nur auf öffentlichen Druck hin handelt, wird das Unternehmen nicht mehr als verantwortungsbewusst gesehen. Wenn dies gelingt, nutzt dies selbstverständlich der Reputation eines Unternehmens bzw. einer Marke.“

Ein gut gemachter Rückruf fördere sogar den Absatz, heißt es bei manchem Unternehmen. Doch es ist ein offenes Geheimnis in der Branche: Noch immer gibt es Fälle, in denen vor allem die Firmeninhaber möglichst wenig schlechte Presse wollen. Die dann versuchen, eine allzu offensive Kommunikation zu vermeiden – oder den Rückruf als solchen. Wie viele unbemerkt damit durchkommen, darüber lässt sich bestenfalls spekulieren.

FRÜHER WURDE MEIST STILL ZURÜCKGERUFEN

Die zweite Frage, die sich dem Unternehmen stellt: Haben die betroffenen Produkte die Endverbraucherinnen und -verbraucher bereits erreicht? Falls diese Möglichkeit besteht, führt dies meist (wenn auch nicht immer) zum öffentlichen Rückruf. Auch dies hat sich gewandelt. Experten führen die steigende Zahl an Rückrufaktionen darauf zurück, dass heute schneller öffentlich gewarnt wird – und nicht zwingend darauf, dass heute mehr unsichere Lebensmittel in den Handel geraten. „Die Rückrufe gab es früher mindestens in gleicher Höhe, aber die Produkte wurden still zurückgerufen, ohne dass es die Verbraucher merkten“, sagte die Lebensmittelexpertin Silke Schwartau von der Verbraucherzentrale Hamburg in einem Gespräch mit der Funke-Mediengruppe.⁷⁸

„Die Rückrufe gab es früher mindestens in gleicher Höhe, aber die Produkte wurden still zurückgerufen, ohne dass es die Verbraucher merkten.“

Lebensmittelexpertin
Silke Schwartau von der
Verbraucherzentrale Hamburg

Entscheidet sich das Unternehmen für einen öffentlichen Rückruf, so muss es festlegen, welche Kanäle es nutzt, um die Verbraucherinnen und Verbraucher vor dem Verzehr der Produkte zu warnen. Wie in Kapitel 1 erläutert, gibt es keinerlei gesetzliche Vorgaben oder allgemein anerkannte Leitfäden dafür, wie eine solche Warnung erfolgen soll. Das Unternehmen kann die regionale oder überregionale Presse informieren, über die unternehmenseigene Website oder Social-Media-Kanäle informieren, einen Aushang am Supermarktregal oder an den Supermarktkassen veranlassen, eine Hotline für mögliche Fragen einrichten oder Kundinnen und Kunden direkt kontaktieren, wenn zum Beispiel durch eine Kundenkarte oder durch einen Onlinekauf Kontaktdaten vorliegen. Dazu verpflichtet, all diese Kanäle zu nutzen, sind die Unternehmen nicht – entsprechend unterschiedlich gehen sie vor.

Gehört eine Pressemitteilung an die Deutsche Presseagentur zum Standard, scheiden sich die Geister schon beim übrigen Medienverteiler. Und mehr noch bei den „eigenen“ Medien, also Website oder Social-Media-Kanäle, über die

⁷⁷ Aus: Tina Glasl, Prof. Dr. Thomas Klindt: „Krisenfall Produktrückrufe“, Boorberg, 2012

⁷⁸ „Verbraucherschutz: Zahl der Lebensmittel-Rückrufe stark gestiegen“, Meldung der Deutschen Presseagentur vom 29.3.2017

In den meisten Social-Media-Kanälen bringen Nahrungsmittel eben „Lebensfreude“ oder „Gesundheit“ mit sich – aber gewiss keinen Brechdurchfall.

manche Hersteller über beachtliche Reichweite verfügen. Oft sind es jedoch die Marketingabteilungen oder beauftragte PR-Agenturen, die Facebook & Co. bespielen – und die, so ist zu hören, sind häufig wenig willens, sich das mühsam mit bunten Bildern und fröhlichen Gewinnspielen aufgebaute Markenimage durch Verzehrwarnungen beschädigen zu lassen. In den meisten Social-Media-Kanälen bringen Nahrungsmittel eben „Lebensfreude“ oder „Gesundheit“ mit sich – aber gewiss keinen Brechdurchfall. Dabei liegt es nahe anzunehmen, dass gerade diejenigen Menschen, die sich in sozialen Netzwerken gezielt mit einem Unternehmen verbinden, gerade dann informiert werden möchten, wenn es ausnahmsweise einmal wirklich wichtig ist. Dass ein Unternehmen gar noch den eigenen Newsletter-Verteiler für eine Produktwarnung nutzt, ist nach foodwatch-Kennntnis die absolute Ausnahme. Manche Firmen geizen bei ihren Warnungen sogar mit einem Produktfoto, das den Kunden die Identifikation erheblich erleichtern würde.

VERBRAUCHERZENTRALE KRITISIERT VERHARMLOSENDE WORTWAHL

Auch bei der Wortwahl sind die Unterschiede gewaltig. Dass für eine Rückrufinformation keine Edelfedern verpflichtet werden, ist verständlich – dass den Verbraucherinnen und Verbrauchern wichtige Informationen vorenthalten oder nur unverständlich präsentiert werden, eher nicht.

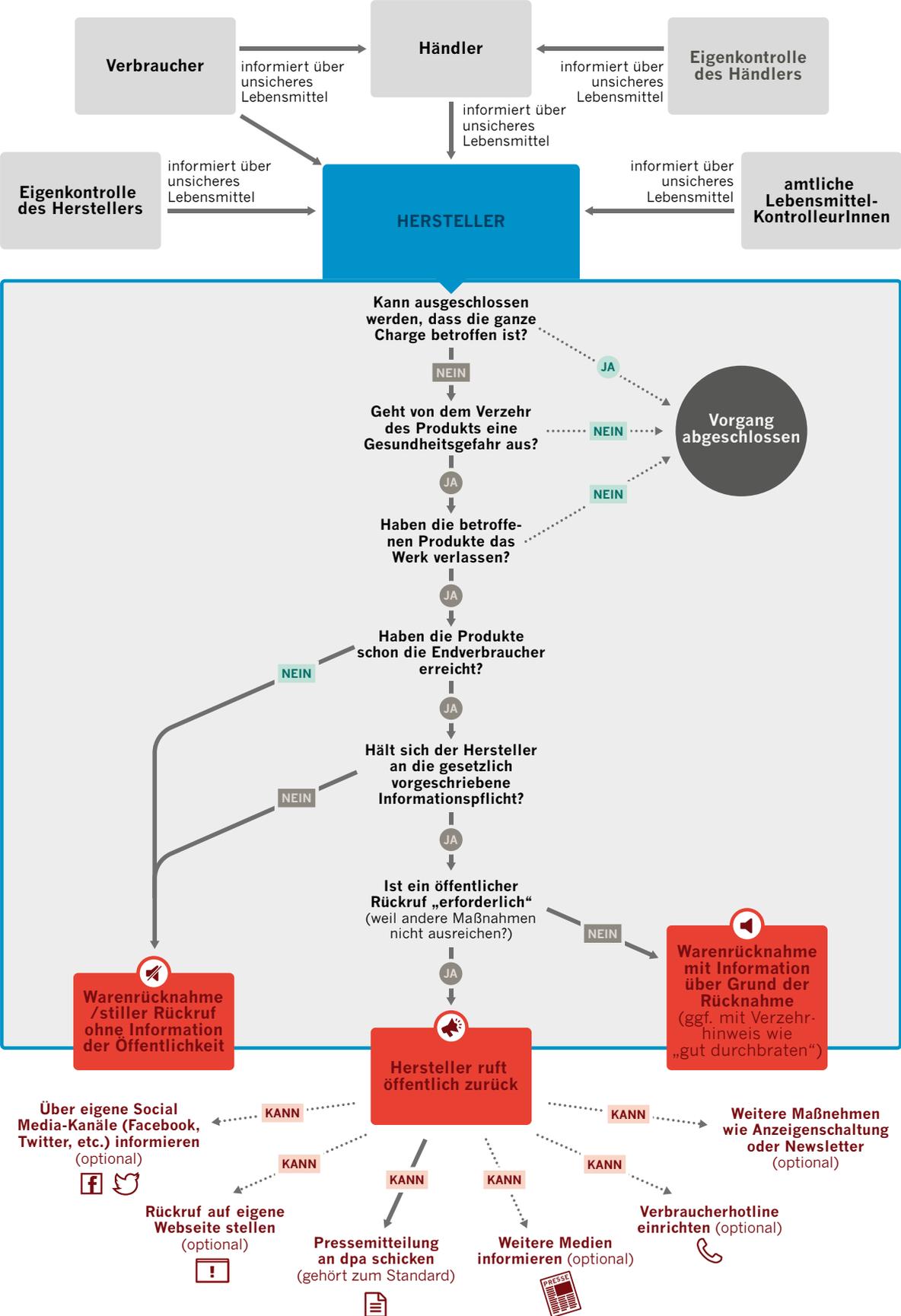
Zwischen Juli 2015 und April 2016 wertete die Verbraucherzentrale Hamburg 50 Lebensmittelwarnungen aus. „80 Prozent der Warnmeldungen beschreiben die mögliche Gesundheitsgefährdung nur unzureichend, weil sie entweder unvollständig sind oder die Risiken verharmlost werden“, kritisierte sie im Anschluss.⁷⁹

Von den 50 Warnungen haben die Verbraucherschützer lediglich bei zehn „eine gute Beschreibung der Risiken“ vorgefunden. Fünfmal seien mögliche Auswirkungen „verharmlost“, in 27 Fällen überhaupt „keine Aussagen über die gesundheitlichen Gefährdungen getroffen“ worden. Viermal waren ihnen „die Formulierungen zu Gesundheitsrisiken zu unkonkret oder zu unverständlich und versteckten sich hinter Fachbegriffen“ und in weiteren vier Fällen seien die Auswirkungen „nur teilweise benannt“ gewesen. Ein besonders drastisches Beispiel: Die Warnung vor Bio-Weichkäseprodukten der Käseerei Zurwies, zurückgerufen im März 2016 wegen eines Listerienverdachts. Anstatt angemessen auf die gesundheitlichen Risiken hinzuweisen, die bei Immungeschwächten, Schwangeren oder Neugeborenen bis hin zum Tod reichen können, habe das Unternehmen lediglich vor „Fieber und/oder Kopfschmerzen“ gewarnt.⁸⁰ Auch wenn die Behörden in solchen Fällen eingreifen könnten – sie haben es offensichtlich nicht getan. Die Beispiele führen anschaulich vor Augen, wie groß die Entscheidungsspielräume der Unternehmen auch im Hinblick auf die Formulierung der Warnungen sind.

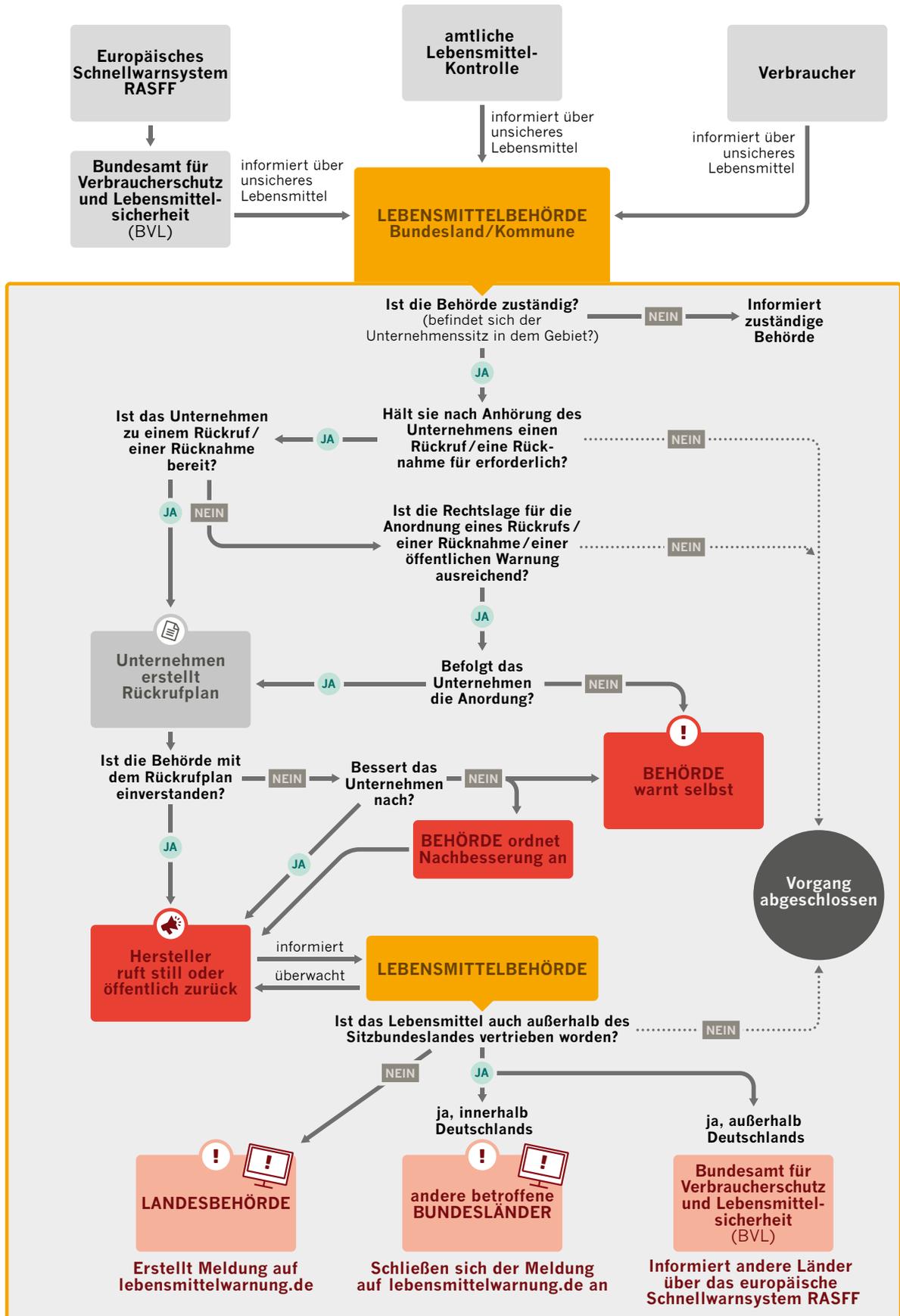
⁷⁹ <http://www.vzhh.de/ernaehrung/461519/vorsicht-lebensmittelwarnung.aspx>

⁸⁰ http://www.vzhh.de/ernaehrung/461525/vzhh_Lebensmittelwarnung_Unzureichende_Warnmeldungen.pdf

SCHEMA: ABLAUF EINER RÜCKRUFAKTION AUS SICHT DES HERSTELLERS



SCHEMA: ABLAUF EINER RÜCKRUFKATION AUS SICHT DER LEBENSMITTELBEHÖRDE



VON 24 STUNDEN BIS ZU EINER GANZEN WOCHE

Wie schnell ein Rückruf nach Bekanntwerden des Problems schließlich erfolgt, das hängt vom Unternehmen ab. Bis ermittelt ist, wohin die fraglichen Produkte geliefert wurden, ob nur das In- oder auch das Ausland betroffen ist; bis eine Pressemitteilung abgestimmt, Rückrufplakate gestaltet, die Kommunikationsverantwortlichen in Presseabteilung und bei der Social-Media-Agentur informiert sind; bis die Telekom eine kostenlose 0800-Hotline eingerichtet hat und das Hotline-Personal weiß, was es zu sagen hat – das alles kostet Zeit. Vor allem dann, wenn es keinen schon im Vorfeld etablierten Krisenplan gibt. „Die Guten schaffen es in 24 Stunden. Es kann aber auch eine Woche dauern“, sagt Branchenkenner Prof. Thomas Klindt über den Zeitraum zwischen der Entscheidung für einen Rückruf und dessen Durchführung.

Wie schnell ein Rückruf nach Bekanntwerden des Problems schließlich erfolgt, das hängt vom Unternehmen ab.

EINZELHANDEL UND LEBENSMITTELINDUSTRIE: EINE SCHWIERIGE BEZIEHUNG

Besondere Bedeutung bei der Verbreitung einer Warnung kommt dem Einzelhandel zu. Edeka, Rewe, Lidl, Aldi & Co. haben täglich Millionen von Kundenkontakten, viele Verbraucherinnen und Verbraucher besuchen die Märkte mehrmals in der Woche. Doch das Zusammenspiel zwischen Herstellern und Handel läuft alles andere als reibungslos.

Geht es um ein Markenprodukt, fühlen sich viele Händler nicht zuständig – selbst der Aushang einer Warnung in den Läden gehört dann nicht zum Branchenstandard. Mehrere Gesprächspartner berichteten foodwatch übereinstimmend, dass sich Handelsunternehmen in solchen Fällen bemühten, möglichst nicht mit dem Rückruf in Verbindung gebracht zu werden.

Geht es um ein Markenprodukt, fühlen sich viele Händler nicht zuständig – selbst der Aushang einer Warnung in den Läden gehört dann nicht zum Branchenstandard.

Selbst Handelsunternehmen, die keine Schwierigkeit damit haben, mit Plakaten auf den Rückruf eines Markenartikels hinzuweisen – die Verantwortung für das Geschehen lässt sich hier ja eindeutig dem Hersteller zuordnen –, entscheiden sich aus Imagegründen manches Mal doch gegen eine Information ihrer Kundschaft. Zum Beispiel an Bedientheken für Käse, Fleisch, Wurst, Antipasti und mehr: Hier wirkt es auf die Kundinnen und Kunden, als sei allein der Händler verantwortlich für die Ware. Diese jedoch kommt meist von zahlreichen unterschiedlichen Herstellern. Ein leitender Mitarbeiter eines solchen Produzenten berichtet von einem Rückruf-Fall, in dem Supermarktketten sich gesträubt hätten, an ihren Bedientheken einen Hinweis auf den Rückruf anzubringen – „weil die Kunden denken könnten, der Supermarkt hätte damit etwas zu tun“.

DREIMAL HOCHWALD

Es las sich ein wenig rätselhaft. „Die Hochwald Foods GmbH ruft wegen einer Unsterilität bei der Produktion von H-Milch folgende Produkte zurück“, hieß es am 23. September 2016 in einer Pressemitteilung des Molkereiuunternehmens aus dem Hunsrück.⁸¹ Es folgte eine Auflistung zahlreicher H-Milch-Handelsmarken, die von dem Rückruf betroffen waren. Neben dem Stichwort „Unsterilität“ schrieb Hochwald über den Grund der Warnung nur: „Die vorstehend aufgeführten Produkte entsprechen nicht den hohen Qualitätsansprüchen der Hochwald Foods GmbH und sind nach unserer eigenen und gutachterlichen Einschätzung nicht für den Verzehr geeignet.“ Vom Verzehr sei abzusehen, es folgte noch der Hinweis an die Verbraucherinnen und Verbraucher: „Sollten Sie eines der oben aufgeführten Produkte bereits verzehrt haben und im unmittelbaren Zusammenhang damit gesundheitliche Probleme verspüren, konsultieren Sie bitte Ihren Arzt.“ Womit war die Milch belastet? Was hatte die „gutachterliche Einschätzung“ ergeben? Welche Risiken bestanden für die Konsumentinnen und Konsumenten? Was bedeutet „Unsterilität“? Das alles blieb äußerst wolkig.

Nun lässt sich der Molkerei nicht vorwerfen, dass sie mit der Warnung hinterm Berg halten wollte. Sie wandte sich sogar aktiv an die privat betriebene Internetseite produktueckrufe.de, um die Verzehrwarnung auch dort verbreiten zu lassen. Doch auch hier blieb die Meldung vom Folgetag (24. September) äußerst vage: In der Kategorie „Gefahr/Risiko“ war lediglich vermerkt: „Gesundheitsgefahr (bei gesundheitlichen Problemen ist ein Arzt zu konsultieren!)“.⁸²

An fehlenden Erkenntnissen ist eine detailliertere Information kaum gescheitert. Ebenfalls am 24. September veranlasste der Discounter Lidl, der die be-



Warenrückruf des Molkereiuunternehmens Hochwald vom 24. September 2016.

troffene H-Milch unter seiner Eigenmarke „Milbona“ vertrieb, Plakataushänge in seinen Filialen. Darauf hieß es klar und verständlich: „Im Rahmen von Eigenuntersuchungen des Lieferanten Hochwald Foods GmbH wurde *Bacillus cereus* nachgewiesen. *Bacillus cereus* kann Auslöser von Magen/Darmerkrankungen sein.“⁸³

Erst zwei Tage später, offenbar nachdem behördliche Tests die Ergebnisse der Eigenkontrollen bestätigt hatten, benannte auch Hochwald in einer aktualisierten Rückrufinformation Keim und Risiken genau.⁸⁴ Warum nicht gleich? „Es gehört zur Politik unseres Hauses, erst mit Abschluss sämtlicher Untersuchungsergebnisse eine abschließende Risikobewertung vorzunehmen und Verbraucher bis dahin im Vorfeld nicht zu beunruhigen“, erklärte das Unternehmen auf Anfrage.⁸⁵ Eine interessante Haltung, zumal dem Unternehmen ja bereits konkrete Hinweise darauf vorlagen, dass es Grund zur Beunruhigung gab – und ob der Verzicht auf die Information, wie sich die genannte „Gesundheitsgefahr“ äußern könnte, zur Beruhigung der Kundinnen und Kunden der betroffenen Milch beiträgt, sei dahingestellt. So oder so: Der Fall zeigt beispielhaft, welche Spielräume Unternehmen bei der Ausgestaltung ihrer Warnungen haben – und welche Spielräume Behörden zulassen.

⁸¹ http://www.produktueckrufe.de/wp-files/HOCHWALD_Rueckruf_H-Milch.pdf
⁸² http://www.produktueckrufe.de/wp-files/HOCHWALD_Rueckruf_H-Milch_A.pdf
⁸³ <https://www.lidl.de/de/asset/other/Rueckruf-Hochwald2.pdf>
⁸⁴ http://www.produktueckrufe.de/wp-files/HOCHWALD_Rueckruf_H-Milch2.pdf
⁸⁵ E-Mail aus der Pressestelle der Hochwald Foods GmbH an foodwatch vom 26.06.2017

Anders gelagert sind Rückrufaktionen bei den Handelsmarken – bei Produkten also, die zwar meist von einer unabhängigen Firma hergestellt, die aber unter dem Namen des Handelskonzerns oder einer seiner Eigenmarken verkauft werden. Gerade große Supermarktketten diktieren den Produzenten in einem solchen Fall alles, bis hin zur Formulierung der Gesundheitsrisiken. Wobei sich die Handelsunternehmen dabei meist aus einem einmal eingerichteten Standard-Werkzeugkoffer bedienen. Salmonellen? Listerien? Fremdkörper? Für die üblichen Befunde finden sich darin fertige Formulierungen. Das hat Vorteile – da die Handelsunternehmen oft über das größere Know-how verfügen als mancher mittelständische Produktionsbetrieb – kann aber auch nachteilig sein. So berichtet ein Gesprächspartner aus der Lebensmittelwirtschaft von einem Fall, in dem der Pressesprecher eines Handelsunternehmens eine „stärkere“ Formulierung über die Gesundheitsrisiken verhindert habe, um die Standardformulierungen der Supermarktkette durchzusetzen.

Das Diktat des Handels bei den Eigenmarken kann also durchaus problematisch sein. Auf den Rückrufplakaten heißt es dann in der Regel auch: „Hersteller X ruft zurück“, der Verweis auf die Handelsmarke ist weniger prominent betont. Schon eher heißt es, dass der Rückruf „auf Veranlassung“ des Supermarkts erfolgt sei. Immer wieder schwierig ist es offenbar für die Hersteller von Handelsmarken, ihren Rückrufinformationen Produktfotos anzuhängen – schließlich wäre dort dann prominent das Logo des Handelsunternehmens abgebildet.

So unterschiedlich Herstellerfirmen agieren, so unterschiedlich handhabt auch der Handel Rückrufe (siehe auch Kasten Seite 52). Mal finden sich kleine Hinweise am Regal des betroffenen Produktes, mal große Plakate an der Tür, mal Aushänge im Kassensbereich. In einem Berliner Lidl-Markt fand foodwatch im Frühjahr 2017 ein recht unscheinbares Rückruf-Plakat an einer Säule zwischen Kassen und Ausgang hängen – wer zufällig eine der beiden hinteren Kassen auswählte, ging daran vorbei. Kundinnen und Kunden, die sich stattdessen an den vorderen drei Kassen anstellten, hatten Pech. Ein anderer Supermarkt druckte die Verzehrwarnung auf eine Art Fresszettel und legte sie auf die Ablage der Verpackungsmülleimer zwischen dutzende Werbeflyer – und ließ zu, dass diese die Rückruf-Info weitgehend verdeckten.

Trotz aller Interessenkonflikte, obwohl die Handhabe von Firma zu Firma und im Falle des Handels zum Teil sogar von Filiale zu Filiale unterschiedlicher kaum sein könnte – das Lebensmittelrecht macht Unternehmen primär für Rückrufaktionen verantwortlich. Die Behörden – die diese Interessenskonflikte nicht haben – sind nur sekundär verantwortlich.

Immer wieder schwierig ist es offenbar für die Hersteller von Handelsmarken, ihren Rückrufinformationen Produktfotos anzuhängen – schließlich wäre dort dann prominent das Logo des Handelsunternehmens abgebildet.

DIE SCHLÜSSELROLLE DES HANDELS



In der Frage, ob Verbraucherinnen und Verbraucher auch tatsächlich mitbekommen, wenn Lebensmittel zurückgerufen werden, spielt der Einzelhandel eine zentrale Rolle. Anders als Hersteller haben Supermärkte ständig den direkten Kontakt zu ihren Kundinnen und Kunden. Hat der Händler Kenntnis über einen Rückruf oder ruft selbst ein Produkt einer Eigenmarke zurück, könnte er seine besondere Stellung in der Lebensmittelkette nutzen, um vor dem Verzehr von Lebensmitteln zu warnen.

Die meisten Menschen erledigen ihre Einkäufe stets bei den gleichen Läden in der Nähe. Sie kehren in regelmäßigen Abständen zu den gleichen Verkaufsstellen zurück. Aus diesem Grund eignen sich Aushänge am Eingang des Supermarktes, an den Kassen oder direkt am Regal besonders gut, um mit hoher Wahrscheinlichkeit die richtige Zielgruppe für öffentliche Rückrufe zu erreichen. Neben dem „Point of Sale“, also dem Einzelhandelsmarkt, treten Händler auch durch andere Kanäle mit ihren Kundinnen und Kunden in Kontakt. So verschicken die meisten Supermarktketten Newsletter, drucken Werbeprospekte, betreiben Verbraucher-Hotlines und bedienen darüber hinaus Social Media-Kanäle wie Facebook, Twitter, Snapchat oder Google+. Auch hierüber könnten sie Verbraucherinnen und Verbraucher direkt erreichen, wenn es zu einem Rückruf kommt.

UMFRAGE UNTER HANDELSUNTERNEHMEN

foodwatch hat die führenden Lebensmitteleinzelhändler, Drogeriemärkte und Onlinehändler⁸⁶ befragt, welche der bestehenden Kanäle üblicherweise genutzt werden, wenn ein Lebensmittel (Eigen- und Herstellermarke) zurückgerufen wird. Alle Befragten geben an, dass der Rückruf eines Eigenmarkenprodukts immer mit dem Versand einer Pressemit-

teilung einhergeht. Anders wird es im Fall von Markenartikeln gehandhabt. Da hier der Hersteller primär für die Produktsicherheit verantwortlich ist, übernimmt auch dieser das Rückrufmanagement mit- samt der Information der Presse.

Alle anderen Informationskanäle, die ja ohnehin bestehen, könnten von Handelsketten genutzt werden, um ihre Kundinnen und Kunden über zurückgerufene Produkte zu informieren – egal ob Eigen- oder Herstellermarke. Die meisten Händler richten aber nur Verbraucher-Hotlines ein und veröffentlichen eine Meldung auf ihrer Website. Manche Händler machen Aushänge in den einzelnen Filialen. Keiner der befragten Händler nutzt alle Kanäle, die ihm zur Verfügung stehen.

AUSHÄNGE IM MARKT SELTEN

Real (Metro), Edeka, Lidl, Kaufland und Rossmann geben gegenüber foodwatch an, dass sie Plakate mit Verzehrwarnungen in den betroffenen Filialen aushängen. Edeka schränkt ein, dass ein solcher Aushang nur „im Bedarfsfall“ gemacht wird. Rossmann gibt an, „Plakate (DIN A 4) an den Eingangstüren und allen Kassenplätzen der Filialen“ auszuhängen. Ob die Händler neben den Rückrufen von Eigenmarken auch Plakate auch über Rückrufe von Herstellerartikeln in den einzelnen Filialen aushängen, lassen die Herstellerantworten gegenüber foodwatch offen. Ein Brancheninsider äußert gegenüber foodwatch, dass die Händler ungern mit einem Rückruf in Verbindung gebracht werden wollen, den sie nicht selbst verschuldet haben. Aus diesem Grund findet man seltener Plakate in Supermärkten, auf denen über den Rückruf von Nicht-Eigenmarken informiert wird.

⁸⁶ foodwatch hat am 24. April 2017 einen Fragenbogen an Edeka, Lidl, Kaufland, Rewe, Metro (Real), Aldi Süd, Aldi Nord, Globus, dm, Rossmann, Amazon (Amazon Fresh), Mytime.de und allyouneedfresh geschickt. Bis auf Rewe, dm und Globus haben alle befragten Händler foodwatch eine Antwort zukommen lassen.



Nach Angaben von Rossmann, Edeka, Lidl, Real und Kaufland ist es für die Märkte auch üblich, dass sie über ihre Website Kundinnen und Kunden über Rückrufe informieren. Das geschieht allerdings meist nicht auffällig, sondern eher versteckt. Die wenigsten Handelsketten haben auf ihrer Website eine Rubrik eigens für Rückrufe eingerichtet. Außerdem wird auf vielen Händlerwebsites nur über Rückrufe von Produkten der Eigenmarken informiert.

In aller Regel haben die Handelskonzerne auch einen Newsletter eingerichtet. Der Discounter Lidl verspricht seinen Abonnenten: „Immer aktuelle Informationen über Werbeterminen, Rabattaktionen & Produktneuheiten.“⁸⁷ Und Edeka kündigt an: „Nichts mehr verpassen!“⁸⁸ Obwohl der Handel so unmittelbar mit den eigenen Kundinnen und Kunden in Kontakt treten kann, nutzt er den Newsletter nicht, um Verbraucherinnen und Verbraucher über zurückgerufene Produkte zu informieren. Einzig Kaufland hat foodwatch gegenüber angegeben, Produktrückrufe auch über den Newsletter-Verteiler zu versenden.

KEINE NEGATIVNACHRICHTEN AUF FACEBOOK, TWITTER UND CO.

Die unternehmenseigenen Social Media-Kanäle nutzen alle befragten Unternehmen offenbar ausschließlich für Eigenwerbung oder Rabattaktionen. Keines der Handelsunternehmen hat foodwatch gegenüber angegeben, gegenwärtig auch die zum Teil sehr reichweitenstarken Netzwerke wie Facebook, Twitter, Snapchat und Google+ zu nutzen, um auf Rückrufe hinzuweisen.

Den Online-Händlern kommt in Sachen Rückrufoffenkommunikation eine besondere Rolle zu. Sie wissen genau, welcher Kunde welches Produkt gekauft hat,

verfügen über die jeweiligen Kontaktdaten und können im Ernstfall ihre Kundschaft direkt warnen. Dass das auch so üblich ist, bestätigen die Online-Händler AllyouneedFresh, MyTime.de und Amazon gegenüber foodwatch. Von MyTime.de heißt es, „Der E-Mail-Versand gewährleistet die gezielte individuelle Ansprache mit einer fast 100%igen Erreichbarkeit der Betroffenen.“ AllyouneedFresh informiere Kundinnen und Kunden darüber hinaus sogar „in besonderen Fällen auch per Telefon oder SMS“. Aber auch die Online-Händler nutzen ihre Social-Media-Kanäle offenbar ausschließlich für positive Botschaften. Auf die Frage, ob sie auch Kanäle wie Facebook nutzen, um auf Rückrufe aufmerksam zu machen, bekommen wir von Amazon und AllyouneedFresh keine Antwort. MyTime.de schreibt: „Weitere Kanäle sind [...] nicht erforderlich.“

Kein einziges Handelsunternehmen nutzt alle zur Verfügung stehenden Informationskanäle, um ihre Kundinnen und Kunden vor Gesundheitsgefahren zu warnen. Insbesondere Social Media-Kanäle, mit denen besonders viele Verbraucherinnen und Verbraucher erreicht werden könnten, werden in der Regel nicht eingesetzt. Gleiches gilt für den Newsletter. Werden nicht die eignen Produkte zurückgerufen, sondern die eines Markenherstellers, informieren die Supermärkte in der Regel nicht. Warum? Wahrscheinlich, um nicht mit dem Fehler der Hersteller in Verbindung gebracht zu werden und die Webkanäle nur für positive Meldungen einzusetzen. Dabei sind die Reaktionen der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Rückrufe oftmals positiv. Der Online-Händler myTime.de sieht in Rückrufen keinen Imageverlust. Gegenüber foodwatch schreibt ein Sprecher: „Die Reaktionen unserer Kunden im Fall von Produktrückrufen sind positiv. Wir erhalten aufrichtigen Dank und beantworten Nachfragen.“

⁸⁷ https://www.lidl.de/de/newsletter?gclid=Cj0KEQjw9r7JBRCj37PIItTskaMBEIQAKTzTF1xfMAMy4ZWgdGrwGk7sQ_JDID0bmYVmNat4h_o064aAt_U8P8HAQ

⁸⁸ https://www.edeka.de/moduleseiten/newsletter/axmi_index.jsp

DER LANGE WEG ÜBER DIE BEHÖRDEN

Eine aktivere Rolle kommt einer Behörde vor allem zu, wenn sie es selbst ist, die auf ein mangelhaftes Produkt stößt und das Herstellerunternehmen damit konfrontiert. Nicht immer heißt das, dass es dann auch schnell geht. Über Laboranalysen wird selbst dann auch mal gestritten, wenn die Sache eigentlich klar ist – wie ein Beispiel zeigt, das die baden-württembergischen Behörden in ihrem Jahresbericht Lebensmittelüberwachung 2014 ausführlich schildern.⁸⁹ Demnach seien bei einer amtlichen Untersuchung Schimmelpilzgifte (Aflatoxine) in einer Probe Sonnenblumenkerne nachgewiesen worden. Der Importeur aber, ein Handelsunternehmen aus dem Ostalbkreis, habe sich auf eine Gegenprobe berufen, in der ein von ihm beauftragtes Labor keine Aflatoxine nachweisen konnte. Das bedeutet freilich keine Entwarnung, sind Aflatoxine doch (wie auch andere Verunreinigungen oder Kontaminanten) nicht zwingend gleichmäßig in einer Charge verteilt, sie bilden Nester. Der Betrieb aber habe sich auf Grundlage seines negativen Analysebefundes geweigert, der behördlichen Rückrufanordnung nachzukommen, und Eilrechtsschutz beantragt. Diesen habe das Verwaltungsgericht Stuttgart schließlich abgewiesen, das Unternehmen sich gefügt. Dennoch: Warenrücknahme und Warnung der Öffentlichkeit erfolgten aufgrund des Streits verspätet. Schneller wäre es gegangen, wenn die Rechtsgrundlage eindeutig einen Rückruf auf Grundlage einer einzelnen behördlichen Analyse, freilich nach einem anerkannten Verfahren, vorschreiben würde.

Manche Kreisbehörde stimmt Rückrufmaßnahmen oder die Formulierung einer Warnung mit der Landesbehörde ab, manch andere nicht.

Während Europäische Union und Bund den rechtlichen Rahmen für die Lebensmittelüberwachung setzen, ist die Durchführung föderal organisiert. Die Länder delegieren diese Aufgabe meist an Veterinär- oder Gesundheitsämter in den Kommunen, die alle Zuständigkeiten haben, einen Rückruf im Zweifel anzuordnen. Oft sind sie es, die mit den Unternehmen das „Wie“ einer öffentlichen Warnung besprechen – manchmal sind es auch die oberen Überwachungsbehörden des Landes, also ein Landesamt oder das Fachministerium (in manchen Ländern gibt es zudem eine mittlere Ebene). Manche Kreisbehörde stimmt Rückrufmaßnahmen oder die Formulierung einer Warnung mit der Landesbehörde ab, manch andere nicht. Klingt nach Wirrwarr? Ist es manchmal auch. Es hat sich einiges an Wildwuchs breitgemacht in der föderalen Behördenlandschaft. In welchen Fällen die obere Behörde übernehme und wann das kommunale Amt die Fäden in der Hand behalte, wollte foodwatch von den Beamten in einem Bundesland wissen. Das sei mal so und mal so, lautete die überraschend offene Antwort. Größere Fälle ziehe die obere Verwaltungsebene an sich, kleinere betreue meist die Kommune. Aber die größeren Unternehmen hätten eben die Handynummern der Ministerialbeamten und klärten die Sache direkt mit höchster Stelle. Offensichtlich tun sie gut daran. Denn Unternehmensvertreter berichteten foodwatch von Fällen, in denen eigentlich schon alles mit der zuständigen kommunalen Be-

⁸⁹ https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PDFs/Verbraucherschutz/Jahresbericht_2014_Lebensmittelueberwachung_Web.pdf S. 25

hörde besprochen war – und dann doch alles anders entschieden wurde, weil sich plötzlich das Ministerium einschaltete.

„BEFUNDLÄNDER“ UND „SITZLÄNDER“

Hinzu kommt das sogenannte Sitzland-Prinzip. Entdeckt beispielsweise eine Landkreisbehörde in Niedersachsen Reinigungsmittelrückstände in einer Flasche Apfelsaft, so meldet sie diesen Fund zunächst an die oberste Landesbehörde. Hat der Hersteller seinen Sitz in einem anderen Bundesland, so wird im zweiten Schritt die oberste Landesbehörde im „Sitzland“ informiert – die dann entweder selbst auf das Unternehmen zugeht oder an die zuständige kommunale Behörde delegiert. Manches Mal sind die Wege gar nicht so einfach, etwa wenn der Hersteller Produktion und Verwaltungssitz in unterschiedlichen Bundesländern hat.

Bereits bei der Sortierung der Zuständigkeiten kann es also zu vermeidbaren Zeitverzögerungen kommen: Obwohl eine Behörde – im sogenannten „Befundland“ – Kenntnis über eine potenzielle Gesundheitsgefahr für Verbraucherinnen und Verbraucher hat, übernimmt nicht sie den Fall, sondern geht erst einmal über den Dienstweg in das „Sitzland“. In dieser Zeit könnte das Unternehmen bereits mit der Krisenbewältigung beginnen: prüfen, welche Chargen betroffen sein könnten, Händler informieren, gegebenenfalls die Produktion stoppen und einen Rückruf oder eine Rücknahme einleiten.

Rechtlich gesehen hat zwar jede Behörde die Befugnis, unabhängig von den Ländergrenzen tätig zu werden, gerade wenn sie den Befund ermittelt hat und Menschen in ihrem Hoheitsgebiet betroffen sind. In der Praxis aber halten sich die Behörden in aller Regel an das „Sitzland-Prinzip“. Bei der öffentlichen Information über einen bereits erfolgten Rückruf haben sich die Länder darauf explizit verständigt. Was dazu führen kann, dass Land A über einen Rückruf öffentlich informieren möchte, B als „Sitzland“ diese Information jedoch unterlässt – für die Bürgerinnen und Bürger in Land A heißt es dann trotz williger Behörde: Pech gehabt.

„SITZLAND-PRINZIP“ IST UMSTRITTEN

Das alles ist auch Gegenstand von Diskussionen zwischen den Verantwortlichen. „Wir haben ein recht gespaltenes Verhältnis zum Sitzland-Prinzip“, sagt beispielsweise Jürgen Maier, Abteilungsleiter „Verbraucherschutz und Ernährung“ im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg. „Wenn es um die Gefahrenabwehr geht, ist es egal, in welchem Land der Hersteller sitzt – absolute Priorität hat für uns die rasche Gefahrenabwehr.“⁹⁰

Obwohl eine Behörde – im sogenannten „Befundland“ – Kenntnis über eine potenzielle Gesundheitsgefahr für Verbraucherinnen und Verbraucher hat, übernimmt nicht sie den Fall, sondern geht erst einmal über den Dienstweg in das „Sitzland“.

„Wir haben ein recht gespaltenes Verhältnis zum Sitzland-Prinzip. Wenn es um die Gefahrenabwehr geht, ist es egal, in welchem Land der Hersteller sitzt – absolute Priorität hat für uns die rasche Gefahrenabwehr.“

Jürgen Maier, Abteilungsleiter „Verbraucherschutz und Ernährung“ im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg.

⁹⁰ am 22. Mai 2017 im Gespräch mit foodwatch, Zitat bestätigt per E-Mail am 02.06.2017

Auch die Rechtslage lässt einiges unklar. Beispiel: Eine Behörde stößt auf ein unsicheres Lebensmittel. Der Hersteller sitzt auch in ihrem Land – vertreibt die Produkte aber ausschließlich in anderen Bundesländern, die „eigene“ Bevölkerung ist also nicht betroffen. Darf die Behörde dennoch einen Rückruf anordnen? Nach Auffassung mancher Beamten wäre das rechtswidrig – andere wiederum halten diese Auffassung für ausgemachten Unsinn. Sicher ist nur, wer die Leidtragenden solcher Unklarheiten sind: die Verbraucherinnen und Verbraucher.

HERSTELLER KLAGEN ÜBER BEHÖRDENWILLKÜR

Einheitliche Vorgehensweisen gibt es nicht – was auch die Herstellerbetriebe zu spüren bekommen. Der Qualitätssicherungs-Verantwortliche eines mittelständischen Unternehmens beklagt, dass es über die Bewertung zwischen „Befundland“ und „Sitzland“ schon mal zum Streit komme. Während das „Befundland“ besonders streng sein wolle, achte das „Sitzland“ darauf, seine „Schäfchen unter den Unternehmen zu schützen“, und komme daher zu ganz anderen Ergebnissen. Da gehe es weniger um die Sache – noch dazu, wenn die beiden Länder von Koalitionen unterschiedlicher Couleur regiert werden. „Manche Behördenvertreter halten sich weniger an die gesetzlichen Vorgaben, sondern handeln aus politischem Kalkül oder machen ihre Ränkespielchen“, so der harte Vorwurf des Unternehmensverantwortlichen.

Unterschiedliche Bewertungen in den Behörden haben nicht immer mit Politik zu tun, sondern auch mit der Ausstattung. Durch die kommunale Organisation der Lebensmittelüberwachung ist die Personaldecke vielerorts dünn. Mancher Kreis leistet sich gerade mal einen Veterinär in seinem Gesundheitsamt – und wenn der im Urlaub ist, kann der Dienstplan nicht so flexibel für Ausgleich sorgen wie im Falle einer Organisation mindestens auf Landesebene. Gerade kleinen Behörden ist es gar nicht möglich, profundes Fachwissen für jeden möglichen Fall einer Kontamination oder Verunreinigung von Lebensmitteln vorzuhalten. Behörden bilden Kompetenzcluster. Idealerweise suchen sie im Fall der Fälle Rat bei anderen Ämtern oder oberen Behörden, im echten Leben funktionieren solche Abstimmungen mal besser und mal schlechter. Ein Gesprächspartner aus einem Herstellerbetrieb hält die ihm bekannten kommunalen Behörden für „relativ unsicher in der Risikobewertung“. Er geht noch weiter: „Die Bewertung einiger Fälle durch die Behörden ist nicht immer gesetzeskonform. Die EU-Vorgaben werden mal so, mal so interpretiert bei der Frage, ob ein Rückruf nötig ist oder nicht.“

ZU ANORDNUNGEN KOMMT ES NUR SELTEN

Es ist keineswegs so, dass es nur die Unternehmen schwer hätten mit den Behörden. Doch bei allen Befugnissen, im Zweifelsfall gegen den Willen der Unternehmen Anordnungen erlassen zu können, ist die Macht gegenüber den

UNTERNEHMEN WARNT, BEHÖRDE NICHT – DER FALL TÖPFER

Am 7. April 2017 entschied sich die Töpfer GmbH zum Rückruf eines Babyprodukts. Bei Eigenkontrollen war aufgefallen, dass eine Charge der „milchfreien Spezialnahrung Lactopriv“ einen zu geringen Gehalt an Jod aufwies, was ein „wichtiger Nährstoff, gerade für Säuglinge, sei.“⁹¹ Ob damals ein gesundheitliches Risiko für Säuglinge sicher ausgeschlossen werden konnte, darüber lässt sich streiten – es dürfte in jedem Fall begrenzt gewesen sein, da Experten eine Jod-Unterversorgung allenfalls über einen längeren Zeitraum als problematisch bewerten und keine riesigen Mengen des Produkts betroffen waren. Der bayerische Hersteller Töpfer entschied sich dennoch freiwillig zum Rückruf. Große Verbreitung fand dieser allerdings nicht, obwohl es sich um ein Babyprodukt handelte.

Das Land Baden-Württemberg, wo das Produkt ebenfalls vertrieben wurde, hätte die Warnung des Unternehmens wohl verbreitet – sah seine Hände jedoch gebunden, da der Hersteller in Bayern sitzt: „Falls Bayern eine Meldung auf [dem bundesweiten, von den Behörden betriebenen Internetportal; Anm. foodwatch] www.lebensmittelwarnung.de eingestellt hätte und Baden-Württemberg beliefertes Bundesland wäre, hätten wir uns dieser Warnung angeschlossen“, teilte das zuständige Verbraucherministerium mit. Und weiter: „Wie eine Nachfrage in Bayern ergab, waren die dortigen Behörden informiert. Bayern hat den Sachverhalt dahingehend bewertet, dass keine Gesundheitsgefahr bestand sodass der Rückruf des Lebensmittelunternehmers nicht auf www.lebensmittelwarnung.de eingestellt wurde.“⁹²

Die gesundheitliche Bewertung jedoch hätte den bayerischen Beamten einerlei sein können – denn der Rückruf war ja da, veranlasst vom Unternehmen. Weshalb also die Zurückhaltung? „Grundsätzlich wer-

den auch ‚optimale‘ Rückrufe von Lebensmittelunternehmern auf www.lebensmittelwarnung.de eingestellt“, teilte das bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) auf Anfrage von foodwatch zwar mit.⁹³ Beim Fall Töpfer jedoch habe „eine Rechtsgrundlage für eine Einstellung“ nicht bestanden, wie das LGL zunächst schrieb⁹⁴ – später präzisierete die Behörde, es handele sich „um einen besonderen Einzelfall, da die Einstellung aus rechtlichen Gründen nicht ohne weiteres möglich war“.⁹⁵ Nur warum? Schließlich hatte das Unternehmen freiwillig eine Rückrufaktion gestartet, das Lebensmittelrecht (vgl. Kapitel 1) ermöglicht es in einem solchen Fall den Behörden ausdrücklich, auf die Unternehmenswarnung hinzuweisen. „Für das LGL stand jedoch nicht sicher fest, ob die Firma im vorliegenden Fall nicht irrtümlich annahm, dass ein Rückruf [...] aus Gründen des Gesundheitsschutzes erforderlich sei.“ Daher habe man von seinem Ermessensspielraum Gebrauch gemacht. So erklärte es die bayerische Behörde schließlich nach mehrfachem Nachfragen.

Es ist eine nach Auffassung von foodwatch (und konsultierten Rechtsexperten) geradezu hanebüchene Argumentation, die vor allem eine Frage aufwirft: Warum investiert eine zum Verbraucherschutz eingerichtete Behörde Zeit, um sich eine abenteuerliche Begründung dafür zu konstruieren, warum sie eine Information der Öffentlichkeit unterlässt, die zweifelsfrei rechtlich zulässig gewesen wäre? Es ging schließlich nicht um die Anordnung eines Rückrufs gegen den Willen des Unternehmens – sondern um die Weiterverbreitung der vom Hersteller selbst verbreiteten Warnung.



Warenrückruf des Babynahrungsherstellers Töpfer vom 7. April 2017.

⁹¹ <https://www.toepfer-babywelt.de/wp-content/uploads/2017/04/Lactopriv.pdf>

⁹² E-Mail der Pressestelle des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, 25. April 2017

⁹³ E-Mail der Pressestelle des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 2. Juni 2017

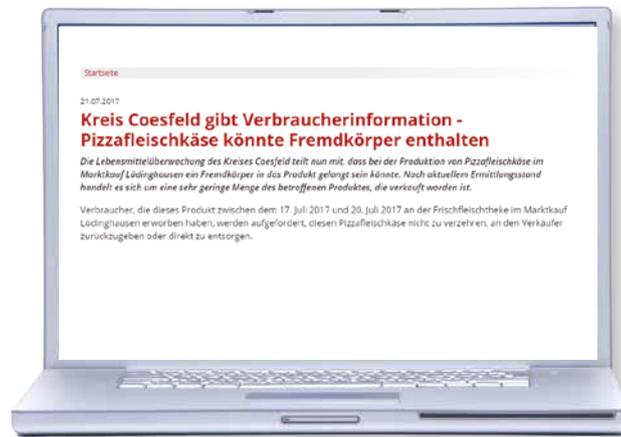
⁹⁴ E-Mail der Pressestelle des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 19. Mai 2017

⁹⁵ E-Mail der Pressestelle des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 2. Juni 2017

Unternehmen in der Praxis offenbar begrenzt. „Wir würden manchmal die Dinge schärfer formulieren“, bekennt zum Beispiel ein Beamter, wenn es um die Warnung vor Gesundheitsgefahren in einer Rückrufinformation geht. Er könnte das zwar durchsetzen – doch die Realität sieht anders aus.

Eine Anordnung, die den Hersteller zu einer bestimmten Formulierung oder zur zusätzlichen Nutzung bestimmter Verbreitungskanäle verpflichtet, kommt praktisch nicht vor.

Wenn eine Behörde eine Anordnung erlässt, beschränkt sich das meistens auf die großen Fragen – sie setzt also durch, dass ein Rückruf erfolgen muss, wenn das Unternehmen dazu nicht willens ist. Eine Anordnung, die den Hersteller zu einer bestimmten Formulierung oder zur zusätzlichen Nutzung bestimmter Verbreitungskanäle verpflichtet, kommt praktisch nicht vor. Wohl auch, weil einheitliche Standards fehlen, die den Behörden die (rechtliche) Absicherung geben, welche Maßnahme wann geboten ist.



Äußerst selten spricht eine Behörde eine Verzehrwarnung aus, wie die des Kreises Coesfeld in Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 2017. Screenshot der Website www.kreis-coesfeld.de.

Entsprechend unterschiedlich sind die Ansichten. Manche Behörde drängt das Unternehmen dazu, die öffentliche Warnung mit einem Produktfoto zu versehen – andere legen darauf kein besonderes Augenmerk. Manch ein Beamter hält es in bestimmten Fällen für ausreichend, allein im Laden einen Aushang zu veranlassen – andere bestehen grundsätzlich auf großflächiger Pressearbeit, um sicherzugehen, dass so viele Menschen wie möglich erreicht werden. Manch eine Kontrolleurin tingelt im Rückruffall durch alle Supermarktfilialen ihres Kreises, um das Aufhängen von Plakaten zu überwachen. Anderswo fehlt dafür das Personal.

SOLLEN MEDIEN ZUR VERÖFFENTLICHUNG VERPFLICHTET WERDEN?

All die Unterschiede im Vorgehen von Unternehmen wie Behörden führen zu einer großen Streubreite. Welche Meldung Medien aufgreifen, wie groß der „Nachrichtenwert“ ist, wie stark die Themenkonkurrenz – all das

entscheidet darüber, wie stark sich eine Rückrufinformation verbreitet. Die „Responseraten“ – also die Anteile der tatsächlich an Händler oder Hersteller zurückgegebenen Produkte – schwanken stark, liegen jedoch nach verschiedenen Angaben meist sehr deutlich unter 50 Prozent und oftmals nur im einstelligen Prozentbereich. Was die Behördenvertreter vor einigen Jahren bereits über eine Änderung der Landespressegesetze diskutieren ließ: Sollten Tageszeitungen nicht verpflichtet werden, Meldungen der Überwachungsbehörden kostenlos abzdrukken? Getraut hat sich niemand, das Ansinnen gegen die Interessen der Verlage ernsthaft weiter zu verfolgen.

LÖSUNG LEBENSMITTELWARNUNG.DE?

„Wir machen Rückrufaktionen schon ziemlich laut“, berichtet ein Manager eines mittelständischen Lebensmittelherstellers. „Aber wir haben einen bekannten Namen, da wird das auch gehört – dpa berichtet, wir sind damit im Fernsehen.“ Das wirft die Frage auf: Was, wenn ein kleineres Unternehmen ohne großen Namen ein Produkt zurückrufen muss, die Nachricht zu vermehren also für Medien weniger „attraktiv“ ist? Umso wichtiger ist es, dass Behörden die Warnung verbreiten, sind sie mit ihrer Glaubwürdigkeit und ihrem bekannten Namen doch ein Absender, der für Journalistinnen und Journalisten die Relevanz der Meldung offensichtlich macht. Und die sich – anders normalerweise als ein Herstellerbetrieb – immer wieder mit Rückrufaktionen befassen müssen und insofern eine professionelle Infrastruktur aufbauen können, um über Internetseiten, Presseverteiler und soziale Medien eine große Reichweite zu erzielen.

Beinahe folgerichtig gibt es seit 2011 eine bundesweit zentrale Internetseite, die auf Rückrufe hinweist, betrieben vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) in Zusammenarbeit mit den Bundesländern. Ruft ein Unternehmen Produkte öffentlich zurück, so informieren die Behörden darüber meist auch über lebensmittelwarnung.de sowie mit dem daran geknüpften Twitter-Service. Eine bestechende Idee.

Sechs Jahre nach Einführung des Portals jedoch antwortet der Industrieanwalt Prof. Dr. Thomas Klindt auf die Frage, wo er denn – aus Sicht eines Verbrauchers – Verbesserungsbedarf im System Rückrufe sehe: „Es fehlt das Schwarze Brett, eine etablierte und gut funktionierende zentrale Informationsplattform über Rückrufe. Ob ich etwas mitbekomme, ist immer noch dem Zufall überlassen.“

Irgendetwas muss also schiefgelaufen sein mit lebensmittelwarnung.de. Dem folgenden dritten Kapitel widmen wir eine nähere Analyse von lebensmittelwarnung.de.

„Es fehlt das Schwarze Brett, eine etablierte und gut funktionierende zentrale Informationsplattform über Rückrufe. Ob ich etwas mitbekomme, ist immer noch dem Zufall überlassen.“

Rechtsanwalt
Prof. Dr. Thomas Klindt

DAS EUROPAAWEITE SCHNELLWARNSYSTEM RASFF

In einem globalen Lebensmittelhandel und einem europäischen Binnenmarkt sind viele Rückrufe grenzüberschreitende Angelegenheiten. So werden Lebensmittel zum Beispiel in Italien produziert und dann in Deutschland verkauft. Andere Produkte werden außerhalb der EU produziert und von einem Importeur in die EU eingeführt. Geht von einem über die Landesgrenzen hinweg gehandelten Lebensmittel oder Futtermittel eine Gesundheitsgefahr aus, so tauschen sich die Behörden darüber mit Hilfe des Schnellwarnsystems „Rapid Alert System for Food and Feed“ (RASFF) aus. In Deutschland ist das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) die nationale Kontaktstelle für das RASFF. Es übermittelt Meldungen von internationaler Relevanz aus Deutschland und zieht Meldungen aus dem Ausland heraus, die die Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland betreffen können.

Das Schnellwarnsystem ist jedoch ausdrücklich nur ein behördeninternes System zur Informationsübermittlung. Es ist nicht dazu gedacht, die Öffentlichkeit über zurückgerufene Produkte aus dem Ausland zu informieren. Das BVL veröffentlicht zwar Auszüge aus den RASFF-Meldungen im Internet, allerdings nur anonymisiert, also ohne Produkt- oder Hersteller-namen zu nennen. Verbraucherinnen und Verbraucher können anhand dieser Veröffentlichung also nicht wissen, von welchem Lebensmittel überhaupt ein gesundheitliches Risiko ausgeht oder welches Lebensmittel bereits von einem Rückruf betroffen ist. Sie erfahren aus dem System zum Beispiel nur, dass ein Frischkäse wegen eines Fremdkörpers zurückgerufen wurde, jedoch nicht welcher.

Wie erfahren dann also Verbraucherinnen und Verbraucher von Rückrufen importierter Produkte? Auch in diesem Fall gibt es ein Unternehmen, das pri-

mär für den Rückruf verantwortlich ist und Verbraucherinnen und Verbraucher darüber öffentlich informieren muss. Bei international gehandelten Produkten kann das ein Importeur sein oder ein heimisches Handelsunternehmen, das die Waren eingeführt hat. Es ist auch denkbar, dass ein im Ausland sitzender Hersteller die Rückrufaktion in Deutschland durchführt. Durch mögliche Sprachbarrieren ist in diesem Fall die Zeitverzögerung programmiert. Unterlässt das verantwortliche Unternehmen einen Rückruf, so können auch in diesem Fall die zuständigen Behörden den Rückruf anordnen oder öffentliche Warnungen aussprechen (vgl. Kapitel 1).

Hat andersherum eine deutsche Behörde Kenntnis über ein zurückgerufenes Produkt, das auch im EU-Ausland vertrieben wurde, so sind die Länderbehörden dafür zuständig, den Rückruf an das BVL zu leiten. Das wiederum prüft die Informationen und leitet es an die EU-Kommission weiter, die dann wiederum die Informationen in das RASFF-System überträgt. Auch an dieser Stelle kann es zu Zeitverzögerungen kommen – was nicht schwer zu verstehen ist, wenn man sich die Meldewege in der einschlägigen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Schnellwarnsystem (AVV SWS) vor Augen führt:⁹⁶ „Die zuständige Behörde des Befundlandes [also z. B. ein städtisches Veterinäramt, Anm. foodwatch] erstellt den Entwurf der Meldung mit den dort verfügbaren Informationen und übermittelt diesen an die zuständige Länderkontaktstelle des Befundlandes [z. B. eine obere Landesbehörde, Anm. foodwatch]. Von dort wird der Entwurf der Meldung unter Beteiligung der Länderkontaktstellen weiterer betroffener Länder an die Länderkontaktstelle des Sitzlandes nach Absatz 2 weitergeleitet.“ Als „Sitzland“ bezeichnet wird das Bundesland, in dem das betroffene Unternehmen seinen Firmensitz hat.

⁹⁶ http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_08092016_312220100023.htm

Schnellwarnungs-Nr. der EU-Kommission	Art der Meldung	Datum der Meldung	meldender Staat	Beschreibung der Warnung	Produktkategorie	Lebensmittel / Produkt	Gefahrenquelle	Ursprungsland	Vertrieb	Menge	Untersuchungsergebnisse	Bemerkungen
2017/0991-fup01	I	20.07.2017	Italien	hoher Gehalt an flüchtigen organischen Verbindungen in Silikonringen aus China, via Italien	Gegenstände und Materialien mit Lebensmittelkontakt	Silikonringe	hoher Gehalt an flüchtigen organischen Verbindungen	China, via Italien				Ermittlungsergebnisse und getroffene Maßnahmen
2017/0479-fup09	W	20.07.2017	Belgien	Migration von Melamin aus Melamin-Tellern aus den Niederlanden	Gegenstände und Materialien mit Lebensmittelkontakt	Melamin-Teller	Migration / Melamin	Niederlande				Ermittlungsergebnisse und getroffene Maßnahmen
2017/BBX-fup03	GZ	19.07.2017	Tschechische Republik	Acetamid, Toffenpyrad und Isocarbofos in Grünem Tee aus China, verpackt in der Ukraine	Kakao, Kakaozubereitungen, Kaffee und Tee	Grüner Tee	Acetamid, Toffenpyrad und Isocarbofos	China, verpackt in der Ukraine				Ermittlungsergebnisse
2017/BIT-fup02	GZ	20.07.2017	Indien	Nitrofuran (Metabolit) Furazolidon (AOZ) in gefrorenen, rohen, geschälten Garnelen (Penaeus spp.) aus Indien	Krustentiere und Produkte daraus	Garnelen	Nitrofuran (Metabolit), Furazolidon (AOZ)	Indien				Reaktion des Drittlandes
2017/0610-fup03	I	20.07.2017	Litauen	Ochratoxin A in Rosinen aus Usbekistan, via Litauen, verpackt in Polen	Obst und Gemüse	Rosinen	Ochratoxin A	Usbekistan, via Litauen, verpackt in Polen				Ermittlungsergebnisse
2017/1057-fup01	I	20.07.2017	Spanien	Quecksilber in gekühltem Schwertfisch aus Spanien	Fisch und Fischereiprodukte (außer Krusten- und Weichtiere)	Schwertfisch	Quecksilber	Spanien				Korrekturmeldung
2017/0517-fup14	I	20.07.2017	Litauen	Insektenbefall bei Bohnen in der Dose aus Italien	Obst und Gemüse	Bohnen	Insektenbefall	Italien				Ermittlungsergebnisse
2017/0877-fup06	I	20.07.2017	Italien	Listeria monocytogenes in Trüffelkäse aus Italien	Milch und Milchprodukte	Trüffelkäse	Listeria monocytogenes	Italien				Zusatzinformationen
2017/0887-fup05	I	19.07.2017	Vereinigtes Königreich	Parasitenbefall mit Anisakis bei gekühltem Blaueiseng (Mova dipterygia) aus Frankreich, mit Rohmaterial aus dem Vereinigten Königreich	Fisch und Fischereiprodukte (außer Krusten- und Weichtiere)	Blaueiseng	Parasitenbefall mit Anisakis	Frankreich, mit Rohmaterial aus dem Vereinigten Königreich				Ermittlungsergebnisse
2017/0965-fup03	I	20.07.2017	Niederlande	nicht zugelassene Substanz in Nahrungsergänzungsmitteln aus den Vereinigten Staaten, via die Niederlande	diätetische Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel und angereicherte Lebensmittel	Nahrungsergänzungsmittel	nicht zugelassene Substanz	Vereinigte Staaten, via die Niederlande				Ermittlungsergebnisse
				nicht zugelassene Lebensmittelzusatzstoffe Chlor, Chlordioxid, Benzoylperoxid und Calciumperoxid in Backmischungen und			Chlor, Chlordioxid					

Vom Bundesministerium für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit bereitgestellte Meldungen aus dem europäischen Schnellwarnsystem RASFF. Stand 21. Juli 2017.

Und weiter geht es: Die Kontaktstelle des „Sitzlandes“ informiert die nationale Kontaktstelle, also das BVL. Dieses kann die Meldung prüfen, aber nicht verändern – dafür bräuchte es die Zustimmung der Kontaktstelle des „Sitzlandes“. Die fertige Meldung ergeht schließlich an die Europäische Kommission und erst diese stellt sie ins System.

Die komplizierten Wege mit vielen Beteiligten kritisierte 2012 bereits der Präsident des Bundesrechnungshofes in seinem Gutachten „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, Schwerpunkt Lebensmittel“.⁹⁷ Ein Auszug aus seiner schonungslos klaren Analyse:

„Aus Sicht des Bundesbeauftragten ist die fehlende Kompetenz des BVL, eigeninitiativ Meldungen im Schnellwarnsystem vorzunehmen, nicht mit der nationalen Gesamtverantwortung des Bundes für sichere Lebensmittel vereinbar. Die Pflicht des BVL, bei Kenntnis von Risiken zunächst eine Entscheidung des zuständigen Landes herbeizuführen, kann zudem zu Verzögerungen und damit zu unnötiger Gefährdung für Verbraucherinnen und Verbraucher führen. So mag das BVL Kenntnis von gefährlichen Lebensmitteln erlangen, ohne kurzfristig klären zu können, welches Land für die Meldung zuständig ist. Auch könnte das BVL bei einem Ereignis ein höheres Risiko annehmen als das meldepflichtige Land. In diesen Fällen sollte auch das BVL die Entscheidung über eine Meldung im Schnellwarnsystem treffen dürfen.“

⁹⁷ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/bwv-band-16-organisation-des-gesundheitlichen-verbraucherschutzes-schwerpunkt-lebensmittel> S. 92

LEBENSMITTELWARNUNG.DE – VOM SCHEITERN EINER GUTEN IDEE

„Mir ist wichtig, dass die Verbraucher noch schneller und noch umfassender informiert werden als bisher.“

Die damalige Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner am 21. Oktober 2011

Die Ankündigung war vielversprechend: „Erstmals können sich Verbraucherinnen und Verbraucher im Internet zentral über Lebensmittelwarnungen in Deutschland informieren“, kündigte das Bundesernährungsministerium am 21. Oktober 2011 in einer Pressemitteilung an.⁹⁸ Überschrift: „Alle Lebensmittelwarnungen auf einen Blick“. Anlass der Verlautbarung: der Start der Internetplattform lebensmittelwarnung.de.⁹⁹ Auf der vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) betriebenen Seite sollten die Bundesländer von nun an „Warnungen der Lebensmittelunternehmen und der zuständigen Behörden“ veröffentlichen.

„Noch schneller“, „noch umfassender“, „noch effektiver“ würden Verbraucherinnen und Verbraucher damit über Gesundheitsgefahren informiert, jubelte die damalige Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner. Twitter-Meldungen rundeten das Angebot ab, ein „Wegweiser für Verbraucher in ganz Deutschland“, befand der damalige bayerische Gesundheitsminister Markus Söder.

Auch Jahre nach der Einführung des Portals klingen die lobenden Worte nicht ab. So zieht der BVL-Präsident Dr. Helmut Tschiersky 2016 nach fünf Jahren Bilanz mit dem Satz: „Mit über 750.000 Seitenaufrufen pro Monat ist lebensmittelwarnung.de eindeutig eine Erfolgsgeschichte“.¹⁰⁰ Dabei sollte die Zahl der aufgerufenen Seiten nicht das entscheidende Erfolgskriterium sein, zumal die gut 750.000 Seiten gerade einmal von rund 160.000 unterschiedlichen Nutzerinnen und Nutzern besucht wurden.¹⁰¹ Den Twitter-Kanal hatten bis Ende Juni 2017 gerade einmal 6.084 Follower abonniert.¹⁰²

NICHT ALLE WARNUNGEN LANDEN AUF DER SEITE

Dass das Portal ein Fortschritt ist – und sogar ein erheblicher Fortschritt sein könnte –, ist unbestritten. Dass seine Realität mit den großen Ankündigungen zum Start nicht Schritt halten kann, ist der zweite Teil der Wahrheit.

In der Presseerklärung zum Start des Portals ließ sich die Bremer Senatorin Renate Jürgens-Pieper zitieren, damals Vorsitzende der Verbraucherschutzministerkonferenz.¹⁰³ Sie sagte: „Mit der neuen Internetplattform erhalten Verbraucher bundesweit alle wichtigen Informationen“ – und hier hätte der Satz

⁹⁸ www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2011/222_BVL_AI_Lebensmittelwarnung_Punkt_De.html

⁹⁹ www.lebensmittelwarnung.de

¹⁰⁰ BVL-Pressemitteilung vom 19.10.2016: www.bvl.bund.de/DE/08_PressInfothek/01_FuerJournalisten/01_Presse_und_Hintergrundinformationen/01_Lebensmittel/2016/2016_10_18_Pl_Lebensmittelwarnung.html

¹⁰¹ BVL-Broschüre „Fünf Jahre lebensmittelwarnung.de Die wichtigsten Zahlen“ http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/Lebensmittelwarnung%20statistik.pdf?__blob=publicationFile&v=3

¹⁰² <https://twitter.com/lmwarnung>

¹⁰³ http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2011/222_BVL_AI_Lebensmittelwarnung_Punkt_De.html

einfach zu Ende sein können. War er aber nicht, er ging noch weiter: ...alle wichtigen Informationen, „die von den zuständigen Behörden in den Ländern direkt online gestellt werden.“ Und dieser Zusatz ist nicht ohne Bedeutung. Es finden sich nämlich keineswegs „alle“ Informationen, auch nicht „alle wichtigen“ Informationen auf der zentralen Plattform. Sondern die, bei denen die Länderbehörden eine Publikation für angemessen halten. Und das handhaben sie durchaus unterschiedlich.

Beispiel Thüringen: Das zuständige Landesamt publiziert auf lebensmittelwarnung.de Hinweise auf alle Lebensmittelrückrufe von Unternehmen mit Sitz im Freistaat, „sofern ein hinreichender Verdacht besteht, dass bei Verzehr des betroffenen Lebensmittels ein Risiko für die Gesundheit des Menschen zu befürchten ist“, wie das Thüringer Landesamt für Verbraucherschutz (TLV) mitteilt.¹⁰⁴ Anders Baden-Württemberg: Das zuständige Landesministerium betreibt auch eine eigene Landes-Website zu Lebensmittelwarnungen mit Bezug zum „Ländle“ – und entscheidet schon mal, dass eine Warnung nur für die Menschen in Baden-Württemberg Relevanz hat.¹⁰⁵ Die Konsequenz: Die Touristin, die im Thüringer Wald regionale Bratwürste einkauft, um sie nach der Rückkehr aus dem Urlaub in ihrer Heimat Stuttgart zuzubereiten, würde über ein bei diesen Würsten festgestelltes Gesundheitsrisiko auf einer bundesweiten Seite und über Twitter informiert. Bringt ein Erfurter dagegen Käse aus dem Schwarzwald-Urlaub mit nach Hause, müsste er schon gezielt auf der – noch dazu schwer auffindbaren – Seite eines baden-württembergischen Landesministeriums surfen, um über den Rückruf dieses Käses informiert zu werden. Dann nämlich, wenn der Käse von einer kleinen Käseerei lokal begrenzt verkauft wurde – für das Landesministerium in Stuttgart ein „rein regionales Geschehen“ und daher kein Bedarf an einer bundesweiten Publikation – Tourismusregion Schwarzwald hin oder her.

„Mit der neuen Internetplattform erhalten Verbraucher bundesweit alle wichtigen Informationen, die von den zuständigen Behörden in den Ländern direkt online gestellt werden.“

Die damalige Bremer Senatorin und Vorsitzende der Verbraucherschutzministerkonferenz
Renate Jürgens-Pieper
am 21. Oktober 2011

EIN GRUSS AUS DEN ANFÄNGEN DES WWW

Wer lebensmittelwarnung.de aufruft, fühlt sich vom Webdesign der Seite in die Anfangsjahre des World Wide Web zurückversetzt. In der Optik einer zufällig online geschalteten Excel-Tabelle listet das Portal auf, welche Produkte zurückgerufen wurden, wer die Hersteller sind, aus welchen Gründen die Rückrufe erfolgen und in welchen Bundesländern die Produkte in den Verkauf gelangt sind. Eine Anleihe aus der Moderne immerhin findet sich rechts oben auf der Seite – das dezente Twitter-Logo.

Zugriff auf das Portal haben das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) als technischer Betreiber sowie die obersten Lebens-

¹⁰⁴ E-Mail der TLV-Pressestelle vom 02.05.2017

¹⁰⁵ Schreiben aus der Abteilung Verbraucherschutz und Ernährung im Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, an foodwatch vom 11.06.2014. Auf spätere Nachfrage, wo genau die Länder eine solche Vereinbarung festgehalten haben, schreibt das Ministerium in einer E-Mail an foodwatch vom 11.07.2017: „Tatsächlich gibt es unseres Wissens keine schriftliche Vereinbarung der Länder, ‚rein regionales Geschehen nicht in das bundesweite Portal einzustellen‘. Trotzdem verfahren die Länder in aller Regel so.“

Kommt es zu einem neuen Rückruf, so muss ihn die oberste Landesbehörde auf lebensmittelwarnung.de einstellen. Und zwar nur diejenige Landesbehörde, in dem das betroffene Unternehmen seinen Hauptsitz hat.

mittelüberwachungsbehörden der Bundesländer. Die zuständigen Behörden auf kommunaler Ebene, die meist mit den Unternehmen im direkten Austausch über Rückrufe stehen, können dagegen keine Meldungen auf dem Portal veröffentlichen. Kommt es zu einem neuen Rückruf, so muss ihn die oberste Landesbehörde auf lebensmittelwarnung.de einstellen. Und zwar gemäß dem „Sitzland-Prinzip“, nur diejenige Landesbehörde, in dem das betroffene Unternehmen seinen Hauptsitz hat.

Es gibt noch eine weitere Funktion: Hat ein Land eine Rückrufmeldung auf lebensmittelwarnung.de erstellt, können andere Bundesländer sich dieser Meldung „anschließen“, wenn die Produkte auch in ihrem Hoheitsgebiet in den Verkauf geraten sind. Besucherinnen und Besucher der Seite können sich nämlich auch gezielt über Meldungen informieren, die ihr Bundesland betreffen. Das heißt aber: Jedes einzelne Bundesland muss sich aktiv durch die Freigabe durch einen Beamten oder eine Beamtin dazu bekennen, dass die Lebensmittel auch dort im Umlauf waren. Im Extremfall, der gar nicht so selten vorkommt, hat das meldende Bundesland zwar bereits Kenntnis darüber, dass das Produkt deutschlandweit verkauft wurde – es markiert aber nur das eigene Bundesland als „betroffen“. Die anderen 15 Länder müssen die Meldung manuell freischalten. Erst dann wird das jeweilige Bundesland auf der Startseite von lebensmittelwarnung.de als vom Rückruf „betroffen“ aufgeführt. Doch ab und an versäumen es Landesbehörden auch, sich Meldungen anzuschließen, obwohl die Lebensmittel in ihrem Land gehandelt wurden.

BUNDESBEHÖRDE MIT BESCHRÄNKTEN BEFUGNISSEN

In der Regel werden auch nur solche Rückrufe über das Portal verbreitet, bei denen ein hinreichender Verdacht besteht, dass bei Verzehr des betroffenen Lebensmittels ein Risiko für die Gesundheit zu befürchten ist – was nicht immer so eindeutig ist, wie es scheint. Dem „Sitzland“ kommt die entscheidende Bedeutung zu. Ruft ein Unternehmen aus Bayern ein Produkt zurück, die bayerischen Behörden entscheiden sich jedoch gegen eine Veröffentlichung auf dem Portal, so kann Sachsen nicht einfach seine Bevölkerung auf den Rückruf hinweisen – es ist zwar betroffen, aber es ist nicht das „Sitzland“. Das BVL dagegen darf, obwohl es deutsche Kontaktstelle für das europäische Schnellwarnsystem RASFF (siehe Kasten Seite 60) ist und deshalb als erstes von Produktrückrufen aus dem Ausland erfährt, nur in besonderen Ausnahmefällen eine eigenständige Meldung auf der Website veröffentlichen. Nämlich dann, wenn es kein verantwortliches Unternehmen in Deutschland gibt (Hersteller, Importeur etc.), betroffene Produkte aber trotzdem auf den deutschen Markt gelangt sein könnten. Zum Beispiel, indem Kundinnen und Kunden Lebensmittel online im Ausland kaufen und sie nach Deutschland liefern lassen.

Auch wenn – wie in den meisten Fällen – die Veröffentlichung eines Rückrufs auf lebensmittelwarnung.de erfolgt: Mit der Geschwindigkeit ist das so eine Sache. Insgesamt rund 100 Lebensmittlrückrufe, die auf dem Portal erschienen sind, hat foodwatch ausgewertet. Erstmals 2013/2014 und, um mögliche Veränderungen festzustellen, noch einmal 2016/2017. In beiden Fällen ergab die Analyse in vielen Fällen einen teils erheblichen zeitlichen Verzug zwischen dem Zeitpunkt einer möglichen Warnung und der tatsächlich erfolgten Veröffentlichung auf lebensmittelwarnung.de.

AUSWERTUNG 2013/2014

Zwischen August 2013 und April 2014 verfolgte foodwatch 51 aufeinanderfolgende Rückrufmeldungen nach. Lediglich gut die Hälfte (28 von 51 Meldungen) erschienen nicht offensichtlich verspätet auf dem Portal. Die anderen 23 Einträge tauchten meist erst zwischen einem und vier Tagen nach der Veröffentlichung durch ein Unternehmen auch auf der staatlichen Seite auf. In einem Fall dauerte es eine Woche, bis lebensmittelwarnung.de nachzog. In einem weiteren Fall kannten die Behörden das Problem sogar mehrere Wochen (!) vor dem Eintrag – ausgerechnet in einem solchen mit massiven Gesundheitsrisiken.

Lediglich gut die Hälfte (28 von 51 Meldungen) erschienen nicht offensichtlich verspätet auf lebensmittelwarnung.de.

Manche Länder wie Hessen oder Rheinland-Pfalz schafften es, Rückrufe praktisch ohne Verzug auf lebensmittelwarnung.de einzustellen. Auch in Nordrhein-Westfalen arbeitete das zuständige Landesamt für Umwelt- und Verbraucherschutz (LANUV) schnell. So erhielt es nach eigenen Angaben am 15. November 2013 um 17:46 Uhr vom Hersteller Arla den Hinweis über einen Rückruf eines Frischkäseprodukts, in dem Listerien entdeckt worden waren – um 19:25 Uhr habe das LANUV die Information bereits auf lebensmittelwarnung.de eingestellt.¹⁰⁶ Das ist kaum zu toppen.

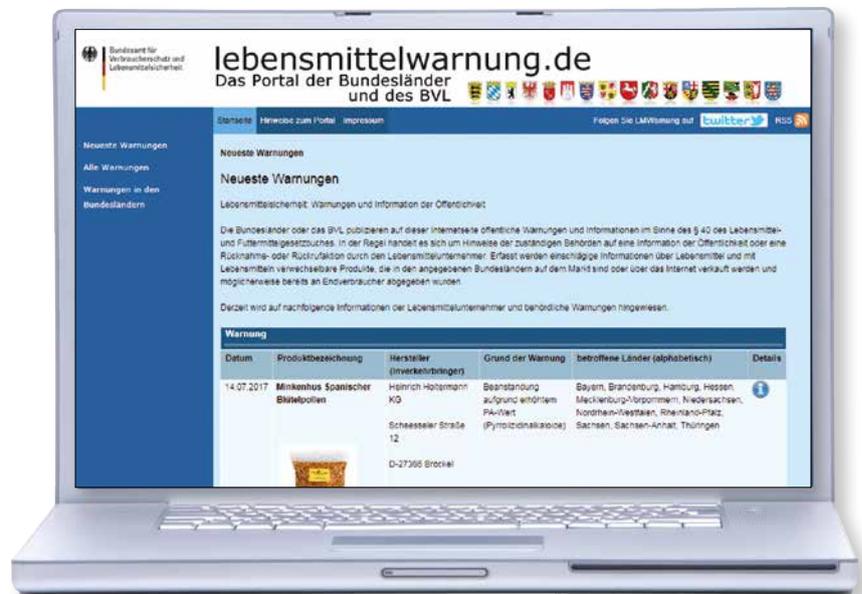
Doch wenn eine Behörde um Geschwindigkeit bemüht ist, ist dies noch lange nicht gleichbedeutend mit einer unverzüglichen Information der Verbraucherinnen und Verbraucher. Warum? Weil die Lebensmittelüberwachung in Deutschland und Europa nun einmal so strukturiert ist, wie sie strukturiert ist: föderal, kommunal, international – und manchmal ziemlich kompliziert. Beispiele:

- >> Am 11. Dezember 2013 wies das LANUV auf Keimbelastung in Carpaccio von Aldi-Nord hin. Der Discounter hatte bereits am Tag zuvor eine Warnung veröffentlicht. Da waren noch die hessischen Behörden mit dem Fall betraut. Diese stellten jedoch – formal korrekt – nicht selbst eine Information auf lebensmittelwarnung.de ein, sondern informierten die zuständigen Kollegen in Nordrhein-

¹⁰⁶ E-Mail aus dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen vom 28.05.2014

Westfalen, wo Aldi-Nord seinen Sitz hat.¹⁰⁷ Hätte die hessische Behörde selbst die Kompetenz gehabt, die ihnen bereits vorliegenden Informationen auch zu veröffentlichen, hätte eine offizielle Information der Verbraucherinnen und Verbraucher einen Tag früher erfolgen können.

>> Glasscherben in einem Kürbiskernbrötchen veranlassten das Unternehmen Kamps am 05. Dezember 2013 zu einem Rückruf. Informiert wurde die zuständige Lebensmittelüberwachungsbehörde des nordrhein-westfälischen Kreises Viersen. Diese jedoch ist nicht für die Einstellung von Hinweisen auf lebensmittelwarnung.de zuständig, sondern die Landesbehörde (LANUV). Nach Angaben des Landesamtes erhielt dieses erst am 06. Dezember, am Tag nach dem öffentlichen Rückruf durch Kamps, eine Information der Viersener Kolleginnen und Kollegen – es reagierte dann zwar am selben Tag mit der Publikation der Warnung auf lebensmittelwarnung.de.¹⁰⁸ Aus Verbrauchersicht ist es jedoch schwer nachzuvollziehen, dass eine Behörde das nötige Wissen hat, es aber nicht in die zentrale Informationsplattform einspeisen darf, sondern dazu erst eine weitere Behörde auf einer anderen Ebene informieren muss, damit sich diese an die Öffentlichkeit richtet.



Rückrufportal der Bundesländer und des BVL lebensmittelwarnung.de.
Screenshot von lebensmittelwarnung.de.

¹⁰⁷ Alle Angaben zu den Abläufen: ebda.

¹⁰⁸ Alle Angaben zu den Abläufen: ebda.

Wenn die Behörden über Bundesländergrenzen hinweg zusammenarbeiten, kann im Ergebnis auch deutlich mehr als ein Tag verlorengehen:

- >> Am 17. Januar 2014 meldete Schleswig-Holstein auf lebensmittelwarnung.de den Rückruf von Puten-Zwiebelmettwurst der Holsteiner Putenräucherei GmbH, auf denen irrtümlich ein falsches Mindesthaltbarkeitsdatum aufgedruckt worden war. Im Verkauf waren diese bei Netto Marken-Discount, der seinen Firmensitz wiederum in Bayern hat, weshalb zunächst die Gesundheitsbehörde des Freistaats involviert war. Diese setzte die Kollegen in Kiel offenbar am 16. Januar von dem Rückruf in Kenntnis, wie foodwatch aus Schleswig-Holstein erfuhr. Allein: Der Hersteller selbst hatte bereits Tage zuvor, am 10. Januar 2014, eine Presseerklärung zu dem Rückruf herausgegeben.¹⁰⁹ Bis die Zusammenarbeit der Behörden zu einer Information der Öffentlichkeit auf lebensmittelwarnung.de führte, verging ohne Not eine ganze Woche.

Dramatisch kann es werden, wenn auch noch Staatsgrenzen überwunden werden müssen. Denn bevor eine Behörde in Deutschland eine Warnung vor einem Produkt öffentlich ausspricht, muss sie das Unternehmen anhören. Was aber, wenn es darauf einfach keine Antwort erhält?

- >> „Herbal Men Plus“ heißt ein Nahrungsergänzungsmittel, vom niederländischen Unternehmen World Media Trading BV als Potenzkapseln verkauft. Am 01. August 2013 erfuhr die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz in Hamburg über die Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten, dass in einer Charge der Kapseln nicht deklarierte bzw. nicht zugelassene pharmakologische Substanzen enthalten waren – die Risiken dieser Substanzen reichten (wenn auch in seltenen Fällen) bis hin zu Herzinfarkten und Schlaganfällen. Den Beamten der Hansestadt war also klar, dass sie es mit einer ernstzunehmenden Gefahr zu tun hatten; zudem hatten sie keine Information darüber, ob der Hersteller selbst eine Warnung beabsichtigt – dennoch vergingen 20 Tage, bis sie am 21. August 2013 auf lebensmittelwarnung.de vor dem Produkt warnen konnten. Die Behörde verweist zur Begründung auf ihre Auslegung der Rechtslage:¹¹⁰

„Hersteller muss vor Veröffentlichung kontaktiert werden, da der Hersteller in den Niederlanden sitzt, kam es zu einer Verzögerung,“

¹⁰⁹ Alle Angaben zu den Abläufen: E-Mail aus dem Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein vom 23.5.2014

¹¹⁰ Zitat und alle Angaben zu den Abläufen: E-Mail der Hamburger Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz vom 16. Mai 2014

Drei Wochen Wartezeit für die Warnung vor einem im Zweifelsfall lebensgefährlichen Produkt, weil erst der Hersteller angehört werden muss? Deutlicher kann ein Fall kaum zeigen, was bei der Verbraucherinformation schiefgehen kann.

Drei Wochen Wartezeit für die Warnung vor einem im Zweifelsfall lebensgefährlichen Produkt, weil erst der Hersteller, der ein solches Risiko in Verkehr bringt, angehört werden muss? Deutlicher kann ein Fall kaum zeigen, was bei der Verbraucherinformation schiefgehen kann. Doch es kommt noch schlimmer: Bereits am 23. Juli 2013, also fast einen Monat vor der Veröffentlichung auf lebensmittelwarnung.de durch die Hansestadt, hatten zwei andere Länderministerien, nämlich die aus Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, öffentlich vor dem Konsum des Potenzmittels gewarnt – und sich dabei auf dieselbe Charge bezogen wie Wochen später die Behörden in Hamburg.¹¹¹ Eine Information auf der zentralen Plattform lebensmittelwarnung.de erfolgte im Juli jedoch nicht.

Andere Verzögerungen erklären sich durch die mangelnde personelle Besetzung der zuständigen Landesbehörden. Abende, Wochenende, schlimmer noch: Feiertage stellen sie offenbar vor größere Probleme:

>> Von der zuständigen Behörde in Hamburg wollte foodwatch wissen: Weshalb erschien auf lebensmittelwarnung.de der Hinweis auf den Rückruf von Aufback-Laugenbrezeln der Marke „Gut & Günstig“ erst drei Tage nach einer Presseinformation durch Edeka, mit der das Handelsunternehmen im Oktober 2013 vor möglichen Metallteilen in den Teigrohlingen warnte? Die unverblümete Antwort aus Hamburg:¹¹²

„Zwischen der Presse-Info von Edeka und der Veröffentlichung im Portal lag ein Wochenende,“

>> Glasbruchgefahr aufgrund eines möglichen Gärungsprozesses gab der Wein- und Sektkellerei Zimmermann-Graeff & Müller am 23. Dezember 2013 Grund zum Rückruf von Weinflaschen. Vier Tage später, am 27. Dezember 2013, reagierte die für Weinkontrollen zuständige rheinland-pfälzische Behörde mit einer Veröffentlichung auf lebensmittelwarnung.de. Die Begründung des Landwirtschaftsministeriums des Bundeslandes:¹¹³

„Der zeitliche Verzug entstand aufgrund der Feiertage zum Weihnachtsfest.“

„Der zeitliche Verzug entstand aufgrund der Feiertage zum Weihnachtsfest.“

Landwirtschaftsministerium
Rheinland-Pfalz am 22. Mai 2014

Ob nicht gerade das Weihnachtsfest einen Anlass zum Genuss von Wein bietet und damit Grund genug, möglichst schnell möglichst viele der potenziell betroffenen Käuferinnen und Käufer der zurückgerufenen Weine zu erreichen, spielte bei den Überlegungen offenbar keine Rolle. Vielmehr:

¹¹¹ <https://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/news/artikel/2013/07/23/warnung-vor-potenzsteigernden-nem>

¹¹² Zitat und alle Angaben zu den Abläufen: E-Mail der Hamburger Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz vom 16. Mai 2014

¹¹³ Zitat und alle Angaben zu den Abläufen: E-Mail des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten Rheinland-Pfalz vom 22.5.2014

„Da das Unternehmen zeitnah eine öffentliche Warnung und entsprechende Rückrufe veranlasst hatte, bestand keine besondere Dringlichkeit der Eintragung auf lebensmittelwarnung.de.“¹¹⁴

Bei den Einschätzungen, wann eine öffentliche Information dringlich oder geboten ist, trafen Behörden mitunter Entscheidungen, die sich aus Verbrauchersicht jedenfalls nicht sofort erschließen:

>> Sehr spät erst wurde ein Listerienfall in Forellenfilets von W. Kok, Spaarnadam B.V. aus dem Sortiment von Kaufland bekannt. Eine Information an die baden-württembergischen Behörden erging am 22. August 2013, am 23. August 2013 wandte sich das Unternehmen an die Öffentlichkeit – einen Tag vor Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums (MHD). Vorbildlich noch am selben Tag stellte Baden-Württemberg den Hinweis auf den Rückruf auch auf lebensmittelwarnung.de ein. Doch das Landwirtschaftsministerium Baden-Württemberg (MLR) betreibt auch eine eigene Internetseite, auf der sich Verbraucherinnen und Verbraucher über Lebensmittelwarnungen informieren können (sollen). Hier verzichtete das Ministerium auf einen Eintrag. Warum? Nun:¹¹⁵

„Am Abend des 23.08.2013 erfolgte keine ergänzende Einstellung der Meldung des Unternehmens auf der MLR-Internetseite, weil das MHD bereits am Folgetag (24.08.2013) ablief.“

Sind es nicht gerade die Landwirtschafts- und Verbraucherschutzministerien, die in ihrem Kampf gegen Lebensmittelverschwendung regelmäßig darauf hinweisen, dass Lebensmittel oftmals auch nach Ablauf des MHD noch gut verzehrt werden können?

Nicht immer ist es für die Öffentlichkeit nachvollziehbar, weshalb in manchen Fällen bereits viel Zeit bis zur Entscheidung über eine öffentliche Warnung vergeht. Glassplitter in einem Babyprodukt sollte ein Fall sein, indem alle Beteiligten schnellstmöglich aktiv werden. Das bayerische Landesgesundheitsamt (LGL) gab gegenüber foodwatch an, am 22. August 2013 über ein solches Problem Kenntnis erlangt zu haben. Erst am 13. September 2013 aber warnte der Hersteller die Öffentlichkeit (und am selben Tag erschien die bayerische Meldung auf lebensmittelwarnung.de). Was so lange gedauert hat? Diese Auskunft bekam foodwatch von den bayerischen Behörden nicht.¹¹⁶ Ohnehin war das LGL nur auf formalen Antrag nach dem Verbraucherinformationsgesetz und unter Missachtung sämtlicher gesetzlicher Fristen zur Bearbeitung solcher Anträge bereit, die nötigsten Angaben zu den Abläufen bei den Rückrufen bayerischer Unternehmen herauszugeben.

¹¹⁴ ebda.

¹¹⁵ Zitat und alle Angaben zu den Abläufen: E-Mail des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg vom 15.05.2014

¹¹⁶ alle Angaben zu den Abläufen: VIG-Auskunft des Bayerischen Landesamts für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit vom 05.09.2014

AUSWERTUNG 2016/2017

Bei der Hälfte (20 von 41 Meldungen) der Rückrufe gab es einen Verzug zwischen einem und vier Tagen. Bei einem Rückruf brauchte die zuständige Behörde ganze sieben Tage, bis sie die Meldung auf lebensmittelwarnung.de veröffentlichte.

Drei Jahre später machte foodwatch eine weitere Stichprobe und wertete abermals 41 Rückrufe aus, die zwischen Dezember 2016 und März 2017 auf dem Portal lebensmittelwarnung.de erschienen sind. Unverändert hoch ist die Zahl der Fälle, bei denen es zu einer Verspätung zwischen der Meldung des Herstellers und der Veröffentlichung der Behörden auf lebensmittelwarnung.de kam. So gab es bei der Hälfte (20 von 41 Meldungen) der Rückrufe einen Verzug zwischen einem und vier Tagen. Bei einem Rückruf – Seetang mit überhöhtem Jodgehalt – brauchte die zuständige Behörde in Niedersachsen ganze sieben Tage, bis sie die Meldung auf dem Portal veröffentlichte.

In Thüringen und Nordrhein-Westfalen kam es praktisch nicht zum Verzug, auch Brandenburg arbeitete zügig. In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen kam es auffällig oft zu einer verspäteten Meldung auf lebensmittelwarnung.de.

Fällt ein Rückruf auf einen Tag kurz vor dem Wochenende oder auf einen Feiertag, informiert Baden-Württemberg in der Regel erst an dem darauffolgenden Werktag.

In Baden-Württemberg ist dafür in erster Linie eine Wochenend- und Feiertagsregelung verantwortlich. Fällt ein Rückruf auf einen Tag kurz vor dem Wochenende oder auf einen Feiertag, informiert das zuständige Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR) in der Regel erst an dem darauffolgenden Werktag. Gegenüber foodwatch schreibt das MLR, dass es zwar über einen Hintergrunddienst an den Wochenenden verfügt, der aber nur in Ausnahmefällen aktiv:

„Die Einstellung von Lebensmittelwarnungen auf der MLR-Homepage übernimmt der Wochenenddienst nur dann, wenn die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht schon durch eine Meldung des verantwortlichen Unternehmens informiert worden sind. Ansonsten erfolgt die Einstellung auf der MLR-Homepage am darauffolgenden Arbeitstag.“¹¹⁷

Die gleiche Regelung gilt in Baden-Württemberg auch für das Erstellen von Meldungen auf lebensmittelwarnung.de. Eine insofern wenig verbraucherfreundliche Lösung, zumal gerade an Feiertagen eine weitere potenzielle Informationsquelle – der Lebensmittelhandel mit seinen Rückruf-Plakaten – meist entfällt.

In dem von foodwatch untersuchten Zeitraum hat das Bundesland insgesamt 13 Meldungen auf dem Portal veröffentlicht, davon fünf mit drei oder vier Tagen Verspätung – weil Feiertage dazwischenlagen:

- >> Kurz vor den Weihnachtsfeiertagen, am 23. Dezember 2016 rief die Natura GmbH einen Paprikaaufstrich wegen kleiner verholzter Pflanzenteile zurück. Erst vier Tage später veröffentlichte das MLR die Warnung auf lebensmittelwarnung.de. Begründung:

„Zwischen Unternehmenswarnung und dem behördlichen Hinweis hierauf lagen die Weihnachtsfeiertage“.¹¹⁸



Warenrückruf der Firma Natura vom 23. Dezember 2016.

- >> Auch der Rückruf der Firma Frihol vom 30. Dezember 2016 von möglicherweise listerienbelasteten Pilzen, die durch Netto Marken-Discount in den Verkauf gelangt sind, wurde erst drei Tage nach der Herstellermeldung durch das MLR weiterverbreitet. Der Grund: Jahreswechsel.



Warenrücknahme der Firma Fihol vom 30. Dezember 2016.

¹¹⁸ Zitat und alle Angaben zu den Abläufen: ebda

- >> Am Freitag, den 13. Januar 2017 rief Kaufland Sauerkirschen zurück, die potenziell Glasscherben enthalten können. Am darauffolgenden Freitag, den 20. Januar 2017, veröffentlichte Kaufland einen Rückruf von Macaron-Mandelgebäck, das trotz anderslautender Deklaration das Allergen Erdnuss enthalten kann. Auf lebensmittelwarnung.de erfuhren die Verbraucherinnen und Verbraucher von den beiden Rückrufen jeweils erst drei Tage später – an den darauffolgenden Montagen.



Warenrückruf von Kaufland vom 20. Januar 2017.

- >> Ebenfalls ein Wochenende lag zwischen dem Rückruf des Importeurs Lactalis vom 24. März 2017 und der Veröffentlichung auf lebensmittelwarnung.de durch das MLR. Lactalis warnte damals vor dem Verzehr des Roquefort-Käses, da E-Coli-Bakterien in dem Produkt nachgewiesen wurden, die zum Beispiel Darmerkrankungen oder blutige Durchfälle verursachen können.

Manchmal verzögern sich Meldungen auch, weil die Weitergabe von Informationen innerhalb der Behörden zu lang dauert:

- >> Obwohl der Hersteller Sidroga einen Rückruf seines Bio-Säuglings- und Kindertees wegen Pyrrolizidnalkaloide bereits am 07. Februar 2017 in Internetforen verbreitet hatte, stellte ihn das zuständige Landesuntersuchungsamt in Rheinland-Pfalz (LUA) erst am 10. Februar in das Portal ein. Das Unternehmen hatte die örtlich zuständige Lebensmittelüberwachungsbehörde zwar bereits am 06. Februar über den Rückruf in Kenntnis gesetzt, diese hatte die Information aber offenbar erst zwei Tage später an das LUA weitergegeben. Weitere zwei Tage vergingen, bis das LUA die Meldung dann veröffentlichte.

Das Landesuntersuchungsamt begründet die Verzögerung damit, dass „Ermittlungen der örtlich zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörde“¹¹⁹ notwendig waren.

- >> Das Rückrufschreiben des Herstellers Le Fedou, der am 22. Dezember 2016 vor dem Verzehr seines Rohmilchkäses wegen möglicher Listerienbelastung warnte, erreichte das für lebensmittelwarnung.de zuständige MLR des Landes Baden-Württemberg mit einem Tag Verzögerung.¹²⁰ Eine unnötige, leicht vermeidbare Verspätung der Information der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Unterschiedliche Bewertungen der einzelnen Länder, welche Produktrückrufe weiterverbreitet werden müssen und welche nicht, führen zu der absurden Situation, dass manche Bundesländer ihre Verbraucherinnen und Verbraucher gern über lebensmittelwarnung.de informieren möchten, dies aber nicht dürfen.

- >> Über den Schlagsahne-Rückruf der Firma Herzgut¹²¹ vom 28. Februar 2017 wegen vorzeitigen Verderbs hätte das Bundesland Rheinland-Pfalz die Verbraucherinnen und Verbraucher über lebensmittelwarnung.de informiert. Eine Rechtsgrundlage gab es dazu aber nicht, weshalb der Rückruf nur auf der landeseigenen Website¹²² veröffentlicht wurde. Da die Firma Herzgut nicht in Rheinland-Pfalz, sondern in Thüringen sitzt, darf ausschließlich Thüringen als sogenanntes Sitzland eine Meldung auf lebensmittelwarnung.de erstellen, nicht aber Rheinland-Pfalz. Aus Sicht der Thüringer Behörde war eine Meldung nicht geboten. Auf Anfrage von foodwatch heißt es aus Thüringen: „Ein Gesundheitsrisiko bestand nicht.“¹²³ Man veröffentliche nur jene Meldungen auf lebensmittelwarnung.de, die „unsichere Produkte“ betreffen.

Zu spät ergeht eine Rückrufinformation auch dann, wenn die Behörde die verantwortlichen Unternehmen nicht erreichen oder das Unternehmen keinen Kontakt zur Behörde herstellen kann.

- >> Kenntnis über die Überschreitung des Aflatoxin-Höchstgehalts einer Sesampaste des Lebensmittelgroßhändlers Güven-Al hatte das Hessische Ministerium für Verbraucherschutz nach eigenen Angaben bereits am 10. Februar 2017. Da die Behörden die betroffenen Unternehmen in derartigen Fällen anhören müssen, versuchte das Ministerium, Kontakt zum Händler aufzunehmen. Dies gestaltete sich aber schwierig. So schreibt das Ministerium gegenüber foodwatch, dass:

¹¹⁹ E-Mail des LUA Rheinland-Pfalz an foodwatch vom 12.04.2017

¹²⁰ E-Mail des MLR Baden-Württemberg an foodwatch vom 21.04.2017: „Das Rückrufschreiben des deutschen Inverkehrbringers wurde dem MLR erst am 23.12.2016 übermittelt.“

¹²¹ Rückruf der Firma Herzgut vom 28.02.2017 <http://www.herzgut.de/cms/upload/Verbraucherinformation/Verbraucherinformation.pdf>

¹²² <https://lua.rlp.de/de/presse/detail/news/detail/News/vorzeitiger-verderb-herzgut-ruft-schlagsahne-zurueck/>

¹²³ E-Mail der Pressestelle des Thüringer Landesamts für Verbraucherschutz vom 10.07.2017

„[das] verantwortliche Lebensmittelunternehmen [...] zum Zeitpunkt des Meldungseingangs [...] bereits geschlossen [hatte] und über das Wochenende durch die zuständige örtliche Behörde trotz intensiver Bemühungen nicht erreicht werden [konnte].“¹²⁴

Weiter heißt es:

„Außerdem gestalteten sich die anschließenden Ermittlungen vor Ort schwierig, sodass alle benötigten Dokument und Nachweise zur Erstellung einer RASFF-Meldung und zur Einstellung der Warnung bei lebensmittelwarnung.de erst am Mittwochvormittag (15.02.) vorlagen“.



Warenrückruf des Großhändlers Güven-AL vom 13. Februar 2017.

- >> Besonders absurd ist Erklärung für den Verzug des Rückrufs des Herstellers Friki Döbeln, der Geflügel-Wiener für die Netto-Eigenmarke „Viva Vital“ produziert. Friki Döbeln warnte am 10. März 2017, einem Freitag, öffentlich vor möglichen Metallsplintern in den Würstchen. Per E-Mail informierte der Hersteller die zuständige Behörde in Bayern – jedoch außerhalb der Dienstzeit. Die eigens dafür eingerichtete Notfallrufnummer der bayerischen Behörden hatte der Hersteller offenbar nicht gewählt. „Daher konnte die Bearbeitung des Sachverhaltes und die Einstellung auf www.lebensmittelwarnung.de durch das LGL erst am Montag 13.3.2017 erfolgen“, begründet das LGL den dreitägigen Verzug gegenüber foodwatch.



Warenrückruf des Herstellers Friki Döbeln vom 10. März 2017.

FAZIT: NUR JEDE ZWEITE WARNUNG OHNE VERZUG

Im Praxistest ist das Portal lebensmittelwarnung.de durchgefallen. Nur jede zweite Verzehrwarnung erscheint ohne nennenswerten Verzug auf der Website. Bei allen anderen kommt es zu einer nicht hinnehmbaren Verzögerung von einzelnen Tagen bis zu einer ganzen Woche. Manche Rückrufe werden gar nicht verbreitet. Die Gründe sind vielseitig: Personelle Unterbesetzung der Behörden, fehlende Bereitschaftsaufgaben außerhalb der Dienstzeiten, die Abhängigkeit von der einen Behörde im „Sitzland“ des rückrufenden Unternehmens, die als einzige eine Meldung einstellen darf. Außerdem muss die Behörde in jedem Fall das betreffende Unternehmen anhören und ihm ausreichend Zeit für einen Rückrufplan einräumen. Auch hier kann unnötig viel Zeit vergehen. Zeit, in der die Behörden bereits Kenntnis über eine Gesundheitsgefahr haben, die Verbraucherinnen und Verbraucher aber nicht informieren.

lebensmittelwarnung.de ist damit nicht geeignet, Verbraucherinnen und Verbraucher umfangreich und zügig über Gesundheitsgefahren zu informieren und dadurch größeren Schaden abzuwenden. Dabei sollte genau das doch das Ziel sein.

Im Praxistest ist das Portal lebensmittelwarnung.de durchgefallen. Nur jede zweite Verzehrwarnung erscheint ohne nennenswerten Verzug auf der Website.

lebensmittelwarnung.de ist nicht geeignet, Verbraucherinnen und Verbraucher umfangreich und zügig über Gesundheitsgefahren zu informieren und dadurch größeren Schaden abzuwenden.

POLITISCHE THEORIE UND BEHÖRDENPRAXIS

„Das Portal www.lebensmittelwarnung.de ist ein entscheidender Baustein für mehr Transparenz in der Lebensmittelkontrolle.“

Die damalige Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner am 18. Oktober 2012

Erinnern wir uns zurück an den Start des Portals vor fünf Jahren. Eine Botschaft hatten die Verbraucherschutzministerinnen und -minister damals unbedingt unters Volk bringen wollen, und zwar, dass lebensmittelwarnung.de die zentrale Plattform zur Information der Bürgerinnen und Bürger über gefährliche Lebensmittel und Rückrufe sein soll. „Mit der neuen Internetseite www.lebensmittelwarnung.de erreichen wir eine Transparenz in der Lebensmittelkontrolle, die es so in Deutschland bislang nicht gegeben hat. Die Lebensmittelüberwachungsbehörden der Länder können hier ihre Warnungen und Rückrufe für jedermann sichtbar einstellen. Besteht eine Gesundheitsgefahr und dürfen Lebensmittel nicht mehr verkauft werden, werden die Verbraucher über die neue Internetseite noch effektiver informiert und gewarnt“, sagte Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner laut Presseerklärung ihres Hauses zum Start des Portals¹²⁵ – und sie sagte es mit ziemlich ähnlichen Worten in ihrer Presseerklärung zum einjährigen Bestehen 2012: „Das Portal www.lebensmittelwarnung.de ist ein entscheidender Baustein für mehr Transparenz in der Lebensmittelkontrolle. Hier erhalten die Verbraucher auf einen Blick wichtige Informationen. Neben diesem Portal haben wir für die Länderbehörden per Gesetz weitgehende Veröffentlichungspflichten und -rechte geschaffen und damit eine Transparenz in der Lebensmittelkontrolle erreicht, die es so in Deutschland bislang nicht gegeben hat.“¹²⁶

Der damaligen Vorsitzenden der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK), der Bremer Senatorin Renate Jürgens-Pieper, war in der Presseerklärung von 2011 das bereits erwähnte Zitat zugeschrieben: „Mit der neuen Internetplattform erhalten Verbraucher bundesweit alle wichtige Informationen, die von den zuständigen Behörden in den Ländern direkt online gestellt werden.“¹²⁷ Auch diese Aussage war offenbar so bedeutend, dass es ein Jahr später praktisch dasselbe Zitat in die Presseerklärung des Bundesministeriums schaffte – diesmal allerdings aus dem Mund der Hamburger Senatorin für Gesundheit und Verbraucherschutz, Cornelia Prüfer-Storcks, die von ihrer Bremer Kollegin nicht nur den VSMK-Vorsitz, sondern auch die Wortwahl geerbt hatte: „Mit www.lebensmittelwarnung.de erhalten Verbraucherinnen und Verbraucher bundesweit auf einen Blick alle wichtigen Informationen, die von den zuständigen Behörden in den Ländern direkt online gestellt werden.“¹²⁸

In den zwölf Monaten zwischen den beiden Publikationen war zwar eine genderpolitisch korrekte Sprache eingekehrt, ansonsten hatte sich aber wenig verändert. Man könnte das eine stringente Kommunikationspolitik nennen. Wenn, ja, wenn nicht eigentlich etwas ganz anderes vereinbart war – zumindest im Verständnis so mancher zuständiger Beamtinnen und Beamten, die das Portal mit Warnungen füllen müssen.

¹²⁵ http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2011/222_BVL_AI_Lebensmittelwarnung_Punkt_De.html

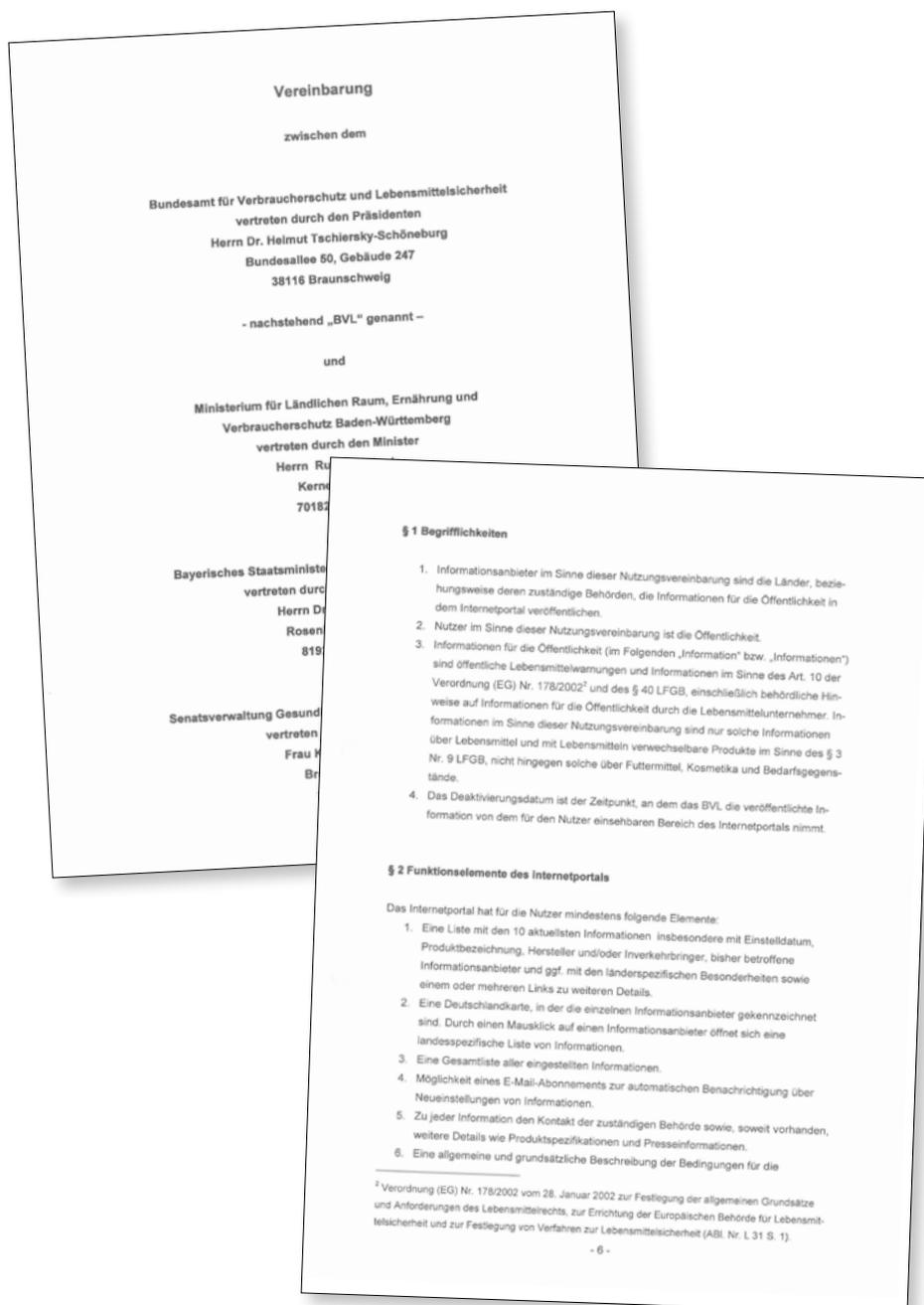
¹²⁶ http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/301-Bilanz-Portal-Lebensmittelwarnung_de.html

¹²⁷ http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2011/222_BVL_AI_Lebensmittelwarnung_Punkt_De.html

¹²⁸ http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/301-Bilanz-Portal-Lebensmittelwarnung_de.html

Was uns die Ministerin und die Senatorinnen weismachen wollten: Wollen wir Verbraucherinnen und Verbraucher über riskante Lebensmittel informiert sein, können wir uns an lebensmittelwarnung.de halten. Fehlte nur noch das: „Da werden Sie geholfen!“ In mancher Amtsstube aber hat man bis heute ein anderes Verständnis von dem Portal. Es ist dort weniger „die“ zentrale Informationsstelle, sondern etwas Zusätzliches – eine Seite, auf der die Behörden eben eine Reihe von Rückruffällen dokumentieren.

foodwatch liegt eine bislang unveröffentlichte Bund-Ländervereinbarung vom 01. März 2011 vor, mit der sich die zuständigen Landesministerien und das Bundesernährungsministerium über die Spielregeln bei der Errichtung und Nutzung von lebensmittelwarnung.de verständigen. Darin heißt es, Lebensmittelwarnungen sollten „künftig auch“ über das zentrale Internetportal veröffentlicht werden. Offenbar auf solche Formulierungen stützt sich, wer die Seite als nicht ganz so wichtig einstuft. Wer das anders sehen will, kann sich auf einen anderen Satz in der Verwaltungsvereinbarung berufen: Durch das Portal, so heißt es da, „soll erreicht werden, dass solche Informationen möglichst viele Verbraucher erreichen.“¹²⁹ Auch diese Vereinbarung lässt so viele Spielräume, dass jeder sich herauspicken kann, was ihm beliebt.



Auszug aus der Vereinbarung der Bund-Ländervereinigung zu lebensmittelwarnung.de vom 01. März 2011.

¹²⁹ Bund-Ländervereinbarung vom 01. März 2011, liegt foodwatch vor

PORTAL GENIESST BEI BUND UND LÄNDERN KEINE HOHE PRIORITÄT

Fest steht: Besonders hohe Priorität hatte das Portal nie – sonst hätten Bund und Länder anders mit ihm umgehen können:

- >> So war die Verwaltungsvereinbarung zum Start des Portals von März 2011 befristet und lief Ende 2013 automatisch aus. Erst 2017 (!) trat die Nachfolgevereinbarung¹³⁰ in Kraft – obwohl diese nicht wesentlich von der ursprünglichen Regelung abweicht und kein politischer Streit über die Inhalte bekannt ist, musste offenbar mehr als drei Jahre darüber verhandelt werden.

- >> Zum Start des Portals 2011 war fest vorgesehen, dass sich Verbraucherinnen und Verbraucher auch über einen E-Mail-Newsletter über neue Warnungen informieren lassen können. In der Bund-Länder-Vereinbarung von März 2011 heißt es dazu in § 2 unmissverständlich: „Das Internetportal hat für die Nutzer mindestens folgende Elemente“ – es schließt sich eine Liste mit sieben Punkten an, der vierte davon lautet: „Möglichkeit eines E-Mail-Abonnements zur automatischen Benachrichtigung über Neueinstellungen von Informationen.“ Ein solcher E-Mail-Service existiert jedoch bis heute nicht auf der Seite.¹³¹ Das BVL pflegt lediglich einen E-Mail-Verteiler für Medien von überschaubarer Größe (auf dem auch foodwatch vertreten ist). Kein Wunder: Auf lebensmittelwarnung.de selbst wird er nicht angeboten, es gibt dort weder einen Pressebereich noch eine Abonnement-Funktion oder sonst einen Hinweis auf den Verteiler. Nur wer davon weiß und der Pressestelle des BVL schreibt, wird aufgenommen. In der 2017 in Kraft getretenen Nachfolgevereinbarung zwischen Bund und Ländern heißt es nun in § 4 über die „mindestens“ vorgesehenen Funktionen erneut: „die Möglichkeit eines Abonnements eines E-Mail-Newsletters“ – nun jedoch in Klammern mit dem Zusatz „mittelfristig“ und mit der Ergänzung „bzw. RSS-Feeds“. Den RSS-Feed gibt es, einen E-Mail-Newsletter (der eine erheblich gängigere Technik nutzen würde) nicht. Um über Rückrufe auf dem Laufenden zu sein, müssen Verbraucherinnen und Verbraucher also entweder regelmäßig die Website aufrufen. Sich informieren lassen, das funktioniert derzeit nur durch ein Abonnement des RSS-Feeds beziehungsweise des flüchtigen Twitter-Services – beides nur von sehr begrenzten Bevölkerungsgruppen genutzte Techniken. Allein diese beschränkten Möglichkeiten stehen einer praktikablen Verbreitung von Warnungen über lebensmittelwarnung.de im Weg.

¹³⁰ Liegt foodwatch ebenfalls vor

¹³¹ Stand: 30. Juni 2017

>> In der 2017 in Kraft getretenen erneuerten Verwaltungsvereinbarung werden auch die Kosten für das Portal beziffert, die Bund und Länder untereinander aufteilen. Die Schätzung für die jährlichen laufenden Kosten (d. h. ohne einmalige Programmierkosten für Erweiterungen des Portals) sind darin mit 55.529,25 Euro angegeben. 55.000 Euro für ein bislang wenig verbreitetes Portal über gesundheitsrelevante, mitunter lebenswichtige Hinweise? Wollten Bund und Länder die Seite wirklich zu dem zentralen Informationsportal ausbauen, so wäre ein größeres finanzielles Engagement leicht denkbar – für E-Mail-Newsletter und Social-Media-Anbindungen, für eine Werbekampagne zur Bekanntmachung des Portals. Zum Vergleich: Als Bundesernährungsminister Christian Schmidt Anfang 2017 seine eigenen angeblichen Erfolge (unter anderem die eines Tierwohl-Labels, das es noch gar nicht gab) mit Medienanzeigen, Reklame auf Bussen und Twitter-Anzeigen heraustrompetete, war ihm das den Einsatz von mehr als einer Viertelmillion Euro Steuergelder wert.¹³² Und um über die Gesundheitsrisiken von Energy Drinks aufzuklären, setzte er rund 100.000 Euro ein¹³³ – für die Warnung vor einer einzigen Produktgruppe. Man sollte meinen, ein zentrales Portal zur Warnung vor jedes Jahr rund 100 unsicheren Produkten sollte mehr wert sein.

Wollten Bund und Länder die Seite wirklich zu dem zentralen Informationsportal ausbauen, so wäre ein größeres finanzielles Engagement leicht denkbar – für E-Mail-Newsletter und Social-Media-Anbindungen, für eine Werbekampagne zur Bekanntmachung des Portals.

Ein Portal, das „alle wichtigen Informationen“ enthält? Ein „Wegweiser“? Eine „Erfolgsgeschichte“? In seiner jetzigen Verfassung ist lebensmittelwarnung.de nichts von alledem. Es ist ein Versprechen, das in den sechs Jahren seines Bestehens noch immer nicht eingelöst wurde.

EIN VORBILD FÜR DIE BEHÖRDEN

Und so kommt es, dass sich die Ministerien und Überwachungsbehörden im Bund, in den 16 Ländern und all den Kommunen düpiert fühlen müssen – zum Beispiel von einem Pensionär in der nordrhein-westfälischen Kleinstadt Greven.

Gert Kretschmann heißt der Mann, der es sich zum Ziel gemacht hat, die Menschen über Produktrückrufe (nicht nur von Lebensmitteln) zu informieren. Und zwar richtig. Meist mehrere Stunden täglich verbringt Kretschmann damit, Warnungen im Internet zu recherchieren. Viele Hersteller melden sich mittlerweile auch direkt bei ihm. Auch Kretschmann stellt die Informationen auf einer Website (produktrueckrufe.de) und über einen Twitter-Kanal zur Verfügung. Aber nicht nur das: Auch eine Facebook-Seite bedient er, eine App, selbstverständlich einen E-Mail-Newsletter – und seit neuestem schickt er den Menschen Produktwarnungen auch per WhatsApp direkt aufs Handy.

¹³² Auskunft des BMEL gegenüber foodwatch; zum Redaktionsschluss noch unveröffentlichte foodwatch-Recherchen

¹³³ <http://www.foodwatch.org/de/informieren/energy-drinks/aktuelle-nachrichten/100000-euro-steuergelder-fuer-info-kampagne/>

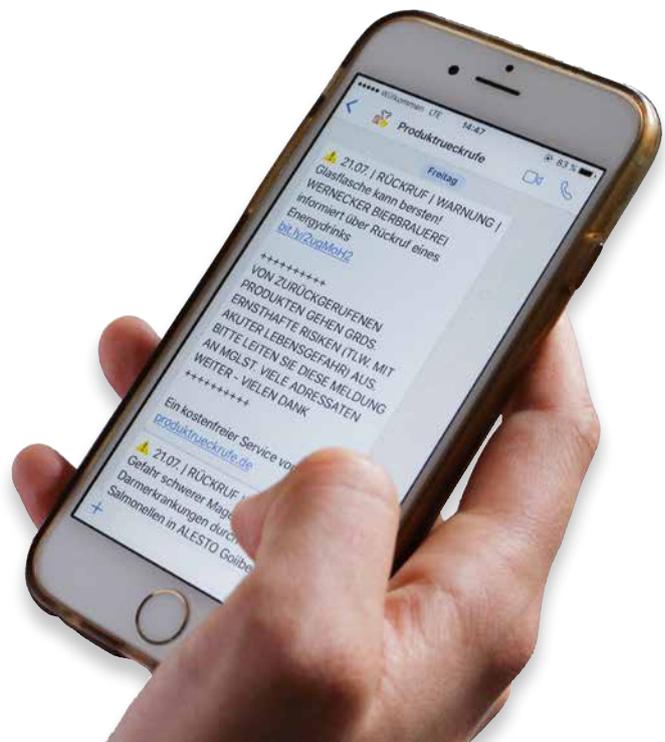


produktueckrue.de. Screenshot der Website.

Das alles macht Kretschmann selbst – als Einzelkämpfer, ohne den Personalstock von 16 Landes- und einer Bundesbehörde, die sich mit ihrem Portal lebensmittelwarnung.de abmühen. Kretschmann macht es besser, und er macht es meistens schneller. Wenn eine Warnung auf dem staatlichen Portal erscheint, hat produktueckrue.de sie oft längst vermeldet.

Wer sich über unsichere Produkte informieren will, ist bei einem engagierten Pensionär aus Greven besser aufgehoben als bei den zuständigen Fachbehörden von Bund und Ländern. Wenn eine Warnung auf dem staatlichen Portal erscheint, hat produktueckrue.de sie oft längst vermeldet.

Die Wahrheit über die deutsche Lebensmittelüberwachung im Jahr 2017 lautet: Wer sich über unsichere Produkte informieren will, ist bei einem engagierten Pensionär aus Greven besser aufgehoben als bei den zuständigen Fachbehörden von Bund und Ländern.



Über WhatsApp werden Produktwarnung von produktueckrue.de direkt aufs Handy geschickt.

SYSTEM DER FEHLANREIZE – DIE SIEBEN GROSSEN SCHWACHSTELLEN BEIM RÜCKRUFMANAGEMENT (ZUSAMMENFASSUNG DER ANALYSE)

Die meisten Unternehmen betreiben einen hohen Aufwand, um Gesundheitsgefahren zu vermeiden und die Anforderungen des Lebensmittelrechts einzuhalten. Mit Detektoren suchen sie nach Fremdkörpern in ihren Produkten, bevor diese die Produktion verlassen, mit Hilfe von Laboranalysen wollen sie Grenzwertüberschreitungen vermeiden. Selbst bei größtem Bemühen lassen sich jedoch nicht alle Fehler und Risiken zu 100 Prozent vermeiden. Verbraucherinnen und Verbraucher können dies in der Regel nachvollziehen, wenn es sich um Ausnahmefälle und nicht um systematische Arglosigkeit handelt – und wenn die Unternehmen im Fall der Fälle alles tun, um Verletzungen oder Gesundheitsschäden zu vermeiden.

Es ist jedoch nicht selbstverständlich, dass die relevanten Informationen und Verzehrwarnungen die Käuferinnen und Käufer der betroffenen Produkte ohne zeitlichen Verzug sowie klar und verständlich formuliert erreichen. Vor allem, weil im Zusammenspiel der Akteure – Behörden, Herstellerfirmen und Handel – bei weitem nicht alle Rädchen ruckelfrei ineinandergreifen. Die Strukturen des Lebensmittelrechts vermögen es nicht aufzufangen, wenn ein Unternehmen seiner Verantwortung gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht nachkommt. Aber auch dann, wenn der Wille vorhanden ist: Es fehlt an der Klarheit, was im Fall der Fälle zu tun ist. Die Wege sind lang und unnötig kompliziert. Unauflösbare Interessenkonflikte beeinflussen die Entscheidungen. Die Kompetenzen von Behörden und Unternehmen sind nicht so verteilt, dass es zu den bestmöglichen Handlungen im Sinne des Gesundheitsschutzes kommt.

Das zeigen beispielhaft die für diesen Report ausgewerteten Rückrufaktionen. In den meisten Fällen war nicht alles getan, um die Menschen so schnell und so klar wie möglich zu informieren. Das hängt nicht einfach damit zusammen, dass Unternehmen oder Behörden per se schlecht mit dem Thema Rückrufe umgehen. Solche Fälle gibt es auch – entscheidend aber sind die Mängel im System, die einem bestmöglichen Verbraucherschutz im Wege stehen. Eine Zusammenfassung der Schwachstellen.

1. DIE ENTSCHEIDUNG ÜBER EINEN RÜCKRUF RICHTET SICH NICHT IMMER AM VERBRAUCHERSCHUTZ AUS. DIE BEWEISLAST FÜR DIE BEHÖRDEN GEGENÜBER DEN UNTERNEHMEN IST ERDRÜCKEND UND VERHINDERT EINE KONSEQUENTE ANWENDUNG DES VORSORGEPRINZIPS.

Das Lebensmittelrecht macht keine präzisen Vorgaben, wann ein Rückruf erforderlich ist. Durch unbestimmte Rechtsbegriffe bleiben zu große Spielräume. So können Rückrufe erfolgen, obwohl diese aus gesundheitlicher Sicht kaum notwendig erscheinen. Problematischer ist, dass es nicht immer dann zu einem Rückruf kommt, wenn er zum Schutze der Kundinnen und Kunden zwingend wäre. Häufig – zum Beispiel dann, wenn das „Problem“ bei Eigenkontrollen auftaucht –, entscheiden die Hersteller allein. Die Behörden ziehen sie in der Regel nur dann hinzu, wenn die Entscheidung für einen Rückruf bereits gefallen ist. Fällt die Entscheidung dagegen, erfahren die Behörden meist nichts von dem Vorfall – sie können dann auch keine abweichende Entscheidung treffen, selbst wenn sie zu einer anderen Bewertung als das Unternehmen gekommen wäre.

In den Unternehmen ist der Interessenkonflikt unauflösbar: Natürlich wollen Unternehmer keine bedenklichen Produkte verkaufen. Sie wollen aber auch einen Imageverlust vermeiden, ebenso die Kosten, die bei einer Warenrücknahme entstehen. Sie wollen nicht das Risiko eingehen, vom Handel ausgelistet zu werden. Der Mangel an klaren Vorgaben macht solche Entscheidungen äußerst komplex.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Haftungsrisiken für die Unternehmen äußerst begrenzt sind. Natürlich haften sie, wenn einem Menschen durch den Verzehr eines Lebensmittels ein gesundheitlicher Schaden entsteht. Nur muss dafür erst einmal der kausale Zusammenhang zwischen Produkt und Folgewirkung belegt werden – das ist in der Praxis oft nahezu unmöglich. Das Beweisstück ist ja meist verzehrt, und selbst wenn nicht: Es lässt sich selten belegen, dass eine Erkrankung eindeutig von diesem Lebensmittel herührt und nicht vielleicht doch eine andere Ursache hat. Vor allem bei der Belastung mit einer Substanz, die nicht zu einer „akuten“, sofort sichtbaren Erkrankung führt, sondern die langfristig und in ihrer Akkumulation im Körper zum Problem wird, sind Schadenersatzansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher praktisch ausgeschlossen. Und solange klare Vorgaben fehlen, wann und wie ein Rückruf durchzuführen ist, kann auch nur selten eine Ordnungswidrigkeit (also ein Verstoß gegen konkrete Vorgaben) festgestellt werden. Noch seltener kommt es zu einem Strafverfahren.

Zwar gibt es die Tendenz, gegenüber früheren Jahren verstärkt zurückzurufen – auch, weil Unternehmensberaterinnen und -berater verstanden haben, dass ein offen und transparent kommunizierter Rückruf sogar sympathisch wirken

kann. Solange dadurch die Maßnahmen zur Vermeidung von Rückrufen – also Betriebshygiene, Qualitätssicherung, Eigenkontrollen etc. – nicht in den Hintergrund geraten, ist dies eine positive Entwicklung. Problematisch bleibt jedoch: Die Verbraucherinnen und Verbraucher sind abhängig vom guten Willen der Unternehmen, die richtige Entscheidung zu treffen.

Die für die Lebensmittelaufsicht zuständigen Behörden ihrerseits haben zwar die Befugnis, einen Rückruf anzuordnen. Sie erfahren aber von vielen Problemfällen nichts – und wenn doch, so haben sie dabei Abwägungs- und Ermessensspielräume, die sie nicht immer zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher nutzen. Selbst wo der EU-Gesetzgeber den Unternehmen verbindliche mikrobiologische „Sicherheitskriterien“ auf den Weg gibt und sie im Falle eines Verstoßes zum Rückruf verpflichtet, dürfen sich Behörden nicht auf diese Kriterien berufen, wollen sie einen Rückruf anordnen – sie müssen im Einzelfall weitere Prüfungen vornehmen und sind gegenüber dem Herstellerbetrieb in der Beweispflicht, dass ein Rückruf erforderlich ist. Bei all den Unwägbarkeiten und Ermessensspielräumen ist es kein Vorteil, wenn der zuständige Beamte einer Landrätin untersteht, die nicht nur für Lebensmittelkontrollen, sondern auch für Wirtschaftsförderung in der Region zuständig ist (siehe auch Punkt 5).

——— *Es fehlt an Klarheit, wann der Rückruf eines Lebensmittels erforderlich ist und wann Behörden diesen rechtssicher anordnen dürfen.*

2. NICHT IMMER FÄLLT DIE ENTSCHEIDUNG FÜR EINEN RÜCKRUF SCHNELL GENUG, NICHT IMMER WIRD EIN RÜCKRUF SCHNELL GENUG UMGESETZT.

Liegt ein belastender Laborbefund vor, sind die weiteren Schritte oft nicht eindeutig vorgegeben. Wird eine Gegenprobe in einem zweiten Labor beauftragt oder nicht? Wer ist in die Krisengespräche einzubeziehen? In zahlreichen Unternehmen gibt es keine detaillierten Krisenpläne, in denen die Abläufe festgelegt, Erreichbarkeiten fixiert sind. Nicht immer gibt es zudem die fachliche Kompetenz, die Risiken angemessen einzuschätzen. Gleiches gilt für die Behörden. Erschwerend hinzu kommen die zwischen Bundes-, Landes- und kommunalen Behörden geteilten Zuständigkeiten. Stößt eine kommunale Behörde auf ein Problem, muss sie gegebenenfalls erst ihre Landesbehörde und diese die Behörde des zuständigen Landes informieren, in dem das Herstellerunternehmen seinen Sitz hat. Dabei geht wichtige Zeit verloren. Durch die Organisation der Lebensmittelüberwachung meist auf kommunaler Ebene ist zudem nicht gewährleistet, dass die Fachkompetenz zur Einschätzung des konkreten Falls im zuständigen Amt vorhanden ist.

Will eine Behörde bei Untätigkeit des Unternehmens oder sogar gegen dessen Willen eine öffentliche Produktwarnung aussprechen, muss sie diesem erst die Möglichkeit einer Stellungnahme einräumen – ein weiterer Punkt, an dem Verzögerungen entstehen können. Ähnliches gilt für die Umsetzung eines beschlossenen Rückrufs.

——— *Es fehlt oftmals an Krisenplänen und an klaren Zuständigkeiten, die es ermöglichen, dass ein Rückruf garantiert so schnell wie möglich beschlossen und durchgeführt werden kann.*

3. NICHT IMMER WIRD EIN RÜCKRUF ÖFFENTLICH GEMACHT, WENN DIES GEBOTEN IST.

Das europäische Lebensmittelrecht gibt zwar eine Linie vor: Warenrücknahme („stiller Rückruf“), wenn die betroffenen Produkte noch nicht bei den Endkundinnen und Endkunden sind. Besteht der Verdacht, dass Ware bereits verkauft wurde, muss öffentlich informiert, meist auch zurückgerufen werden. Allein: Das europäische Recht wird an dieser Stelle immer wieder gebrochen, wenn Hersteller eine stille Rücknahme durchführen, obwohl eine öffentliche Information vorgeschrieben ist. Zum Teil geschieht dieser Rechtsbruch im Wissen und geduldet von den Behörden.

Wann über eine Information der Verbraucherinnen und Verbraucher hinaus auch ein öffentlicher Rückruf, also eine allgemeine Verzehrwarnung und der Aufruf, die betroffenen Lebensmittel zurückzubringen, geboten ist, dafür gibt es keine verpflichtende Abgrenzung. Abhängig von der Risikobewertung (siehe dazu Punkt 4.) haben Unternehmen wie Behörden Spielräume. So kommt es zu Fällen, in denen Verbraucherinnen und Verbraucher nicht öffentlich vor belasteten Lebensmitteln gewarnt werden, die sie bereits im Kühlschrank haben, obwohl das Problem bereits erkannt und die Ware aus dem Handel genommen ist.

——— *Es fehlt die Klarheit, dass immer dann ein öffentlicher Rückruf zwingend geboten ist, wenn nicht auszuschließen ist, dass die betroffene Ware die Verbraucherinnen und Verbraucher bereits erreicht hat.*

4. GESUNDHEITLICHE RISIKEN WERDEN IMMER WIEDER FALSCH EINGESCHÄTZT ODER DURCH FORMULIERUNGEN VERHARMLOST. DIE RISIKOEINSCHÄTZUNG IST IN ERSTER LINIE SACHE DER UNTERNEHMEN UND DAMIT POTENZIELL INTERESSENGELEITET.

Kein Unternehmen kann sich von seinen geschäftlichen Interessen vollständig freimachen. Wenn ein Betrieb über einen Rückruf oder über die Formulierung einer Warnung zu entscheiden hat, spielt nicht nur der Gesundheits-

schutz in die Überlegungen mit hinein – sondern auch Geschäftszahlen, Marketingüberlegungen, Imageinteressen. Umso zweifelhafter ist es, dass die Risikobewertung im Fall der Fälle nicht automatisch in die Hände der Behörden übergeht, die diesen Zwängen nicht unterliegen. In der Praxis erfahren die Behörden von vielen Krisenüberlegungen in den Unternehmen nichts. Wenn doch – meist dann, wenn es zu einem öffentlichen Rückruf kommt –, setzen sich die Behörden äußerst selten über die Formulierungen hinweg, die das Unternehmen vorschlägt. Jedenfalls im Wesentlichen akzeptieren sie den Wortlaut der Warnungen, wie er von den Unternehmen kommt, verlangen bestenfalls einzelne Anpassungen. Ihnen fehlt ein Standard, zum Beispiel in Form einer Verwaltungsvorschrift, in welchem Fall welche Formulierungen geboten sind. So kommt es zu Beispielen, in denen akute Gesundheits- oder sogar Lebensgefahren hinter eher schwurbeligen Formulierungen versteckt werden, als ob vor allem „aus Gründen des vorbeugenden Verbraucherschutzes vom Verzehr abgeraten“ werde.

——— *Unternehmen können von ihrer Rolle her keine unabhängige neutrale Risikobewertung vornehmen. Den Behörden fehlt es an der Rechtsicherheit, wann und wie stark sie eingreifen und die Unternehmenspläne durch eigene Vorgaben verändern dürfen.*

5. DIE BEHÖRDEN SIND NICHT EFFIZIENT GENUG ORGANISIERT UND IHRE RECHTLICHE STELLUNG IST ZU SCHWACH, UM EINEN BESTMÖGLICHEN GESUNDHEITSSCHUTZ ZU GARANTIEREN.

Theoretisch können die zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden alle erforderlichen Maßnahmen anordnen und den Unternehmen bis ins kleinste Detail vorgeben, was sie in welcher Form zu tun haben. In der Praxis führen zahlreiche Abwägungsvorbehalte und Ermessensspielräume dazu, dass sie den Unternehmen im Wesentlichen zusehen. Mögliche Schadenersatzdrohungen stehen allzu drastischen behördlichen Anordnungen gegenüber. Hinzu kommt: Im Zusammenspiel von Bundes-, Länder- und kommunalen Behörden sind die fachlichen Kompetenzen unterschiedlich verteilt, ebenso wie die personellen Ressourcen. Während einzelne Behörden akzeptabel ausgestattet sind, gibt es in kreisfreien Städten gerade einmal einen einzigen Amtsveterinär als Ansprechpartner für die ansässigen Lebensmittelbetriebe. Auch die Zuständigkeitsverteilung hemmt die Arbeit der Behörden im Sinne eines effektiven Verbraucherschutzes: So darf im Zweifelsfall nicht diejenige Behörde eine öffentliche Warnung vor einem problematischen Produkt aussprechen, die von der Problematik als erste erfährt – sondern erst diejenige, die aufgrund des Sitzes der Herstellerfirma die räumliche Zuständigkeit dafür hat. Statt dass eine Behörde, gleich ob auf Kreis-, Landes- oder Bundesebene, Entscheidungen trifft oder mit einer verbraucherrelevanten Information an die Öffentlichkeit geht, werden die Informationen erst einmal auf den Dienstweg geschickt, bis sie dann – später als nötig – von der

richtigen Behörde verarbeitet werden. Unternehmensvertreter klagen zudem über unterschiedliche Maßstäbe bei den Behörden – oder sogar über willkürliche Entscheidungen, beispielsweise infolge einer politischen Konkurrenz zwischen zwei Bundesländern.

——— *Die Organisation der Lebensmittelüberwachung auf kommunaler Ebene läuft den Zielen des Gesundheitsschutzes zuwider. Es fehlt an einer klaren Kompetenzzuschreibung, dass eine Verbraucherschutzbehörde, gleich auf welcher Ebene, die nötigen Entscheidungen treffen kann.*

6. BEI DEN MEISTEN RÜCKRUFEN WIRD NICHT ALLES DAFÜR GETAN, MÖGLICHST VIELE BETROFFENE VERBRAUCHERINNEN UND VERBRAUCHER ZU WARNEN.

Es gibt weder gesetzliche Vorgaben, welche Kommunikationskanäle für einen Rückruf genutzt werden müssen, noch gibt es dafür Verwaltungsvorschriften, Behördenleitfäden oder ähnliche Richtlinien, nach denen sich Unternehmen wie Behörden anerkanntermaßen richten. So bleibt es den jeweils handelnden Akteuren überlassen, wie sie mit dem Fall umgehen – das Ergebnis ist höchst unterschiedlich.

- >> Herstellerunternehmen versenden in der Regel eine Pressemitteilung zum Rückruf – schon bei der Größe des Verteilers gibt es große Unterschiede. Ob sie eine Warnung auf ihrer Internetseite, in einem Newsletter, in ihren Social-Media-Kanälen, durch Anzeigen in der Tagespresse oder Spots im Hörfunk platzieren, das handhabt jedes Unternehmen unterschiedlich – auch, ob ein Foto angehängt wird, sodass Kundinnen und Kunden schnell erkennen können, ob ihr Einkauf von der Warnung betroffen ist. Mal entscheidet sich ein Hersteller für möglichst große Offenheit, mal setzt die Marketingabteilung durch, dass keinesfalls die Facebook-Seite, auf der mühsam ein Markenimage aufgebaut wurde, durch den Hinweis auf eine ernste Gesundheitsgefahr verunstaltet wird. Dass ein Unternehmen alle ihm zur Verfügung stehenden Kanäle nutzt, ist die absolute Ausnahme.
- >> Viele Handelsunternehmen halten sich zudem bei Rückrufen von Markenprodukten zurück. Sie sind nicht gesetzlich verpflichtet, überhaupt oder in einer bestimmten Form Warnungen zu verbreiten – dabei kommt dem Einzelhandel aufgrund der hohen Anzahl an Kundenkontakten eine besondere Bedeutung bei der Rückrufkommunikation zu.
- >> Behörden kommt in der Rückrufkommunikation vorwiegend die Rolle des zahnlosen Papiertigers zu. Sie hätten die Glaubwürdigkeit, Warnungen auszusprechen, sie könn(t)en aufgrund ihrer Aufgabenbeschreibung angehalten werden, eine professionelle Infrastruktur

(z. B. Presseverteiler) aufzubauen, um möglichst schnell möglichst viele Menschen zu erreichen. Doch der Gesetzgeber will es so, dass Behörden ihrerseits in der Regel keine eigenständige, von ihnen nach Gesichtspunkten des Verbraucherschutzes formulierte Warnung aussprechen dürfen, wenn Unternehmen bereits aktiv sind. Dann dürfen sie auf die Publikationen der Unternehmen lediglich „hinweisen“ – was ihre Möglichkeiten, viele Menschen zu erreichen, drastisch einschränkt. Zudem fehlt in manchen Behörden eine professionelle Infrastruktur für die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

————— *Es fehlt an klaren Vorgaben, welcher Akteur welche Kommunikationskanäle bei Rückrufaktionen nutzen muss.*

7. DIE ZENTRALE STAATLICHE PLATTFORM FÜR RÜCKRUFINFORMATIONEN, LEBENSMITTELWARNUNG.DE, IST IN IHRER BISHERIGEN FORM GESCHEITERT.

Aufgrund der beschränkten Möglichkeiten der Behörden und ihrer ineffizienten Organisation (siehe Punkt 5 und 6) fehlen immer wieder wichtige Hinweise oder sie tauchen nur zeitverzögert auf. Zudem ist die Seite technisch nicht auf der Höhe der Zeit.

————— *Es fehlt an einer zentralen „Pinnwand“, einer einfachen Möglichkeit für Verbraucherinnen und Verbraucher, sich an zentraler Stelle informieren zu lassen.*

Bei allen genannten Schwachstellen ist es aus Sicht des Verbraucherschutzes inakzeptabel, dass das konkrete Handeln in vielen Punkten der Willkür unterliegt: Die Rahmenbedingungen sind so, dass die Dinge von Hersteller zu Hersteller, von Supermarkt zu Supermarkt, von Behörde zu Behörde anders gehandhabt werden.

WAS SICH ÄNDERN MUSS

Es bedarf klarer Vorgaben, weniger Ermessen, weniger unbestimmter Rechtsbegriffe und einer eindeutigen Rollenverteilung, wer was wann darf. Dabei sollten statt der Unternehmen die Behörden die zentrale Rolle einnehmen.

Um das System Lebensmittelrückrufe gleichermaßen effektiv wie effizient für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu gestalten, sind eine Reihe gesetzlicher Klarstellungen erforderlich. Eine verpflichtende Standardisierung – soweit es die Einzelfälle zulassen – ist erforderlich, weil nur dann Behörden, Unternehmen und Öffentlichkeit wissen, was sie erwartet und was sie erwarten können. Dass Verbraucherinnen und Verbraucher zu oft nicht schnell genug oder nur unzureichend informiert werden, hat dieser Report gezeigt. Aber erst wenn in einem solchen Fall den Behörden oder Unternehmen auch konkrete Versäumnisse nachzuweisen sind, könnten diese ordnungs-, straf- oder zivilrechtlich geahndet werden.

Es bedarf daher klarer Vorgaben, weniger Ermessen, weniger unbestimmter Rechtsbegriffe und einer eindeutigen Rollenverteilung, wer was wann darf. Dabei sollten statt der Unternehmen die Behörden die zentrale Rolle einnehmen, weil bei ihnen kein ökonomischer Interessenkonflikt besteht – es wäre ein dringend erforderlicher Paradigmenwechsel im europäischen und deutschen Lebensmittelrecht.

DIE WICHTIGSTEN FORDERUNGEN IN KÜRZE:

- >> **Rechtliche Vorgaben präzisieren und Ermessensspielräume verkleinern:** Wenn der Verdacht besteht, dass gesundheitsgefährdende Lebensmittel Verbraucherinnen und Verbraucher erreicht haben könnten, muss der verantwortliche Hersteller bzw. Händler die betroffenen Produkte in jedem Fall öffentlich zurückrufen.
- >> **Rückruf-Werte einführen:** Für relevante mikrobiologische Belastungen, Toxine, Verunreinigungen und Kontaminanten müssen spezielle Rückruf-Grenzwerte eingeführt werden. Werden diese überschritten, muss ein Unternehmen den Rückruf durchführen bzw. eine Behörde den Rückruf zwingend anordnen.
- >> **Risikoeinschätzung in die Hände der Behörden:** Die zuständige Behörde, nicht das betroffene Unternehmen, muss beurteilen, ob eine Gesundheitsgefahr vorliegt und ein Rückruf erforderlich ist oder nicht.
- >> **Informationspflichten durchsetzen und ausweiten:** Die bestehenden gesetzlichen Informationspflichten für Unternehmen im Falle von Rücknahmen und Rückrufaktionen müssen durchgesetzt, die Informationspflichten für Behörden und Unternehmen ausgeweitet werden.
- >> **Zuständigkeitschaos bei den Behörden entflechten:** Sobald eine Behörde (egal welche) Kenntnis von einem Rückruf hat, muss sie den Rückruf ohne zeitlichen Verzug über das Portal lebensmittelwarnung.de und auf anderen Kanälen verbreiten.
- >> **Pflicht zur Warnung auf allen relevanten Kanälen:** Von einem Rückruf betroffene Unternehmen müssen verpflichtet werden, alle ihnen zur Verfügung stehenden Kanäle (Internetseiten und Blogs, Social-Media-Kanäle, E-Mail-Newsletter) zu nutzen, um Verbraucherinnen und Verbraucher zu warnen.

Händler müssen verpflichtet werden, Aushänge am Regal des betroffenen Produkts, im Kassenbereich sowie an zentraler Stelle im Eingangsbereich aufzuhängen – egal ob Eigen- oder Herstellermarken zurückgerufen werden.

DIE FORDERUNGEN IM DETAIL:

1)

Die Entscheidung über einen Rückruf muss konsequent am Ziel eines vorsorgenden Gesundheitsschutzes ausgerichtet sein.

- A.** Im europäischen wie im deutschen Lebensmittelrecht (LFGB) muss klargestellt werden, dass ein Rückruf in Verbindung mit einer öffentlichen Warnung immer dann zwingend erforderlich ist, wenn der Verdacht besteht, dass das Lebensmittel nicht sicher ist und die betroffenen Produkte die Verbraucherinnen und Verbraucher bereits erreicht haben könnten.
- B.** Der im europäischen Recht vorgesehene Fall einer Warenrücknahme in Verbindung mit einer Information der Öffentlichkeit, ohne aber einen Rückruf vorzunehmen, ist ersatzlos zu streichen; solange dieser Mittelweg zwischen „stillem“ und öffentlichem Rückruf jedoch vorgesehen ist, muss er auch durchgesetzt werden – d. h. Behörden müssen zwingend eine öffentliche Information anordnen, wenn ein Unternehmen ein nicht sicheres Produkt, das die Verbraucherinnen und Verbraucher bereits erreicht haben könnte, nur still vom Markt nehmen will.
- C.** Im LFGB muss ohne Ermessensspielräume festgeschrieben sein, dass Behörden einen zum Gesundheitsschutz notwendigen öffentlichen Rückruf anordnen MÜSSEN, insofern die beteiligten Unternehmen diesen nicht einleiten.
- D.** Die mikrobiologischen „Sicherheitskriterien“ aus der EU-Verordnung 2073/2005 dürfen nicht nur für Unternehmen bindend sein – ein Verstoß gegen sie muss auch für Behörden zwingender und alleiniger Grund für eine öffentliche Warnung und eine Rückrufanordnung sein.
- E.** „Rückruf-Werte“ einführen: Analog zu den bestehenden „Sicherheitskriterien“ (EU-VO 2073/2005) müssen für alle relevanten Mikroorganismen, Toxine, Kontaminanten und Verunreinigungen (z. B. Schwermetalle, Dioxine) „Rückruf-Werte“ gesetzlich festgelegt werden, deren Überschreitung zwingend einen Rückruf des betroffenen Lebensmittels auslöst. Davon unbenommen bleibt es den Behörden überlassen, im Zuge einer Einzelfallprüfung auch bei niedrigeren Werten oder bei Substanzen, für die keine Sicherheitskriterien existieren, einen Rückruf anzuordnen, um eine Gesundheitsgefahr zu vermeiden, selbst wenn diese nur für kleine Bevölkerungsgruppen (z. B. sogenannte „Vielverzehrer“ eines Produktes) besteht.
- F.** Im europäischen wie im deutschen Lebensmittelrecht muss die Risikobewertung in die primäre Verantwortung der Behörden gelegt werden, damit sie frei von ökonomischen Interessen erfolgen kann – entsprechend müssen Behörden auch das letzte Wort bei der Formulierung etwaiger Gesundheitsrisiken in einer öffentlichen Warnung haben; sie müssen zudem über ausreichend Personal und entsprechende toxikologische Kenntnisse verfügen, um eine angemessene Risikoeinschätzung vornehmen zu können.

2)

Unternehmen müssen dazu verpflichtet werden, Rückrufaktionen vorzubereiten.

- A.** Unternehmen müssen im LFGB wie auch im europäischen Lebensmittelrecht dazu verpflichtet werden, präventiv einen Rückrufmanagementplan zu erstellen und diesen aktuell zu halten, damit im Fall der Fälle Erreichbarkeiten gewährleistet und schnelle Berichtswege definiert sind. Kleine Unternehmen können von der Verpflichtung ausgenommen werden – bei ihnen werden stattdessen standardisierte Rückrufpläne genutzt, die jede Behörde vorliegen haben muss.
- B.** Es müssen feste Meldewege von den Unternehmen an die zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden gesetzlich verankert werden. Unter anderem muss ein Unternehmen bereits Meldung erstatten, sobald das Ergebnis einer einzelnen Laboruntersuchung eine Grenzwertüber- bzw. eine Mindestwertunterschreitung ergeben hat oder die Eigenkontrollen sonstige auffällige Werte ermittelt haben.
- C.** Unternehmen müssen verpflichtend eine kompetente Person als persönlich haftenden Rückrufbeauftragten benennen, in dessen Aufgabe eine unverzügliche Information der Behörden über relevante Eigenkontrollergebnisse, Laborbefunde etc. liegt.

3)

Die staatliche Lebensmittelüberwachung muss effektiver organisiert werden.

- A.** Die Kleinst-Staaterei in der Lebensmittelüberwachung muss beendet und die Zuständigkeit für Kontrollen und Rückruf-Überwachung mindestens auf Ebene der Bundesländer bzw. oberen Landesbehörden organisiert werden.
- B.** Behelfsweise – so lange ein Nebeneinander von Kompetenzen kommunaler, mittlerer und oberer Landesbehörden besteht – müssen alle Lebensmittelüberwachungsbehörden Zugriff auf das Portal lebensmittelwarnung.de erhalten, um dort Verzehrwarnungen einstellen zu können.
- C.** Die Behörden müssen mit Hilfe von Landesgesetzen oder ministeriellen Erlassen dazu verpflichtet werden, Meldungen über Lebensmittlrückrufe ohne Zeitverzug sofort auf lebensmittelwarnung.de einzustellen und über andere Kanäle zu verbreiten. Dazu müssen sie auch einen Bereitschaftsdienst an Abenden, Wochenenden und Feiertagen einrichten.
- D.** Das „Sitzland-Prinzip“ muss abgeschafft werden. Diejenige Behörde, die als erste von einem unsicheren Lebensmittel Kenntnis erhält, muss unstreitig alle Rechte erhalten, Rückrufe anzuordnen und öffentliche Warnungen auszusprechen, auf lebensmittelwarnung.de wie auf allen anderen Kanälen – gleich, ob das verantwortliche Unternehmen seinen Sitz in ihrem Hoheitsgebiet hat oder nicht. Gegenteilige Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern, Kommunen bzw. einzelnen Behörden dürfen nicht abgeschlossen werden.
- E.** Bei der Information durch Behörden muss es bundesweit einheitliche, verpflichtende Standards geben, die gesetzlich oder in einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift festzuhalten sind. Dazu gehören auch Mindestanforderungen an die von den Unternehmen verlangten Maßnahmen zur Information der Öffentlichkeit.

4) Behörden müssen schnell und deutlich vor potenziell unsicheren Lebensmitteln warnen. Die staatliche Seite lebensmittelwarnung.de muss ausgebaut werden, damit sie die politischen Versprechen zum Start des Portals endlich erfüllt.

- A.** Der zentrale § 40 im LFGB muss dringend reformiert werden, um Rechtssicherheit für die zuständigen Behörden zu schaffen. Das entbindet die von einem Rückruf betroffenen Unternehmen nicht von der Pflicht, selbst vor dem Verzehr der betroffenen Produkte zu warnen. Unabhängig von den Aktivitäten der Unternehmen muss es den Behörden jedoch ausnahmslos immer und ohne Ermessensspielräume vorgeschrieben sein, die Verbraucherinnen und Verbraucher öffentlich auf den Rückruf hinzuweisen (und diesen deutlich als „Warnung“ zu kennzeichnen) bzw. bei Untätigkeit des Unternehmens selbst eine Warnung zu veröffentlichen.
- B.** Die in § 40 LFGB geregelte Anhörungspflicht, nach der Behörden vor einer öffentlichen Warnung die betroffenen Unternehmen erst anhören müssen, muss konkretisiert werden. Im Sinne des vorsorgenden Gesundheitsschutzes wird dem Unternehmen eine Frist von maximal acht Stunden eingeräumt; spätestens dann muss die Behörde die Öffentlichkeit warnen. Zur Abwehr möglicher schwerwiegender Verletzungen oder Erkrankungsfälle darf die Behörde auf eine Anhörung explizit verzichten.

C. Eine zentrale Rolle bei der Verbraucherinformation muss in Zukunft das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) spielen, das bereits für den technischen Betrieb der Seite lebensmittelwarnung.de verantwortlich ist. Das BVL muss einen bundesweiten Presseverteiler erstellen, der alle relevanten analogen wie digitalen Medien enthält und der regelmäßig (mindestens einmal im Jahr) aktualisiert wird. Über diesen Verteiler werden automatisch Pressemeldungen zu allen Lebensmittelrückrufen in Deutschland versendet, sobald eine Behörde eine Meldung veröffentlicht.

D. Das Portal lebensmittelwarnung.de muss endlich zu der zentralen Informationsplattform für Verbraucherinnen und Verbraucher ausgebaut werden, als die es von Landes- und Bundesministern und -ministerinnen angekündigt worden ist. Dazu ist die Internetseite technisch auf die Höhe der Zeit zu bringen. Der bereits bei Einführung zwischen Bund und Ländern fest vereinbarte E-Mail-Abo-Service für Verbraucherinnen und Verbraucher ist unverzüglich einzurichten. Zudem muss das BVL standardmäßig auf relevanten Social-Media-Kanälen unter einem Label wie „lebensmittelwarnung“ über Verzehrwarnungen informieren. Das Bundesagrarministerium muss mit einer öffentlichen Kampagne darauf hinarbeiten, die Bekanntheit des Portals zu steigern.

E. Meldungen aus dem Ausland, von denen das BVL über das behördeninterne europäische Schnellwarnsystem RASFF Kenntnis erlangt, muss das BVL ohne zeitlichen Verzug – und vor allem unter namentlicher Nennung der betroffenen Produkte – veröffentlichen, sobald diese Produkte in Deutschland in den Umlauf geraten sein könnten, am besten ebenfalls über die Seite lebensmittelwarnung.de.

5)

Unternehmen müssen dazu verpflichtet werden, alle verfügbaren Kanäle zur Verbreitung von Lebensmittelwarnungen zu nutzen.

- A.** Internetseiten und Blogs, Social-Media-Kanäle, E-Mail-Newsletter – alle Medien, die Unternehmen ohnehin für Kundenkontakte nutzen, müssen verpflichtend mit dem Hinweis auf eine Rückrufaktion bespielt werden.
- B.** Der Lebensmitteleinzelhandel muss verpflichtend über alle Rückrufaktionen aus dem jeweiligen Sortiment informieren, nicht nur über Eigenmarken. Dazu müssen (neben den unter 5) A. genannten Kanälen) gut sichtbare Aushänge am Regal des betroffenen Produkts, im Kassbereich sowie an zentraler Stelle im Eingangsbereich gemacht werden. Auch eine prominent sichtbare Warnung in den Werbe- bzw. Angebotsanzeigen und -broschüren muss Standard werden, insofern die Produktionsvorlaufzeiten die Möglichkeit bieten, die betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher noch rechtzeitig zu informieren.

Ein entscheidender Hebel für ein Rückrufmanagement im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher ist die Frage der Haftung. Je konkreter die Vorgaben, je klarer also die straf- oder ordnungsrechtlichen Konsequenzen bei Verstößen – umso größer der Anreiz, den vorsorgenden Gesundheitsschutz im Fall der Fälle zum Maßstab allen Handelns zu machen. Die Einführung eines Unternehmensstrafrechts in Deutschland ist hierzu ebenfalls zwingend erforderlich, damit Ermittlungsbehörden nicht länger Einzelpersonen eine individuelle Schuld nachweisen müssen. Eine Erhöhung der Bußgelder für ordnungsrechtliche Vergehen muss zudem für die nötige Abschreckung sorgen.

ZU VIEL WARNUNG?

Gibt es ein Zuviel an Information? Im Zuge der Entwicklung unseres Forderungskatalogs haben wir uns auch mit dieser Frage beschäftigt. Denn es gibt ja einen Einwand gegen eine möglichst offensive Information über Rückrufe und Verzehrwarnungen, der nicht einfach von der Hand zu weisen ist: Werden die Menschen ständig mit Meldungen dieser Art konfrontiert, so argumentierten manche Gesprächspartner und -partnerinnen, so stumpfen sie ab – und nehmen die wichtigsten Meldungen nicht mehr wahr. Den Einwand nimmt foodwatch ernst. Dennoch kommen wir zu einem anderen Ergebnis: Wenn es zu viele öffentliche Lebensmittelwarnungen gibt, dann liegt dies zunächst daran, dass zu viele Produkte zurückgerufen werden müssen. Es ist gut, dies transparent zu machen, um die Debatte darüber zu ermöglichen, was Unternehmen bei ihren Eigenkontroll- und Qualitätssicherungssystemen verbessern können. Eine wie auch immer geartete Filterung von öffentlichen Warnungen führt dagegen zwangsläufig zu einem ethischen Dilemma: Denn wer will entscheiden, welche Warnung wie wichtig, welche relevant genug ist, verbreitet zu werden? Geht im Zweifelsfall die Nachricht über einen listerienbelasteten Käse unter, weil er nur in einer kleinen Käserei verkauft wurde, aber potenziell lebensbedrohlich ist? Eine Meldung, die es ohnehin schwer hat, wenn der Name der Käserei für Medien keinen großen Nachrichtenwert bietet – im Vergleich zu einer womöglich deutlich harmloseren Warnung vor dem Produkt eines Weltkonzerns. Wir meinen: Diese Entscheidung kann keiner Behörde zugemutet werden. Ist ein Lebensmittel womöglich nicht sicher, muss davor gewarnt werden – und zwar in einer Form, die möglichst viele der Käuferinnen und Käufer erreicht.



foodwatch e. V. · Brunnenstraße 181 · 10119 Berlin · Telefon +49 (0) 30 / 24 04 76 - 0
Fax +49 (0) 30 / 24 04 76 - 26 · E-Mail info@foodwatch.de · www.foodwatch.de