

Abschlussbericht

der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Food Fraud / Lebensmittelkriminalität

Konzept zur Bekämpfung von Food Fraud / Lebensmittelkriminalität

Mitglieder der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Food Fraud“:

- Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung (Vorsitz),
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL),
- Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL),
- Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz Bayern,
- Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten Rheinland-Pfalz,
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen,
- Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz,
- Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin,
- Bundeskriminalamt,
- Landeskriminalamt Berlin,
- Generalzolldirektion,
- Zollkriminalamt (ZKA),
- Staatsanwaltschaft Oldenburg,
- Staatsanwaltschaft Bad Kreuznach,
- Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit Bayern.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
	1. Auftrag der Ministerkonferenzen	1
	2. Aktivitäten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Food Fraud“	5
	3. Aktuelle Situation und Beschreibung des Phänomens „Food Fraud“	6
	4. Rechtslage	8
	4.1 EU-Recht	8
	4.2 Nationales Recht	10
II.	Empfehlungen der BLAG	11
III.	Definition „Food Fraud“ und Gegenstand des Bekämpfungskonzepts	14
	1. Europäische Union	14
	2. Nationale Ebene	15
	3. Gegenstand des Bekämpfungskonzeptes	15
IV.	Strukturen der Zusammenarbeit	16
	1. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)	16
	1.1 Aufgaben und Befugnisse	16
	1.2 BVL – Nationale Kontaktstelle für AAC-FF	18
	1.3 BVL-Datei „Lebensmittelkriminalität“	21
	2. Polizei, Staatsanwaltschaft, Generalzolldirektion	22
	2.1 Polizei	22
	2.1.1 Meldedienste	22
	2.1.2 Polizeilicher Informations- und Analyse-Verbund (PIAV)	23
	2.2 Staatsanwaltschaft	24
	2.3 Generalzolldirektion	24
V.	Koordinierende Fachtagung und Einzelfallbearbeitung	26
VI.	Flankierende Maßnahmen	27
	1. Ansprechpersonen	27
	2. Vorschläge für die amtliche Lebensmittelüberwachung	28
	3. Aus- und Weiterbildung des in der amtlichen Lebensmittelüberwachung tätigen Fachpersonals	28
	4. Schulung und Fortbildung des in der amtlichen Lebensmittelüber- wachung tätigen Fachpersonals, der Polizei, Staatsanwaltschaft und des Zolls	30
	5. Leitfäden und Checklisten für die amtliche Lebensmittelüberwachung	31
VII.	Frühwarnsysteme/Früherkennung	32
	1. Frühwarnsysteme	32

2.	Früherkennung durch Einbeziehung der Wissenschaft	34
2.1	Nationales Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) am Max-Rubner-Institut (MRI)	34
2.2	Referenzlabore	35
2.3	Methodenspektrum der Labore	36
3.	Früherkennung durch Einbeziehung von Wirtschaftsverbänden und – unternehmen	36
4.	Whistleblowing/Hinweisgebersysteme	38
4.1	Definition „Whistleblowing“	39
4.2	Geltende Rechtslage	39
4.3	Hinweisgebersysteme	44
VIII.	Ausblick	46
IX.	Anhang	48
Anhang 1	Juristische Stellungnahme zur Frage der rechtlichen Möglich- keiten der Einrichtung einer bundesweiten Datei beim BVL mit Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Länder im Zusammenhang mit „Food Fraud“ und der entsprechenden Datenübermittlung der Länder an das BVL	50
	Vermerk des BMEL (Ref. 316) vom 14.09.2017	
	Juristische Stellungnahme zur Datenübermittlung an das BVL und Einrichtung einer zentralen Datei beim BVL im Zusammen- hang mit „Food Fraud“	52
	Vermerk der SenJustVA vom 22.01.2018	
Anhang 2	Methodenspektrum geordnet nach Lebensmittelobergruppen	55
Anhang 3	Gesetzes- und Verordnungstexte	57
	Verordnung (EG) Nr. 178/2002	57
	Art. 5, 8, 17, 50	
	Verordnung (EG) Nr. 882/2004	59
	Art. 1, 34 ff.	
	Verordnung (EU) 2017/625	60
	Art. 1, 9, 140	
	Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1918	62
	Art. 3, 5, 8	
	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)	63
	§§ 11, 38, 49, 55, 59, 60	
	Strafgesetzbuch (StGB)	66

§ 263	
Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)	66
§ 612 a	
Abgabenordnung (AO)	67
§§ 208, 369, 370	
Bundeskriminalamtgesetz (BKAG)	67
§ 2	
Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLG)	68
§2	
Verordnung zur Übertragung von Aufgaben an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLAÜV)	69
§ 1	
Verordnung zur Übertragung von Befugnissen auf das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLÜV)	70
§ 1	

Abkürzungsverzeichnis

AAC-FF	Administrative Assistance and Cooperation Food Fraud
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AHS	Anonymes Hinweisgebersystem
AktG	Aktiengesetz
AO	Abgabenordnung
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
AVV Data	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über den Austausch von Daten im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes
AVV Rüb	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts
BeoWarn	Beobachtungs- und Warnstelle zur Krisenprävention
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BLAG	Bund-Länder-Arbeitsgruppe
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BKMS	Business Keeper Monitoring System
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BR-Dr.	Bundesrats-Drucksache
BT-Dr.	Bundestags-Drucksache
BTSF	Better Training for Safer Food
BÜp	Bundesweiter Überwachungsplan
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BVLAÜV	Verordnung zur Übertragung von Aufgaben an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BVLÜV	Verordnung zur Übertragung von Befugnissen auf das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BVLG	Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
DG Santé	Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
FDA	Food and Drug Administration
FFN	Food Fraud Network
FSA	Food Standards Agency
FSMA	Food Safety Modernization Act
GDE	Gemeinsames Dokument für die Einfuhr
GG	Grundgesetz
GVDE	Gemeinsames Veterinärdokument für die Einfuhr
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
HonigV	Honigverordnung
INPOL	Informationssystem Polizei
KPMD	Kriminalpolizeilicher Meldedienst
LAV	Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz
LAVES	Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und

	Lebensmittelsicherheit
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LGL	Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
LKA	Landeskriminalamt
LMIV	Lebensmittel-Informationsverordnung
LMU	Ludwig-Maximilians-Universität München
MarkenG	Markengesetz
Mesta	Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automation
MNKP	Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan
MRI	Max-Rubner-Institut
NFCU	National Food Crime Unit
NRL	Nationales Referenzlaboratorium
NRZ	Nationales Referenzzentrum
ÖLG	Ökolandbaugesetz
PG	Projektgruppe
PIAV	Polizeilicher Informations- und Analyse-Verbund
RASFF	Rapid Alert System Food and Feed
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TierGesG	Gesetz zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen
UAG	Unterarbeitsgruppe
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VO	Verordnung
WeinG	Weingesetz
ZStV	Zentrales staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister

I. Einleitung

1. Auftrag der Ministerkonferenzen

Die 12. Verbraucherschutzministerkonferenz hat am 22. April 2016 folgenden Beschluss gefasst:

TOP 22 Food Fraud – nationales System zur Bekämpfung des Betrugs mit Lebensmitteln

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder stellen fest, dass Fälle, in denen auf kriminellem Weg mit Lebensmitteln und Futtermitteln finanzielle Vorteile erstrebt werden, zunehmend an Bedeutung auch im globalen Markt erlangen. Die VSMK begrüßt, dass die EU-Kommission 2013 ein europäisches Netzwerk (FFN-Food Fraud Network) eingerichtet hat, um dieser Entwicklung entgegenzutreten.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder stellen fest, dass vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und den für den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständigen Ministerien der Länder bereits vielfältige Aktivitäten ergriffen wurden: In den Ländern wurden „Food-Fraud“-Kontaktstellen eingerichtet und im Bereich Lebensmittelkontrolle interdisziplinäre Kontrollteams aufgebaut. Beim BVL entsteht eine Beobachtungs- und Warnstelle zur Krisenprävention („BeoWarn“). Es gibt verschiedene IUK-Projekte zur Optimierung der Datenübermittlung der Lebensmittelüberwachung. Beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) wurde ein nationaler Sachverständigenrat eingerichtet.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder stellen fest, dass die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden im Rahmen der Lebensmittelkontrollen auch Erkenntnisse in diesem Deliktsfeld erlangen können.
4. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder halten es für erforderlich, dass bei der Entwicklung des nationalen Systems zur Bekämpfung von „Food Fraud“ die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden sowie im Bereich der vorbeugenden Straftatenbekämpfung der Polizeibehörden berücksichtigt werden und eine strukturierte und vernetzte Zusammenarbeit mit den Lebensmittelüberwachungsbehörden in diesem Deliktsfeld erfolgt.
Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder halten daher die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Lebensmittelüberwachung, Justiz und Polizei für erforderlich, um hierzu Vorschläge zu erarbeiten. Die Län-

derarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) und – über die IMK und die JuMiKo - deren Gremien werden gebeten, geeignete Mitglieder für die Arbeitsgruppe zu benennen. Der Zoll soll je nach Thema in diese Arbeitsgruppe als Gast mit eingebunden werden. Das Bekämpfungskonzept soll sich auch mit der Frage der Definition von „Food Fraud“ und „Lebensmittelbetrug“ befassen.

5. Der Vorsitzende der VSMK wird gebeten, an die Vorsitzenden der IMK, FMK und der JuMiKo mit der Bitte heranzutreten, dieses Vorhaben zu unterstützen.
6. Der Bericht der Arbeitsgruppe soll der VSMK, der IMK, der FMK und der JuMiKo zum Ende des Jahres 2017 vorgelegt werden.

Die Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) hat in ihrer 28. Sitzung am 14./15. November 2016 folgenden Beschluss gefasst:

TOP 17 Food Fraud – nationales System zur Bekämpfung des Betrugs mit Lebensmitteln

1. Die LAV beschließt die Einrichtung einer gemeinsamen Projektgruppe von Lebensmittelüberwachung, Justiz und Polizei unter Vorsitz von Berlin.
2. Die Länder Sachsen, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und der Bund erklären sich dazu bereit, in der Projektgruppe mitzuwirken.
3. Das Vorsitzland der PG wird gebeten, die Gremien der beteiligten Ressorts über die Einrichtung der Projektgruppe zu informieren und um Benennung von Mitgliedern an den Vorsitz der Projektgruppe zu bitten.
4. In Umsetzung des VSMK-Beschlusses legt die Projektgruppe ihren Bericht zur 30. Sitzung der LAV vor.

Die Frühjahrskonferenz der 87. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister 2016 vom 1. bis 2. Juni 2016 hat folgenden Beschluss gefasst:

TOP II.22 Food Fraud – nationales System zur Bekämpfung des Betrugs mit Lebensmitteln

1. Die Justizministerinnen und Justizminister haben sich im Anschluss an den Beschluss der Verbraucherschutzministerkonferenz vom 22. April 2016 mit dem Phänomen des sogenannten „Food Fraud“ befasst. Sie teilen die Ansicht, dass eine strukturierte und vernetzte Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit den Lebensmittelüberwachungsbehörden zur effektiven Bekämpfung dieses Deliktsfelds erforderlich ist. Sie weisen darauf hin, dass einschlägige Verfahren bereits heute in der Regel von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bearbeitet werden, die mit der Materie gut vertraut und auf lokaler Ebene mit den beteiligten Behörden vernetzt sind. Dies ermöglicht vor Ort ein zeitnahes Eingreifen.
2. Die Justizministerinnen und Justizminister unterstützen das Vorhaben, in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Lebensmittelüberwachung, Justiz und Polizei – unter Einbeziehung des Zolls – die Verantwortlichkeiten und Befugnisse der beteiligten Behörden weiter aufeinander abzustimmen und Vorschläge für eine koordinierte Bekämpfungsstrategie zu entwickeln.
3. Sie bitten den Strafrechtsausschuss, geeignete Mitglieder in die gemeinsame Arbeitsgruppe zu entsenden und über die Ergebnisse zu gegebener Zeit zu berichten.

Die Finanzministerkonferenz hat am 23. Juni 2016 den Beschluss gefasst, dass die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder den Beschluss der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) vom 22.04.2016 zu TOP 22 zur Kenntnis nehmen und dass das Bundesministerium der Finanzen über den von der VSMK geäußerten Wunsch nach einer Mitarbeit des Zolls in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe informiert ist.

Die 13. Verbraucherschutzministerkonferenz hat am 28. April 2017 folgenden Beschluss gefasst:

TOP 19 Food Fraud – Lebensmittelbetrug frühzeitig erkennen

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder sind besorgt wegen der hohen Zahl von Lebensmittelbetrugs-Fällen. Durch manipulierte Lebensmittel werden die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht nur finanziell geschädigt, sondern im schlimmsten Fall sogar gesundheitlich beeinträchtigt. Sie verweisen auf den Beschluss der 12. VSMK TOP 22 und der JuMiKo 10. – 12. Mai 2016 (TOP II.2) zur Einrichtung einer ressortübergreifenden AG (BLAG) mit dem Auftrag der Entwicklung eines nationalen Systems zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder stellen fest, dass systematische Auswertungen bzw. Veröffentlichungen zum Umfang von „Food Fraud“ in Deutschland und Europa bislang nur unzureichend vorliegen. Sie bitten die BLAG, Vorschläge für die Erstellung eines Lagebildes auf nationaler und EU-Ebene vorzulegen.
3. Um frühzeitige Hinweise auf Manipulationen zu erhalten, bitten die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für die zeitnahe Einrichtung eines zentralen Beschwerdemanagements einzusetzen, das Hinweisgebern eine anonyme Plattform und Anreize bietet, bis die Einrichtung entsprechender Meldestellen in allen Mitgliedstaaten umgesetzt ist. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder bitten die BLAG Vorschläge für ein Verfahren für Hinweisgeber unter Wahrung der Anonymität vorzulegen. Insbesondere wird gebeten, Vorschläge für die Einrichtung und Ausgestaltung von Internetplattformen für Hinweisgeber auf Lebensmittelkriminalität vorzulegen (organisatorische Anbindung, technische Maßnahmen zur Sicherung der Anonymität etc.). Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und der Senator der Verbraucherschutzressorts der Länder unterstützen die Forderung der Justizministerkonferenz, Whistleblower in Deutschland besser zu schützen. Zu einem angemessenen Schutzniveau auf nationaler Ebene zählt der Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung und vor dem Verlust des Arbeitsplatzes.
4. Der Bund wird gebeten, zur 14. VSMK zur Umsetzung des Beschlusses zu berichten. Das Vorsitzland der VSMK wird gebeten, den Beschluss der IMK, JuMiKo und FMK zur Kenntnis zu geben.

2. Aktivitäten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Food Fraud“

Es wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) unter dem Vorsitz von Berlin eingerichtet:

- Vertreter der VSMK:
Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz Bayern, Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung Berlin, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten Rheinland-Pfalz, Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz;
- Vertreter der JuMiKo:
Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung Berlin, Staatsanwaltschaft Oldenburg, Staatsanwaltschaft Bad Kreuznach;
- Vertreter der IMK:
Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin, Landeskriminalamt Berlin;
- Generalzolldirektion, Zollkriminalamt (ZKA);
- Bundeskriminalamt (BKA);
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL);
- Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL).

Die BLAG nahm mit der 1. Sitzung am 26.01.2017 die Arbeit auf. Die 2. und 3. Sitzung waren am 04.05.2017 und 01.02.2018.

Eine Unterarbeitsgruppe (UAG), die sich mit den Themen

- Aufgabe des BVL im Rahmen des Bekämpfungskonzeptes,
- Einbeziehung von Polizei, Staatsanwaltschaft, Zoll und Zollkriminalamt in das Bekämpfungskonzept,
- Einrichtung eines „Koordinationsgremiums“ Lebensmittelkriminalität sowie
- flankierende Maßnahmen und langfristige Ziele

befasste, tagte am 25.07.2017.

Da das von der BLAG zu erarbeitende Bekämpfungskonzept sich auf internationale/überregionale Lebensmittelkriminalität konzentrieren soll und auf die Rolle Deutschlands im Rahmen des EU Food Fraud Network, wurden am 26.09.2017 ein Vertreter der DG Sante der Europäischen Kommission und Vertreter und Vertreterinnen des Spanischen Ministeriums für Landwirtschaft und Fischerei, Ernährung und Umwelt, des Andalusischen Ministeriums für Landwirtschaft, Fischerei und ländliche Entwicklung (Generaldirektion Industrien und Nahrungsmittelkette) und der Guardia Civil aus dem föderal organisierten Spanien angehört.

3. Aktuelle Situation und Beschreibung des Phänomens „Food Fraud“

Fälle, in denen auf kriminellem Weg mit Lebensmitteln (und Futtermitteln) finanzielle Vorteile erstrebt werden, erlangen zunehmend an Bedeutung, insbesondere im globalen Markt. Der zunehmende internationale Handel und die immer komplexer werdenden Warenströme erleichtern „Food Fraud“, da in diesem Bereich hohe Gewinne zu erzielen sind und nur ein geringes Entdeckungsrisiko besteht.

2013 wurde von der Verbraucherschutzministerkonferenz ein nationaler Aktionsplan beschlossen und von der Europäischen Kommission das Food Fraud Network (FFN) in Reaktion auf den sog. Pferdefleischskandal¹ gegründet. Dieser Fall hat gezeigt, in welcher Dimension die Warenströme international für Lebensmittelkriminalität genutzt werden.

Das FFN dient der schnellen und effizienten Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie dem Informationsaustausch bei grenzübergreifenden Lebensmittelkriminalitätsfällen, um diese auf EU-Ebene zu koordinieren und Maßnahmen zu priorisieren.²

Das EU Food Fraud Network veröffentlicht jährlich einen „Activity Report“ bzw. „Annual Report“, in dem sich statistische Angaben aufgrund von AAC-FF-Meldungen finden. Ein umfassendes Lagebild, das den Umfang, die Entwicklung und die finanziellen Dimensionen der Lebensmittelkriminalität widerspiegelt, gibt es nicht. In vereinzelt veröffentlichten³ finden sich hierzu Angaben.

„Food Fraud“ entwickelt sich zunehmend zu einem Schwerpunkt der Überwachungsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten und weltweit. In Großbritannien z. B. wurde im Jahr 2000 die britische Lebensmittelbehörde Food Standards Agency (FSA) gegründet, die sich auch mit „Food Fraud“ auseinandersetzt. Die FSA unterhält eine Food Fraud Datenbank, vertieft die Vernetzung von Interessengruppen, fördert die Zusammenarbeit der Behörden, Ministerien, der Industrie, der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten. Der sog. Pferdefleischskandal führte zur Gründung der National Food Crime Unit (NFCU) bei der FSA.

In den USA ist vor allem die Lebensmittelüberwachungs- und Arzneimittelbehörde Food and Drug Administration (FDA) mit „Food Fraud“ befasst. Grundlage für die FDA ist der Food Safety Modernization Act (FSMA) von 2011, der der FDA zusätzliche Möglichkeiten bietet, gegen „Food Fraud“ vorzugehen, wie z.B. ein erweitertes Inspektionsrecht oder die Befugnis zur Anordnung von Rückrufen.

¹ Der sog. Skandal nahm seinen Anfang in Großbritannien und Irland, wo in Rindfleisch-Lasagne bis zu 100 Prozent Pferdefleisch nachgewiesen wurde.

² https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud_en

³ Bericht des Europäischen Parlaments über die Nahrungsmittelkrise, Betrug in der Nahrungskette und die entsprechende Kontrolle (2013/2091(INI)) vom 04.12.2013, Flyer des BVL: „Den Lebensmittelfälschern auf der Spur“, flyer_strategie_lebensmittelbetrug.pdf.

Von Europol und Interpol werden seit 2011 sog. OPSON⁴-Operationen koordiniert. Es handelt sich um weltweit stattfindende Operationen zur Bekämpfung irreführender und betrügerischer Praktiken. Die Anzahl der teilnehmenden Staaten ist seit 2011 kontinuierlich gewachsen. Bei der OPSON VI-Operation 2016/2017 nahmen 65 Staaten teil, es wurden 13.407,60 Tonnen, 26.336.305,30 Liter, 11.118.832 Artikel mit einem Gesamtwert von 235.681.849,87 € beschlagnahmt.⁵ Den beteiligten Staaten bleibt überlassen, auf welche Lebensmittel die jeweilige Operation ausgerichtet werden soll und wie diese geplant und durchgeführt wird. So bildeten Haselnusserzeugnisse aus der Türkei, Georgien und Italien den Schwerpunkt der deutschen Kontrollen 2016/2017 im Rahmen von OPSON VI.

In der im März 2017 verabschiedeten EU-Kontrollverordnung VO (EU) 2017/625, die am 14.12.2019 in Kraft tritt und die VO (EU) Nr. 882/2004 ablöst, wird die Bedeutung der Bekämpfung von „Food Fraud“ und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Bekämpfung zu ergreifen, besonders hervorgehoben. Die risikoorientierten Kontrollen werden sich künftig nicht auf Gesundheitsgefahren und Lebensmittelsicherheit beschränken, sondern verstärkt auch auf das Risiko von Lebensmittelbetrug ausgerichtet sein (Art. 9 Abs. 2 VO (EU) 2017/625). Europäische Referenzzentren sollen für die Echtheit und Integrität der Lebensmittelkette durch wissenschaftliche Expertise bei der Prävention und Bekämpfung von betrügerischen Praktiken Unterstützung bieten (Art. 97 ff. VO (EU) 2017/625).⁶ Art. 140 VO (EU) 2017/625 schreibt den Schutz von Hinweisgebern und Hinweisgeberinnen (Whistleblowern) vor Diskriminierung und Benachteiligung vor.

Im Vordergrund bei „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ stehen der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Irreführung und Täuschung und der Schutz des Vermögens, denn „Food Fraud“ ist wegen der Furcht vor Entdeckung i. d. R. nicht dadurch gekennzeichnet, dass durch Manipulation oder Falschkennzeichnung von Lebensmitteln eine unmittelbare Gesundheitsgefahr für die Verbraucherinnen und Verbraucher entsteht. Es treten dennoch immer wieder Fälle von Verfälschungen auf, die ein gesundheitliches Risiko für Verbraucherinnen und Verbraucher zur Folge haben können, so kann der Zusatz von minderwertigen oder verbotenen Stoffen, wie z.B. von Frostschutzmittel zu Wein, Sudanrot-Farbstoff zu Gewürzen oder Erdnüssen oder Cashews zu Haselnüssen, gesundheitliche Folgen für die Verbraucherin/den Verbraucher haben.

„Food Fraud“ kann in folgenden Formen auftreten:⁷

- Zusatz eines lebensmittelfremden – exogenen - Stoffes zur Vortäuschung einer besseren Qualität oder zur Streckung;
- Zusatz eines im Lebensmittel bereits enthaltenen – endogenen - Stoffes zur Streckung oder Vortäuschung einer höheren Qualität;

⁴ Der Begriff OPSON stammt aus dem Griechischen und beschreibt den wertgebenden Bestandteil des Essens.

⁵ siehe zur Operation OPSON VI von Interpol/Europol, Public_Report_OPSON_VI-1.pdf

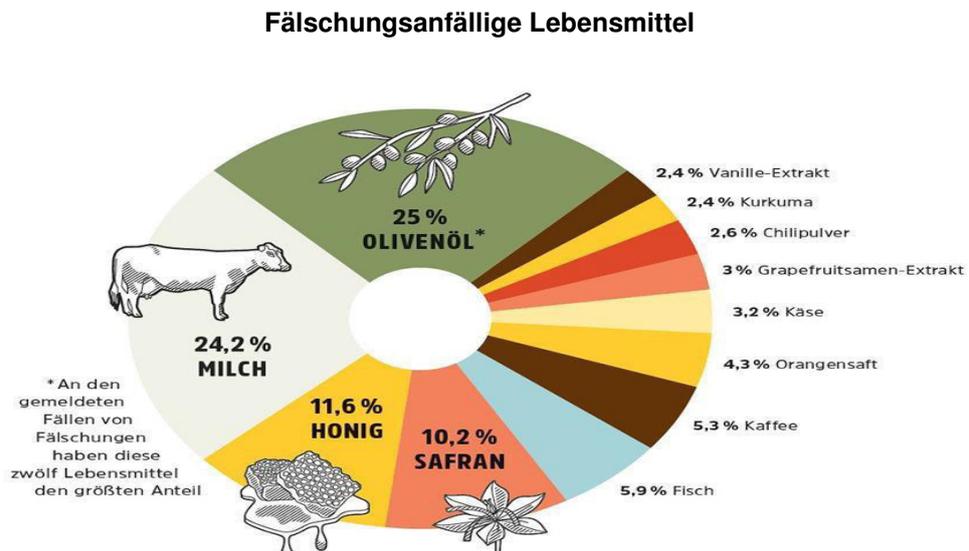
⁶ Referenzzentrum in Deutschland ist seit Mai 2017 das Nationale Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) am Max-Rubner-Institut (MRI).

⁷ Fragen und Antworten zu Lebensmittelbetrug und Authentizitätsprüfung, BfR 2016

- Verschnitt von verschiedenen – geographischen und/oder botanischen/tierischen – Herkünften ohne entsprechende Kennzeichnung;
- Anwendungen nicht gekennzeichnet oder nicht erlaubter Herstellungsprozesse;
- Falschdeklaration.

Das Europäische Parlament weist darauf hin, dass Olivenöl, Fisch, Bio-Produkte, Getreide, Honig, Kaffee, Tee, Gewürze (wie Safran und Chilipulver), Wein, bestimmte Fruchtsäfte, Milch und Fleisch zu den Lebensmitteln gehören, die häufig Gegenstand betrügerischer Aktivitäten sind.⁸

So wird Salatöl mit Chlorophyll eingefärbt und als Olivenöl verkauft; Garnelen werden zur Gewichtserhöhung mit Gel aufgespritzt; Honig wird mit Zucker gestreckt; preiswerter Fisch wird als hochpreisiger Edelfisch und konventionell erzeugte Lebensmittel werden als Bio-Lebensmittel verkauft.⁹



Quelle: Till Nows/gutentag-Hamburg

4. Rechtslage

4.1 EU-Recht¹⁰

Regelungen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor „Food Fraud“ finden sich in folgenden Verordnungen der EU:

⁸ Bericht vom 04.12.2013 über die Nahrungsmittelkrise, Betrug in der Nahrungskette und die entsprechende Kontrolle (2013/2091(INI)) des Europäischen Parlaments

⁹ BVL, flyer_strategie_lebensmittelbetrug.pdf

¹⁰ Der Text der im folgenden Abschnitt zitierten Vorschriften der Art. 5 und 8 der VO (EG) Nr. 178/2002, Art. 1 der VO (EG) Nr. 882/2004 und Art. 9 der VO (EU) 2017/625 ist im Anhang 3 abgedruckt.

- VO (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit:
Nach Art. 5 Abs. 1 zählt zu den allgemeinen Zielen des Lebensmittelrechts nicht nur ein hohes Maß an Schutz für das Leben und die Gesundheit des Menschen, sondern auch der Schutz der Verbraucherinteressen, einschließlich lauterer Handelsgepflogenheiten im Lebensmittelhandel. Nach Art. 8 müssen verhindert werden:
 - Praktiken des Betrug oder der Täuschung,
 - die Verfälschung von Lebensmitteln und
 - alle sonstigen Praktiken, die den Verbraucher irreführen können.

- VO (EG) Nr. 882/2004¹¹ über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz:
Nach Art. 1 Abs. 1 sind nicht nur unmittelbar oder über die Umwelt auftretende Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu senken, sondern auch lautere Gepflogenheiten im Futtermittel- und Lebensmittelhandel zu gewährleisten und der Verbraucherschutz, einschließlich der Kennzeichnung von Futtermitteln und Lebensmitteln und sonstiger Formen der Verbraucherinformation sicherzustellen.

- VO (EU) 2017/625¹² über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel:
Die Erwägungsgründe weisen darauf hin, dass möglichen Verstößen aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken gebührend Rechnung zu tragen ist. Nach Art. 9 Abs. 2 haben die zuständigen Behörden regelmäßig Kontrollen durchzuführen, die risikobasiert festgelegt werden, um etwaige, durch betrügerische oder irreführende Praktiken vorsätzlich begangene Verstöße aufzudecken.

- VO (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel:
Nach Art. 7 – Lauterkeit der Informationspraxis – dürfen Informationen über Lebensmittel nicht irreführend sein. Auch in Art. 26 wird ausgeführt, dass Angaben über das Ursprungsland oder den Herkunftsort nicht irreführend sein dürfen.

¹¹ Die VO (EG) Nr. 882/2004 wird von der VO (EU) 2017/625 abgelöst, die am 14.12.2019 in Kraft tritt.

¹² Die VO (EU) 2017/625, die am 14.12.2019 in Kraft tritt, löst die VO (EG) Nr. 882/2004 ab.

4.2 Nationales Recht¹³

Nach § 59 Abs. 1 LFGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldbuße bestraft, wer

- entgegen § 11 Abs. 1 LFGB i. V. m. Art. 7 Abs. 1 LMIV ein Lebensmittel mit irreführenden Informationen in den Verkehr bringt oder damit für ein Lebensmittel wirbt (§ 59 Abs. 1 Nr. 7 LFGB);
- entgegen § 11 Abs. 2 LFGB Lebensmittel, die für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind, in den Verkehr bringt (§ 59 Abs. 1 Nr. 8 LFGB);
- entgegen § 11 Abs. 2 Nr. 2 LFGB a) nachgemachte Lebensmittel, b) Lebensmittel, die hinsichtlich ihrer Beschaffenheit von der Verkehrsauffassung abweichen und dadurch in ihrem Wert, insbesondere in ihrem Nähr- oder Genusswert oder in ihrer Brauchbarkeit nicht unerheblich gemindert sind oder c) Lebensmittel, die geeignet sind, den Anschein einer besseren als der tatsächlichen Beschaffenheit zu erwecken, ohne ausreichende Kenntlichmachung in den Verkehr bringt (§ 59 Abs. 1 Nr. 9 LFGB).

Unter diesen Voraussetzungen ist auch die bloße Täuschung strafbar, § 59 LFGB setzt – im Gegensatz zum StGB - keinen Vermögensschaden für eine Strafbarkeit voraus.

Ordnungswidrig i. S. v. § 60 Abs. 1 LFGB handelt, wer eine in § 59 Abs. 1 Nr. 7 bis 9 LFGB bezeichnete Handlung fahrlässig begeht.

Konkretisierungen des Anwendungsbereiches der Vorschriften des LFGB finden sich u.a. in § 5 Honigverordnung (HonigV).

Einen Straftatbestand im StGB speziell für Lebensmittelkriminalität gibt es nicht. Fälle der Lebensmittelkriminalität finden sich u. a. in §§ 12, 13 Ökolandbaugesetz (ÖLG), §§ 48, 49, 60 Weingesetz (WeinG), können aber auch unter den allgemeinen Betrugstatbestand des § 263 StGB fallen oder unter §§ 143 ff. MarkenG (Kennzeichenverletzung, Verletzung der Gemeinschaftsmarke oder Benutzung geographischer Herkunftsangaben) oder §§ 16 ff. UWG (strafbare Werbung oder Verrat von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen). Auch Verstöße gegen § 267 StGB (Urkundenfälschung) durch Fälschung von Zertifikaten, Lieferscheinen oder Rechnungen können neben Lebensmittelverstößen vorliegen.

Objektive Voraussetzungen des Betruges sind eine Täuschung, eine Irrtumserregung, eine Vermögensverfügung und ein Vermögensschaden. Subjektiv muss Vorsatz bezüglich aller objektiven Voraussetzungen, eine Bereicherungsabsicht, die Rechtswidrigkeit des Vermögensvorteils und Stoffgleichheit zwischen Vermögensvorteil und –schaden vorliegen.

Besonders schwere Fälle des Betruges liegen u.a. bei gewerbs- oder bandenmäßigem Handeln vor (§ 263 Abs. 3 S. 2 StGB).

¹³ Der Text der im folgenden Abschnitt zitierten Vorschriften der §§ 11, 59, 60 LFGB, 263 StGB ist im Anhang 3 abgedruckt.

II. Empfehlungen der BLAG

1. Die Arbeits-Definition des Expertenbeirats beim BVL für „Lebensmittelbetrug“ wird übernommen, wobei der Begriff „Lebensmittelbetrug“ durch „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ ersetzt wird:
„Lebensmittelkriminalität/Food Fraud liegt vor bei dem vorsätzlichen oder unerlaubten Austausch oder Zusatz, der Verfälschung oder Falschdarstellung von Lebensmitteln, Lebensmittelbestandteilen oder Lebensmittelverpackungen oder bei täuschenden Aussagen über ein Produkt, mit der Absicht, dadurch einen wirtschaftlichen Gewinn zu erzielen.“
2. Das Bekämpfungskonzept ist auf Fälle von internationaler/überregionaler Lebensmittelkriminalität von erheblicher Bedeutung ausgerichtet.
3. Die Länder nutzen für den Informationsaustausch und Amtshilfeanfragen im Bereich „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ das von der Europäischen Kommission betriebene Informationssystem AAC-FF. Zur Übermittlung aller relevanten Informationen und zur Beantwortung von Amtshilfeersuchen nutzen die Länder die vom BVL zur Verfügung gestellten AAC-FF-Formulare und füllen die Datenfelder vollständig aus.
4. Die BLAG empfiehlt, dass der direkte technische Zugriff der Länder auf das AAC-FF-System, der von der Europäischen Kommission bereitgestellt wird, zügig vorangetrieben wird.
5. Das BVL wird in seiner Koordinierungsfunktion gestärkt. Es koordiniert das Vorgehen bei Einzelfällen internationaler/überregionaler Lebensmittelkriminalität von erheblicher Bedeutung.
6. Das BVL wertet alle dort vorhandenen Erkenntnisse aus und erstellt jährlich einen nationalen anonymisierten Auswertungsbericht mit Vorschlägen für das weitere Vorgehen.
7. Es wird ein Untersuchungsprogramm zur Erhebung von Daten zum Vorkommen von „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ aufgestellt. Spätestens für 2019 erfolgt die Aufnahme in den BÜp.
8. Es wird ein Merker „Verdacht auf Lebensmittelkriminalität“ für die an das BVL zu übermittelnden Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachung eingerichtet.
9. Die BLAG hält die Einrichtung einer Datei/Datenbank für erforderlich, in der alle relevanten Daten gespeichert werden, aus denen sich Anhaltspunkte für (internationale/überregionale) „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ ergeben können.

10. Das BKA liefert auf Basis der beim BKA vorhandenen Daten eine zusammenfassende Übersicht der polizeilichen Erkenntnisse über Lebensmittelkriminalität für den Auswertungsbericht „Lebensmittelkriminalität“ dem BVL zu.
11. Das BKA stellt durch automatisierte Verarbeitung und Aufbereitung der im Rahmen seiner Aufgabenstellung erlangten Informationen die Wahrnehmung seiner Zentralstellenfunktion sicher.
12. Das BKA eröffnet im Zuge der Realisierung von PIAV die Möglichkeit, Sachverhalte aus dem Phänomenbereich der Lebensmittelkriminalität in der dafür vorgesehenen Datei „Wirtschafts- und Umweltkriminalität“ bundesweit bereitzustellen.
13. Für das Zentrale staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV) wird ein Merker „Lebensmittelkriminalität“ eingerichtet.
14. In den Datenverwaltungssystemen/Verfahrensregistern der Staatsanwaltschaften bzw. Amtsanwaltschaften (z. B. Mesta in Berlin) wird ein Merker „Lebensmittelkriminalität“ eingerichtet.
15. Das Zollkriminalamt beteiligt sich am Informationsaustausch und liefert die erforderlichen, nicht personenbezogenen Informationen für den Auswertungsbericht an das BVL.
16. Es findet eine jährliche Fachtagung der Ansprechpersonen für Lebensmittelkriminalität der in der BLAG vertretenen Behörden und eines Vertreters/einer Vertreterin des Nationalen Referenzzentrums für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) auf Einladung des LAV-Vorsitzes statt.
17. Die Einzelfallbearbeitung soll sich – wenn möglich - an den bewährten Strukturen der Koordination, des Vorgehens, der Sammlung, Auswertung, Bündelung und Aufbereitung von Informationen, deren Übermittlung an die beteiligten Behörden durch das BVL zur Vorbereitung strategischer Entscheidungen orientieren.
18. Es werden Ansprechpersonen für Lebensmittelkriminalität in den Landeskriminalämtern/Polizeidirektionen, den Staats- bzw. Amtsanwaltschaften und dem Zollkriminalamt bzw. den Zollfahndungsämtern benannt.
19. Die Bekämpfung von „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ wird als allgemeines strategisches Ziel in den MNKP aufgenommen.
20. In den Ausbildungsinhalten des in der amtlichen Lebensmittelüberwachung tätigen Personals werden die Themen Lebensmittelkriminalität, Betrug mit Lebensmitteln, Täuschung und Irreführung nach § 11 LFGB und Zusammenarbeit mit der Polizei, Staatsanwaltschaft und Zoll stärker in den Fokus genommen, um die Kompetenzen für die Bekämpfung von „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ zu stärken. In den Modulen der Weiterbildungs-

gänge wird der Fokus stärker auf das Thema „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ gelegt, um die Kompetenzen bei der Bekämpfung von Lebensmittelkriminalität zu stärken. Diese Aufgabe sollte an die LAV-AG „AfAB“ (Ausbildungs- und Berufsangelegenheiten der im Rahmen des Lebensmittel- und Veterinärrechts tätigen Personen) als zuständiges fachliches Ländergremium delegiert werden.

21. Es werden Schulungsprogramme zum Thema Lebensmittelsicherheit – „Food Fraud“ für das in der amtlichen Lebensmittelüberwachung tätige Personal, Polizei, Staatsanwaltschaft und Zoll konzipiert und etabliert. In die Fortbildungsprogramme der Deutschen Richterakademie und der ländereigenen Fortbildungsstätten oder Justizakademien für Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wird das Thema „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ aufgenommen.
22. Es werden ein Leitfaden und Checklisten für die Lebensmittelüberwachungsbehörden erstellt, die eine Handreichung geben, was Lebensmittelkriminalität ist, wie diese erkannt werden kann und welche Schritte zu unternehmen sind.
23. Die Beobachtungen zu „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ werden vom BVL in BeoWarn weiter intensiviert und die Ergebnisse mit den Ländern geteilt.
24. Die Frühwarnsysteme sind durch Vernetzung und kontinuierlichen Austausch weiter zu verbessern und möglichst zusammenzuführen. Das BVL wird über die Ergebnisse der Frühwarnsysteme informieren.
25. Die Aktivitäten zum Nachweis der Echtheit von Lebensmitteln sind im Nationalen Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) zu bündeln und die vorhandenen Analysemethoden weiter zu entwickeln.
26. Der Aufbau einer Referenzbibliothek für die Überprüfung der Authentizität von Lebensmitteln ist zügig voranzutreiben.
27. Es wird mit dem NRZ-Authent ein aktives Kompetenz-Netzwerk über behördliche und wissenschaftliche Grenzen hinweg aufgebaut und betrieben, um Täuschung und Betrug in der Lebensmittelkette frühzeitig zu erkennen und möglichst effektiv verhindern zu können.
28. Es wird die Entwicklung neuer Untersuchungsmethoden zur Feststellung von Täuschung und Betrug in der Lebensmittelkette vorangetrieben bzw. die vorhandenen Untersuchungsmethoden werden optimiert.
29. Es werden Kooperationsvereinbarungen zwischen den Bundesländern abgeschlossen, um eine flächendeckende aktuelle Information über die vorhandenen analytischen Methoden der amtlichen Laboratorien zum Thema „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ zu ermöglichen.

30. Die BLAG empfiehlt, dass sich die Wirtschaftsverbände der Lebensmittelwirtschaft dafür einsetzen, Unternehmen für das Thema „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ zu sensibilisieren und sie dafür werben, dass „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ in den Audits und QM-Systemen stärker in den Fokus genommen wird.
31. Es werden „Runde Tische“ auf Länderebene unter Beteiligung der zuständigen Polizeidienststellen/LKA, der amtlichen Lebensmittelüberwachung und anlassbezogen und branchenspezifisch des Handels, der Lebensmittelunternehmen, des –handwerks und der Interessenverbände eingerichtet.
32. Die BLAG empfiehlt, dass die Wirtschaftsverbände der Lebensmittelwirtschaft Checklisten für die Unternehmen mit allen Punkten erstellen, bei denen „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ relevant sein könnte.
33. Es sollten gesetzliche Regelungen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern geprüft werden.
34. Es wird empfohlen, dass staatlich/behördlich betriebene Hinweisgebersysteme für Lebensmittelkriminalität auf Landesebene eingerichtet werden. Bei internetbasierten Systemen ist durch technische Maßnahmen sicherzustellen, dass Anonymität gewährleistet ist. Der Umgang mit den Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern und den von ihnen erlangten Informationen erfolgt unter Wahrung der Anonymität.
35. Die BLAG empfiehlt, dass die Wirtschaftsverbände der Lebensmittelwirtschaft sich dafür einsetzen, dass der Ausbau interner Hinweisgebersysteme, die die Möglichkeit eröffnen, geschützt Hinweise zu geben, in den Unternehmen gefördert bzw. etabliert wird.

III. Definition „Food Fraud“¹⁴ und Gegenstand des Bekämpfungskonzeptes

1. Europäische Union

Im Rechtssystem der Europäischen Union gibt es keine verbindliche Definition für „Food Fraud“ (wörtlich übersetzt: Lebensmittelbetrug). Die Europäische Kommission hat 2013 auf einem Treffen der Kontaktstellen der Mitgliedstaaten folgende Definition vorgeschlagen:¹⁵

„Food Fraud is an intentional violation of the rules referred to in Article 1(1) of Regulation 882/2004, for the purpose of financial or economic gain“.

¹⁴ Die 12. VSMK hat am 22. April 2016 beschlossen, dass sich das Bekämpfungskonzept mit der Frage der Definition von „Food Fraud“ und „Lebensmittelbetrug“ befassen soll.

¹⁵ Minutes, Food Fraud Matters, second meeting of the Contact Points in the Member States, CCAB – 2C, 08.11.2013

(Lebensmittelbetrug ist eine vorsätzliche Verletzung der Vorschriften nach Art. 1 Abs. 1 der VO Nr. 882/2004, um einen finanziellen oder wirtschaftlichen Vorteil zu erzielen.)

Die Kriterien („The 4 operational criteria for Food Fraud“) sind:¹⁶

- (1) **Violation of EU Food Law** (Verstoß gegen EU-Lebensmittelrecht)
- (2) **Intention** (Absicht)
- (3) **Economic Gain** (wirtschaftlicher Gewinn)
- (4) **Deception of Costumers** (Täuschung des Verbrauchers)

„Food Fraud“ liegt danach vor, wenn EU-Lebensmittelrecht vorsätzlich verletzt wird, um dadurch einen wirtschaftlichen oder finanziellen Vorteil zu erzielen, indem die Verbraucherinnen und Verbraucher getäuscht/in die Irre geführt werden.¹⁷

2. Nationale Ebene

Die von der EU entwickelten Kriterien für „Food Fraud“ wurden unter Konkretisierung der möglichen Verstöße für eine Definition übernommen.

Um zu verdeutlichen, dass „Food Fraud“ nicht nur Fälle von Betrug nach § 263 StGB erfasst, sondern auch darüber hinausgehende Fälle der Täuschung und Irreführung, empfiehlt die BLAG, „Food Fraud“ nicht als „Lebensmittelbetrug“, sondern als „Lebensmittelkriminalität“ zu bezeichnen. In diesem Bericht wird daher im Folgenden der Begriff „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ verwendet.

Die BLAG empfiehlt, die Arbeits-Definition des Expertenbeirats beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit für „Lebensmittelbetrug“¹⁸ zu übernehmen, wobei der Begriff „Lebensmittelbetrug“ durch „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ ersetzt wird:

„Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ liegt vor bei dem vorsätzlichen und unerlaubten Austausch oder Zusatz, der Verfälschung oder Falschdarstellung von Lebensmitteln, Lebensmittelbestandteilen oder Lebensmittelverpackungen oder bei täuschenden Aussagen über ein Produkt, mit der Absicht, dadurch einen wirtschaftlichen Gewinn zu erzielen.“

3. Gegenstand des Bekämpfungskonzeptes

Im Rahmen des von der BLAG zu entwickelnden Bekämpfungskonzeptes gegen „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ ist nicht nur der Aspekt der Strafverfolgung zu berücksichtigen, sondern zentrale Elemente sind auch präventive Maßnahmen, der verbesserte Nachweis von Manipulationen, die Einbezie-

¹⁶ https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud_en

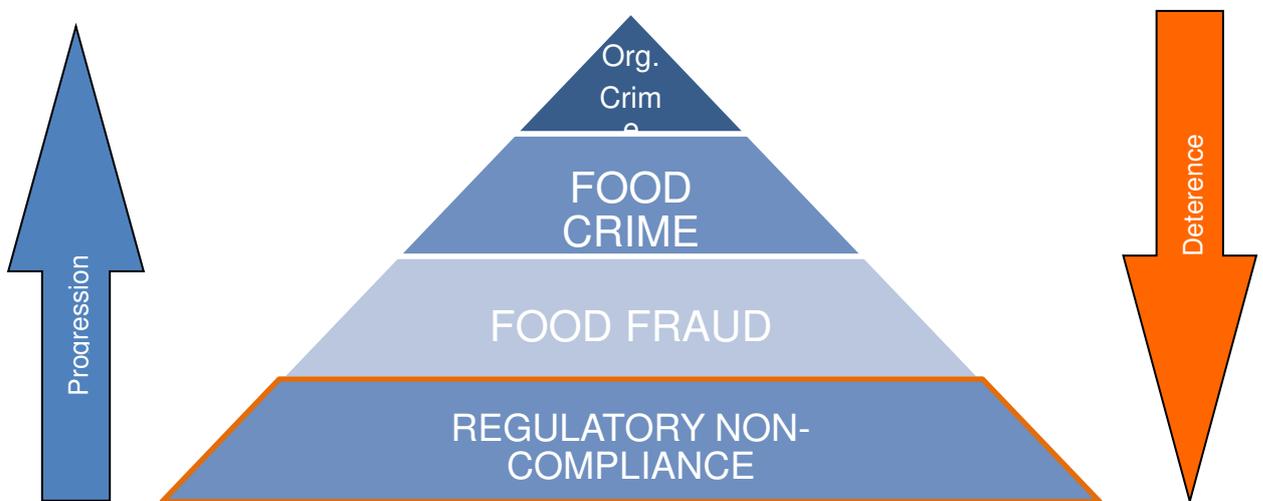
¹⁷ https://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/03_Verbraucher/16_Food_Fraud/02_Was_ist_Lebensmittelbetrug_node.html

¹⁸ Im Jahr 2015 vom BMEL gegründet

hung wirtschaftlicher Gegebenheiten sowie die Verstärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustausches der Beteiligten, um Lebensmittelkriminalität besser erkennen zu können.

Die Zielrichtung des Bekämpfungskonzeptes ist auf die internationale/überregionale und erhebliche Lebensmittelkriminalität ausgerichtet. Durch eine „Geringfügigkeitsschwelle“ sollen nur Fälle von besonderer Bedeutung und Schwere erfasst und eine Abgrenzung nach unten ermöglicht werden.

Beispiel für die Abgrenzung sind die Abstufungen der National Food Crime Unit (NFCU)¹⁹ in Großbritannien:



Die NFCU grenzt bloße Regelverstöße von „Food Fraud“, „Food Crime“ und organisierter Kriminalität ab.

Die BLAG empfiehlt, das Bekämpfungskonzept auf Fälle von internationaler/überregionaler Lebensmittelkriminalität von erheblicher Bedeutung auszurichten.

IV. Strukturen der Zusammenarbeit

1. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)

1.1 Aufgaben und Befugnisse²⁰

Das BVL wird tätig aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL-Gesetz –

¹⁹ Quelle: Andy Morling; Head of UK NFCU, Präsentation BVL-Symposium 27./28.10.2016

²⁰ Der Text der im folgenden Abschnitt zitierten Vorschriften der §§ 2 BVLG, 1 BVLAÜV und 1 BVLÜV ist im Anhang 3 abgedruckt.

BVLG) vom 06. August 2002.²¹ Es ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft. Einzelheiten der Aufgaben und Befugnisse des BVL ergeben sich aus der Verordnung zur Übertragung von Aufgaben an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLAÜV) und der Verordnung zur Übertragung von Befugnissen auf das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLÜV).²²

Das BVL²³ trägt mit verschiedenen Maßnahmen zur Lebensmittelsicherheit in Deutschland bei. Es spricht Zulassungen aus (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 BVLG), koordiniert gemeinsam mit den Bundesländern Überwachungsprogramme (§ 2 Abs. 1 Nr. 9 BVLG) und berichtet über die erhobenen Daten an das BMEL und die Europäische Kommission. Im Rahmen des europäischen Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel (RASFF) sorgt das BVL für den Informationsfluss zwischen der EU und den Bundesländern (§ 1 BVLÜV) und unterstützt das BMEL beim Krisenmanagement.

Das BVL koordiniert die Zusammenarbeit zwischen Bund und Bundesländern; insbesondere ist es das Ziel, einheitliche Standards bei Kontrollen, Untersuchungen und Untersuchungsprogrammen zu erreichen sowie Daten einheitlich zu erfassen und aussagefähige Daten für Deutschland zu generieren. Bei Ereignissen und Krisen, in denen die Lebensmittel- oder Futtermittelsicherheit innerhalb Deutschlands nicht mit den Routineverfahren der amtlichen Lebensmittelüberwachung gewährleistet werden kann, koordiniert das BVL die Maßnahmen zur Lagebewältigung. Nach dem „Leitfaden zum Krisenmanagement Lebensmittelsicherheit“ übernimmt das BVL.²⁴

- die zentrale Rolle bei der Sammlung, Auswertung, Bündelung und Koordination von Informationen,
- die strukturierte Aufbereitung von Informationen und deren Übermittlung an die beteiligten Behörden,
- die Vorbereitung strategischer Entscheidungen.

Das BVL leitet die Geschäftsstelle des Expertenbeirats für Lebensmittelbetrug.²⁵ Das BMEL hat 2015 den Expertenbeirat gegründet, dem Vertreterinnen und Vertreter von Behörden des Bundes und der Länder sowie von Bundesforschungsinstituten, dem Zoll, dem BKA, dem Statistischen Bundesamt und Staatsanwaltschaften mit einer persönlichen Mitgliedschaft angehören. Der Expertenbeirat hat die Aufgabe, BMEL und BVL hinsichtlich der von Deutschland verfolgten Strategie zur Bekämpfung von Lebensmittelkriminalität zu beraten und Handlungsempfehlungen abzugeben, wobei Fragen zur Prävention,

²¹ Tätigkeitskatalog des BVL in § 2 BVLG

²² § 1 BVLAÜV und § 1 BVLÜV

²³ Das Aufgabenspektrum des BVL wird beschrieben auf https://www.bvl.bund.de/DE/07_DasBundesamt/02_Aufgaben

²⁴ Einzelheiten im Leitfaden des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zur Bearbeitung von Ereignissen und Krisen im Bereich Lebensmittel, Futtermittel, Kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände (2015). Der Leitfaden berücksichtigt die im Rahmen der VSMK im September 2012 geschlossene Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit.

²⁵ Siehe hierzu: https://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/03_Verbraucher/16_Food_Fraud/05_Expertenbeirat

der frühzeitigen Erkennung und Frühwarnung, sowie der Aufklärung von Betrugsfällen in der Lebensmittelkette im Fokus stehen sollen.

1.2 BVL – Nationale Kontaktstelle für AAC-FF²⁶

Um grenzüberschreitende Verstöße im Anwendungsbereich der Kontrollverordnung (EG) Nr. 882/2004 wirksam verfolgen und aufklären zu können, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, gegenseitig Amtshilfe zu leisten und Informationen auszutauschen (Art. 34 Abs. 1 VO (EG) Nr. 882/2004).²⁷

Zu diesem Zweck wurde von der Europäischen Kommission mit dem AAC (Administrative Assistance and Cooperation)-System ein elektronisches Informationssystem entwickelt. Die Nutzung des AAC-Systems ist für die Mitgliedstaaten nicht verpflichtend. Seit August 2016 ist das System in zwei Bereiche aufgeteilt, die voneinander unabhängig sind. Über das AAC-FF (AAC Food Fraud) werden Informationen über mutmaßliche, auf irreführende und betrügerische Praktiken zurückgehende Verstöße im Hinblick auf Lebensmittel ausgetauscht. Das AAC-AA (Allgemeine Amtshilfe) dient dem Austausch zu allgemeinen Amtshilfefragen zu Beanstandungen im Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 882/2004, die nicht durch eine Gesundheitsgefahr (RASFF) oder einen Betrugsverdacht (AAC-FF) charakterisiert sind.

Eine RASFF-Meldung (Rapid Alert System Food and Feed)²⁸ kann auch „Food Fraud“ betreffen, wenn von dem Produkt gleichzeitig eine Gesundheitsgefahr ausgeht (z. B. Zusatz von dem krebserregenden Industriefarbstoff Sudanrot zu Chili und Chilierzugnissen) und die Verbraucherin/der Verbraucher getäuscht wird. Die Kommission hat nach Art. 3 Abs. 4 Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1918 zu gewährleisten, dass das RASFF die erforderlichen Informationen an das AAC-System und damit an die Verbindungsstellen weitergibt.

Das BVL stellt die Meldungen der Länder zu „Food Fraud-Fällen“ in das AAC-System ein. Erforderlich ist die einheitliche Nutzung des vom BVL vorgegebenen Formulars, da die Auswertung nur durch einen einheitlichen Erhebungsstandard gesichert ist. Die Länder sollten daher das Formular nutzen und die Datenfelder, soweit Erkenntnisse vorhanden sind, vollständig ausfüllen. Anhand der vorgegebenen Datenfelder werden Nachfragen und die Einholung weiterer Informationen erleichtert.

Die BLAG empfiehlt, dass die Länder für den Informationsaustausch und Amtshilfeanfragen im Bereich „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ das von der Europäischen Kommission betriebene Informationssystem AAC-FF nutzen. Zur Übermittlung aller relevanten Informationen und zur Beantwortung von Amtshilfeersuchen nutzen die Länder die vom BVL zur

²⁶ Der Text der im folgenden Abschnitt zitierten Vorschriften der Art. 50 VO (EG) Nr. 178/2002, Art. 34 ff. VO (EG) Nr. 882/2004 und Art. 3, 5 und 8 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2015/1918 ist im Anhang 3 abgedruckt.

²⁷ Nach Inkrafttreten der VO (EU) 2017/625 am 14.12.2019 gelten für die Amtshilfe die Artikel 102 ff VO (EU) 2017/625.

²⁸ Das RASFF nach Art. 50 VO (EG) Nr. 178/2002 ist ein Schnellwarnsystem, über das Meldungen über Produkte, von denen Gefahren für die menschliche Gesundheit ausgehen, ausgetauscht werden.

Verfügung gestellten AAC-FF-Formulare und füllen die Datenfelder vollständig aus.

Die BLAG empfiehlt, dass der direkte technische Zugriff der Länder auf das AAC-FF-System, der von der Europäischen Kommission bereitgestellt wird, zügig vorangetrieben wird.

Das BVL ist nationale Kontaktstelle i. S. d. Art. 35 VO (EG) Nr. 882/2004. Es leitet die AAC-FF-Meldungen, die von den Mitgliedstaaten kommen, an die benannten Kontaktstellen der Bundesländer weiter und stellt die Meldungen, die von den Ländern kommen, in das AAC-FF-System ein, ergreift alle Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass die Informationen zutreffend sind und gegebenenfalls berichtigt und aktualisiert werden, um diese an die Europäische Kommission zu übermitteln.²⁹ Darüber hinaus sind die Koordination des Umgangs mit eingehenden Meldungen und die Analyse aller aus den Ländern eingehenden Meldungen zu „Food Fraud“ von besonderer Bedeutung.

Empfehlung BLAG: Das BVL wird in seiner Koordinierungsfunktion gestärkt. Es koordiniert das Vorgehen bei Einzelfällen internationaler/überregionaler Lebensmittelkriminalität von erheblicher Bedeutung:

- Das BVL prüft die AAC-FF-Meldungen, die von den Bundesländern und der Europäischen Kommission eingehen und andere eingehende Erkenntnisse zu mutmaßlicher Lebensmittelkriminalität auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit. Es holt fehlende Informationen zum Sachverhalt – auch bei meldenden EU-Mitgliedstaaten - und zu der Zuständigkeit bzw. Federführung der beteiligten Behörden (Strafverfolgungsbehörden, Lebensmittelüberwachungsbehörden) ein. Es ist sicherzustellen, dass die Datenfelder der AAC-FF-Meldungen vollständig ausgefüllt werden. Die Mindestanforderungen für die ausgetauschten Informationen ergeben sich aus Art. 8 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2015/1918.
- Die validierten Meldungen bzw. Erkenntnisse gibt das BVL an die zuständigen Landesbehörden zur verantwortlichen Erledigung weiter.
- Das BKA ist vom BVL informatorisch zu beteiligen. Das BVL prüft, ob weitere Bundesbehörden (z. B. Zollbehörden) einzubinden sind.

Empfehlung BLAG: Das BVL wertet alle beim BVL vorhandenen Erkenntnisse aus und erstellt jährlich einen nationalen anonymisierten Auswertungsbericht³⁰ mit Vorschlägen für das weitere Vorgehen.

Der Auswertungsbericht soll folgende Inhalte haben:

- Erkenntnisse zu Lebensmittelkriminalität und Entwicklungstendenzen;

²⁹ Regelungen für die Einrichtung und Nutzung des AAC-Systems siehe Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1918, der auch nach Inkrafttreten der VO (EU) 2017/625 Geltung behält.

³⁰ Die 13. VSMK hat am 28. April 2017 beschlossen, dass die BLAG Vorschläge für die Erstellung eines Lagebildes auf nationaler und EU-Ebene vorlegen soll. Der Begriff „Auswertungsbericht“ wurde gewählt, da der Begriff „Lagebild“ durch § 49 LFGB belegt ist.

- Schwerpunkte:
 - Welche Lebensmittel sind besonders betroffen?
 - Welche Form der Täuschung/Irreführung wird am häufigsten benutzt?
- Einbeziehung von Erkenntnissen und Lageeinschätzung von Polizei (auch der vom BKA gelieferten zusammenfassenden Übersicht) und Staatsanwaltschaft;
- Analyse der gewonnenen Erkenntnisse und Vorschläge für das weitere Vorgehen, z. B. für den MNKP, den BÜp, Monitoring-Programme und Beteiligung an OPSON-Operationen.

Für den Auswertungsbericht sind alle Daten heranzuziehen, die Hinweise auf „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ geben können, u. a. die AAC-FF-Meldungen, RASFF-Meldungen, die berichtspflichtigen Daten (z. B. Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan (MNKP) und Bundesweiter Überwachungsplan (BÜp)), Berichte zu Monitoring-Programmen und Daten aus BeoWarn³¹ oder anderen Frühwarnsystemen.

Die Daten, die im Rahmen des BÜp von den Ländern an das BVL übermittelt werden, können Anhaltspunkte für „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ enthalten. Sie werden im BVL erfasst, zusammengestellt und ausgewertet.

Ein Beispiel für das Vorliegen von Anhaltspunkten für „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ ist z. B. die Manipulation von Thunfisch durch Umrötung: Zur Verschleierung des alterungsbedingten Zustandes des Fleisches wird oftmals Nitrit/Nitrat zur Farbauffrischung zugesetzt. Zusätzlich können Antioxidantien zugesetzt werden, da dadurch das Nitrit schneller abgebaut wird und eine erschwerte Nachweisbarkeit gegeben ist.

Seit 2014 kam es zu einer auffällig steigenden Anzahl an Meldungen zu Histaminvergiftungen mit Bezug zu Thunfisch. Im BVL fand dazu eine begleitende Sammlung von Daten statt, wobei die relevanten Fälle aufgelistet wurden. Ein direkter Zusammenhang zwischen Umrötung und Histaminvergiftung konnte jedoch nicht festgestellt werden.³²

Nach § 50 LFGB ist Lebensmittelmonitoring ein System wiederholter Beobachtungen, Messungen und Bewertungen an Gehalten an gesundheitlich nicht erwünschten Stoffen wie Pflanzenschutzmitteln, Stoffen mit pharmakologischer Wirkung, Schwermetallen usw. Die Programme können eine Relevanz für das Erkennen von „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ haben, wenn dem Lebensmittel gesundheitlich nicht erwünschte Stoffe zugesetzt werden, um die Verbraucherin/den Verbraucher zu täuschen.

Ein Programm speziell zur Erhebung und Übermittlung von Daten zur Lebensmittelkriminalität gibt es bisher nicht.

³¹ siehe S. 32

³² Es erfolgten AAC-FF-Meldungen zu Nitrat in Thunfisch und Schnellwarnungen zu Histamin.

Die BLAG empfiehlt, ein Untersuchungsprogramm zu Erhebung von Daten zum Vorkommen von „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ aufzustellen. Spätestens für 2019 erfolgt die Aufnahme in den BÜp.

Um das Dunkelfeld der Lebensmittelkriminalität aufzudecken, ist es unabdingbar erforderlich, dass die Lebensmittelüberwachung vor Ort bei den Betriebskontrollen systematisch und auswertbar Anhaltspunkte für „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ erfasst.

Bei Verstößen gegen § 11 LFGB sollte deshalb stets eine Prüfung auf Verdacht „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ vorgenommen und ihr Ergebnis mit einem Merker „Verdacht auf Lebensmittelkriminalität“ gekennzeichnet werden.³³

Die BLAG empfiehlt, für die an das BVL zu übermittelnden Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachung einen Merker „Verdacht auf Lebensmittelkriminalität“ einzurichten.

1.3 Datei/Datenbank „Lebensmittelkriminalität“

Die BLAG hält die Einrichtung einer Datei/Datenbank für erforderlich, in der alle relevanten Daten gespeichert werden, bei denen Anhaltspunkte für internationale/überregionale „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ bestehen.

Nur durch eine Zusammenführung aller Daten ist eine vollständige Beurteilung und Analyse des Phänomens „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ möglich. Die Zentraldatei ermöglicht es, Tendenzen zu erkennen, um Änderungen der Probenplanung vorzunehmen oder Schwerpunkte zu setzen.

Hinsichtlich der Rechtsgrundlage für eine Zentraldatei beim BVL liegen zwei juristische Stellungnahmen vor.³⁴ Es soll deshalb eine juristische Klärung von dritter Stelle erfolgen.

Das BMEL sieht derzeit nur die Möglichkeit einer bundesweiten Datenbank der Länder, die vom BVL im Wege einer Organleihe als Dienstleister der Länder betrieben wird.

Die BLAG hält die Einrichtung einer Datei/Datenbank für erforderlich, in der alle relevanten Daten gespeichert werden, aus denen sich Anhaltspunkte für (internationale/überregionale) „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ ergeben können.

Das LFGB enthält nur vereinzelte Regelungen zur Übermittlung und Nutzung personenbezogener Daten. Ein konsistentes Konzept zur Erhebung, Speicherung und Nutzung personenbezogener Daten gibt es nicht. Es sollten be-

³³ Diese Daten werden nach § 38 Abs. 7 LFGB i. V. m. der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über den Austausch von Daten im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes (AVV DatA) übermittelt. Nach § 1 Abs. 1 AVV DatA werden die Daten der Länder aus der amtlichen Kontrolle nach Titel I und II der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 an das BVL als Meldestelle (§ 3 AVV DatA) übermittelt. Die Aufnahme eines neuen Merkmals (Merker) erfordert einen Antrag beim Ausschuss AVV DatA und die weitere technische Umsetzung durch den Unterausschuss Katalogpflege.

³⁴ Es liegen hierzu juristische Stellungnahmen des BMEL (Ref. 316) vom 14.09.2017 und von SenJustVA vom 22.01.2018 vor (Anhang 1).

reichsspezifische Datenverarbeitungsregelungen für das LFGB geprüft werden, insbesondere ob Befugnisse und Verpflichtungen – wie z. B. für BKA und das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) – zur Datenübermittlung der Länder und für die Speicherungs- und Nutzungsbefugnisse und Zentralstellenbefugnisse und Verpflichtungen des BVL als Zentralstelle aufgenommen werden können.

2. Polizei, Staatsanwaltschaft, Generalzolldirektion

VSMK und JuMiKo haben beschlossen, dass bei der Entwicklung des nationalen Systems zur Bekämpfung von "Food Fraud" die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Befugnisse der Strafverfolgungsbehörden sowie im Bereich der vorbeugenden Straftatenbekämpfung der Polizeibehörden berücksichtigt werden und eine strukturierte und vernetzte Zusammenarbeit mit den Lebensmittelüberwachungsbehörden in diesem Deliktsfeld erfolgt.³⁵

Für ein effektives Bekämpfungskonzept ist es erforderlich, die Polizeibehörden des Bundes und der Länder, die Staatsanwaltschaften und die Generalzolldirektion – soweit deren Zuständigkeit betroffen ist – einzubinden und die Kommunikation im Rahmen eines strukturierten Verfahrens zu verbessern.

2.1 Polizei

Die Landeskriminalämter haben neben der Strafverfolgung die Befugnis, im Rahmen der vorbeugenden Straftatenbekämpfung nach den Polizeigesetzen der Länder (Berlin, z. B. §§ 1, 17 ff. ASOG Bln) tätig zu werden.

Die sachbearbeitenden Polizeidienststellen erhalten Kenntnis von Straftaten durch Strafanzeigen, Mitteilungen der amtlichen Lebensmittelüberwachung, weitergeleitete AAC-FF-Meldungen und durch den Informationsaustausch mit dem Zoll. Der Informationsaustausch zwischen den Polizeibehörden der Länder und des Bundes erfolgt über den Austausch elektronischer Nachrichten sowie das Verbundsystem „INPOL“.

Das Bundeskriminalamt (BKA) unterstützt nach § 2 Abs. 1 BKAG³⁶ im Rahmen seiner Zentralstellenfunktion die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten der Lebensmittelkriminalität durch Wahrnehmung des internationalen Informationsaustausches, der Sammlung und Auswertung der vorliegenden Informationen sowie der unverzüglichen Unterrichtung der betroffenen Strafverfolgungsbehörden.

2.1.1 Meldedienste

Das Verbundsystem „INPOL“ gliedert sich in ein Fahndungs- und ein Auskunftssystem. Das BKA betreibt gemeinsam mit den Bundesländern den Sondermeldedienst „Umweltkriminalität und Verbraucherschutzdelikte“, in dem auch die Lebensmittelkriminalität enthalten ist. Die Meldungen der sachbearbeitenden Dienststellen werden vom LKA gesichtet, abgeglichen und bei Vor-

³⁵ siehe S. 1 und 3

³⁶ Der Text des § 2 BKAG ist im Anhang 3 abgedruckt.

liegen bestimmter Fallkriterien an das BKA gemeldet, wo sie für Auswertungszwecke gesammelt werden. Der Meldedienst wurde eingerichtet, da für eine wirkungsvolle Strafverfolgung eine zentrale Sammlung und Auswertung aller im nationalen und internationalen Bereich gewonnenen Erkenntnisse über Umwelt- und Verbraucherschutzdelikte erforderlich ist.

Empfehlung BLAG:

- **Das BKA liefert auf Basis der beim BKA vorhandenen Daten eine zusammenfassende Übersicht der polizeilichen Erkenntnisse über Lebensmittelkriminalität für den Auswertungsbericht „Lebensmittelkriminalität“ dem BVL zu.**
- **Das BKA stellt durch automatisierte Verarbeitung und Aufbereitung der im Rahmen seiner Aufgabenstellung erlangten Informationen die Wahrnehmung seiner Zentralstellenfunktion sicher.**

2.1.2 Polizeilicher Informations- und Analyse-Verbund (PIAV)

Der kriminalpolizeiliche Meldedienst (KPMD) wird sukzessive durch das System „PIAV ersetzt.

PIAV soll als oberflächenloses, schnittstellenbasiertes Verbundsystem realisiert werden und eine zentrale Komponente im BKA enthalten, mit der die Teilnehmersysteme der Polizeien in Bund und Ländern über eine Schnittstelle kommunizieren. Der Verbund wird aus den PIAV-Teilnehmersystemen bei den jeweils genutzten Fallbearbeitungssystemen bedient. Diese bieten mit ihren umfangreichen Such-, Recherche- und Visualisierungstools eine verbesserte und erweiterte Analysemöglichkeit der Verbunddaten.

Seit Mai 2016 ist die 1. Stufe (Waffen- und Sprengstoffkriminalität) im Wirkbetrieb. Im 1. Quartal 2018 sollen die Phänomenbereiche Rauschgift und Gewaltkriminalität folgen.

Ein Fachteil Lebensmittelkriminalität ist nicht vorgesehen. Diese Delikte werden den Wirtschafts- und Umweltdelikten zugeordnet. Neben den Straftaten aus dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch sind in PIAV weitere Straftaten aus strafrechtlichen Nebengesetzen wie dem Weingesetz, dem Infektionsschutzgesetz, dem EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz und Verstöße gegen Urheberrechtsbestimmungen (UrheberrechtsG, MarkenG) bei Vorliegen weiterer Fallkriterien bereitstellungspflichtig.

Die Implementierung des Fachteils „Wirtschafts- und Umweltkriminalität“ in PIAV ist erst in der 5. Stufe vorgesehen, deren Realisierung gemäß dem bundesweiten Zeitplan frühestens für 2020 avisiert ist. Bis dahin gelten die herkömmlichen Meldedienste (KPMD).

Die BLAG empfiehlt, dass das BKA im Zuge der Realisierung von PIAV die Möglichkeit eröffnet, Sachverhalte aus dem Phänomenbereich der Lebensmittelkriminalität in der dafür vorgesehenen Datei „Wirtschafts- und Umweltkriminalität“ bundesweit bereitzustellen.

2.2 Staatsanwaltschaft

Zur Durchführung eines Ermittlungsverfahrens ist die Staatsanwaltschaft gemäß § 161 Abs. 1 StPO befugt, von allen Behörden Auskunft zu erlangen und Ermittlungen entweder selbst vorzunehmen oder durch die Behörden und Beamten des Polizeidienstes vornehmen zu lassen.

Der Staatsanwaltschaft obliegt bei dem Verdacht lebensmittelrechtlicher Verfehlungen „nur“ die Verbrechtsbekämpfung und Strafverfolgung. Gemäß § 160 Abs. 1 StPO hat die Staatsanwaltschaft einen Sachverhalt zu erforschen, sobald sie durch eine Anzeige oder auf anderem Wege von dem Verdacht einer Straftat Kenntnis erhält.

Um frühzeitig Kenntnis von Straftaten aus dem Bereich der Lebensmittelkriminalität zu erlangen, ist unabdingbar, dass die Staatsanwaltschaften Teil des Netzwerkes sind und eine enge Zusammenarbeit mit den Polizei- und Lebensmittelüberwachungsbehörden erfolgt.

Das Bundesamt für Justiz führt als Registerbehörde ein zentrales staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister (ZStV). In das Register sind u.a. die nähere Bezeichnung der Straftaten und die Tatvorwürfe unter Angabe der gesetzlichen Vorschriften einzutragen.

Die BLAG empfiehlt, für das Zentrale staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister (ZStV) einen Merker „Lebensmittelkriminalität“ einzurichten.

Ein Merker „Lebensmittelkriminalität“ ist erforderlich, um eine Auswertung nach Anzahl und Erledigung der Verfahren vornehmen zu können, die Eingang in den Auswertungsbericht findet.

Die BLAG empfiehlt, in den Datenverwaltungssystemen/ Verfahrensregistern der Staatsanwaltschaften bzw. Amtsanwaltschaften (z. B. Mesta in Berlin) einen Merker „Lebensmittelkriminalität“ einzurichten.

2.3 Generalzolldirektion³⁷

Die Überwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln obliegt den zuständigen Überwachungsbehörden der Länder (§ 38 Abs. 1 S. 1 LFGB, § 24 TierGesG). Die Zollverwaltung wirkt im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse bei der Überwachung der Einhaltung der lebens- und futtermittelrechtlichen bzw. tiergesundheitlichen Bestimmungen mit.

Die Generalzolldirektion ist für die operative Steuerung der Zollverwaltung zuständig. Sie gliedert sich in neun Direktionen – zwei Zentraldirektionen und sieben Fachdirektionen. Zu den Fachdirektionen gehören das Zollkriminalamt (Direktion VIII) und die Direktion VI – Grenzüberschreitender Warenverkehr und Besonderes Zollrecht.

³⁷ Der Text der im folgenden Abschnitt zitierten Vorschriften der §§ 38, 49, 55 LFGB, 208, 369, 370 AO ist im Anhang 3 abgedruckt.

Das Zollkriminalamt ist die Zentrale des deutschen Zollfahndungsdienstes, dessen Hauptaufgabe die Verfolgung und Verhütung der mittleren, schweren und organisierten Zollkriminalität ist. Es koordiniert und lenkt die Ermittlungen der angeschlossenen acht Zollfahndungsämter. In bedeutsamen Fällen kann das Zollkriminalamt die Ermittlungen an sich ziehen.

Der Zollfahndungsdienst hat die Befugnis, im Rahmen der Straftatenbekämpfung nach der Abgabenordnung tätig zu werden.

Gemäß § 208 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO) ist Aufgabe der Zollfahndung die Erforschung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten, die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen und die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle. Die Steuerstraftaten (Zollstraftaten) ergeben sich aus §§ 369, 370 AO.

Möglicher Ausgangspunkt für Ermittlungen des Zollfahndungsdienstes können lebensmittelrechtliche Vorschriften, Steuerhinterziehung bei der Einfuhr oder auch markenrechtliche Verstöße (falsche Markenangaben, falsche geographische Herkunftsangaben usw.) sein.

Der Zollfahndungsdienst arbeitet im Rahmen der Ermittlungsverfahren mit allen Dienststellen und Organisationen zusammen, soweit dies erforderlich ist und gesetzlichen Regelungen, wie § 30 AO (Steuergeheimnis), nicht entgegenstehen.

Die BLAG empfiehlt, dass sich das Zollkriminalamt am Informationsaustausch beteiligt und erforderliche, nicht personenbezogene Informationen für den Auswertungsbericht an das BVL liefert.

Die Zollstellen wirken bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr von Lebensmitteln im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse mit und unterrichten die zuständigen Behörden, wenn sich im Rahmen der Zollabfertigung der Verdacht ergibt, dass Waren die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen nicht erfüllen, § 55 LFGB (bei der Einfuhr i. V. m. Art. 24 VO (EG) Nr. 882/2004, Art. 27 bis 29 VO (EG) Nr. 765/2008) und dass sie die erforderlichen Daten (u. a. zum jeweiligen Beteiligten) zur Verfügung stellen.

Lebensmittel, die einer Einfuhruntersuchung an der Grenzkontrollstelle bzw. Lebensmittel nicht tierischen Ursprungs, die besonderen Schutzmaßnahmen bei der Einfuhr unterliegen, können seitens der Zollstellen nur überlassen werden, wenn das erforderliche Einfuhrdokument (z. B. GVDE/GDE) vorgelegt werden kann. So wird seitens der Zollverwaltung sichergestellt, dass die Waren von den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden – wie gesetzlich vorgesehen – vor der Zollabfertigung kontrolliert werden konnten.

Für Lebensmittel nicht tierischen Ursprungs, die keinen besonderen Schutzmaßnahmen unterliegen, jedoch aufgrund von Feststellungen der Lebensmittelüberwachung besonderen Kontrollen unterworfen werden sollten, können der Zollverwaltung zudem entsprechende Risikohinweise übermittelt werden, anhand derer sog. Risikoprofile erstellt werden. Sofern nach Implementierung des Profils Waren zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr angemeldet werden, die die festgelegten Kriterien erfüllen, wird die Sendung seitens

der abfertigen Zollstelle angehalten, die zuständige Lebensmittelüberwachungsbehörde unterrichtet und die erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt. Dieser obliegt die Fachentscheidung, ob die Ware lebensmittelrechtlich einfuhrfähig ist.

Auf §§ 55 und 49 Abs. 5 LFGB wird Bezug genommen. Im Hinblick auf § 49 Abs. 5 LFGB wird zudem darauf verwiesen, dass eine Übermittlung von Einfuhrdaten seit Jahren zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Zollverwaltung und der Länder/BMEL diskutiert, länderseitig jedoch im Jahr 2016 die Nutzung von Risikoprofilen favorisiert wurde. Auf die diesbezüglichen Arbeiten der Projektgruppe „PG § 14 a AVV Rüb“ der LAV-Arbeitsgruppe „Einfuhr und Ausfuhr“ wird hingewiesen.

V. **Koordinierende Fachtagung und Einzelfallbearbeitung**

Die kontinuierliche überbehördliche Zusammenarbeit bei internationaler und überregionaler Lebensmittelkriminalität ist organisatorisch durch die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch sicherzustellen und zu institutionalisieren. Es ist eine jährliche Fachtagung auf Einladung des LAV-Vorsitzes einzurichten, an der Ansprechpersonen für Lebensmittelkriminalität der in der BLAG vertretenen Behörden und einer Vertreterin/eines Vertreters des Nationalen Referenzzentrums für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) teilnehmen. Themenabhängig soll auch der Zoll an der Tagung teilnehmen.

Die Fachtagung dient dem Erfahrungs- und Erkenntnisaustausch zu überregional/international relevanten Fällen auf Basis des Auswertungsberichts des BVL. Informationen sind zusammenzuführen und zu bündeln, um neue Phänomene zu erkennen. Es sollen Handlungsempfehlungen, Hindernisse und Lösungsansätze bei der Detektion und Bearbeitung von Fällen der Lebensmittelkriminalität erarbeitet werden und das weitere Vorgehen, wie z. B. die Teilnahme an OPSON-Aktionen, behördenübergreifende Aktionen, „Leuchtturmverfahren“ festgelegt werden.

Die Fachtagung dient auch der Evaluation und Erarbeitung von Vorschlägen zur Zusammenarbeit, Koordination des Vorgehens und des Informationsaustausches dienen und der Ermittlung des Schulungsbedarfs der beteiligten Behörden sowie der Erarbeitung von Schulungsprogrammen.

Die BLAG empfiehlt eine jährliche Fachtagung der Ansprechpersonen für Lebensmittelkriminalität der in der BLAG vertretenen Behörden und einer Vertreterin/eines Vertreters des Nationalen Referenzzentrums für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) auf Einladung des LAV-Vorsitzes.

Unabhängig von der Fachtagung ist das Tagesgeschäft abzudecken und die Zusammenarbeit und die Strukturen für die Bearbeitung von Einzelfällen festzulegen.

Das BMEL unterstützt die Länder auf der Grundlage der im Rahmen der VSMK im September 2012 geschlossenen Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit u. a. bei überregionalen lebensmittelbedingten Aus-

bruchsgeschehen, wie z. B. der EHEC-Epidemie durch Sprossen 2011. Aus diesen Erfahrungen heraus wurde der „Leitfaden zum Krisenmanagement Lebensmittelsicherheit“ vom BMEL weiterentwickelt.

Der Geltungsbereich des Krisenleitfadens des BMEL erstreckt sich auch auf die Bewältigung von Ereignissen und Krisen bei Betrugsfällen im Bereich Lebensmittel und Futtermittel (Food Fraud) (incl. Wein und gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel). Der Leitfaden sieht die Sicherstellung einer effizienten und wirksamen Koordinierung aller am Krisengeschehen beteiligten zuständigen Behörden und die Wahrnehmung von koordinierenden Aufgaben durch das BVL vor.³⁸

Der Leitfaden gilt jedoch nur in den relativ seltenen Fällen von Ereignissen und Krisen³⁹, so dass die Strukturen nicht unmittelbar auf die Bearbeitung von anlassbezogenen Einzelfällen unterhalb dieser Schwelle übertragen werden können. Die bewährte Vorgehensweise durch das BVL ggf. könnte übertragen werden auf ein abgestimmtes und vom BVL koordiniertes Vorgehen bei Anhaltspunkten für internationale/überregionale Lebensmittelkriminalität von erheblicher Bedeutung. Die Einzelfallbearbeitung soll sich – wenn möglich - an den bewährten Strukturen der Koordination des Vorgehens, der Sammlung, Auswertung, Bündelung und Aufbereitung von Informationen, deren Übermittlung an die beteiligten Behörden durch das BVL zur Vorbereitung strategischer Entscheidungen orientieren.

Die BLAG empfiehlt, dass die Einzelfallbearbeitung sich – wenn möglich - an den bewährten Strukturen der Koordination, des Vorgehens, der Sammlung, Auswertung, Bündelung und Aufbereitung von Informationen, deren Übermittlung an die beteiligten Behörden durch das BVL zur Vorbereitung strategischer Entscheidungen orientiert.

VI. Flankierende Maßnahmen

1. Ansprechpersonen

Bei den Landeskriminalämtern, beim Zollkriminalamt bzw. den Zollfahndungsämtern und den Staatsanwaltschaften bzw. Anwaltschaften bestehen teilweise Spezialzuständigkeiten für Verstöße gegen das Lebensmittelrecht (z. B. Fachdienststellen für Umwelt- und Verbraucherschutzdelikte in den Landeskriminalämtern, Wirtschaftsabteilung bei der Staatsanwaltschaft). Soweit eine Spezialzuständigkeit besteht, gibt es qualifizierte Ansprechpersonen. Für den Fall der allgemeinen Zuständigkeit sind Ansprechpersonen zu benennen. Nur durch feste und gut ausgebildete Ansprechpersonen kann ein effek-

³⁸ Einzelheiten siehe BVL-Krisenleitfaden, FN 24.

³⁹ Ein Ereignis ist eine zeitlich begrenzte, außergewöhnliche Situation im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, die eine erhöhte Aufmerksamkeit erfordert und mit den etablierten Routineverfahren nicht oder nicht schnell genug bewältigt werden kann und das Potential besitzt, sich zu einer Krise zu entwickeln. Eine Krise liegt vor, wenn Lebens- oder Futtermittel in Deutschland in den Verkehr gebracht worden sind oder angenommen werden muss, dass sie dort in den Verkehr gelangen könnten, die gesundheitsschädlich sind oder für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind, und die dadurch entstandenen Risiken nicht durch bereits vorhandene Vorkehrungen verhütet, beseitigt oder auf ein akzeptables Maß gesenkt werden können. (Leitfaden zum Krisenmanagement Lebensmittelsicherheit des BMEL)

tives Netzwerk zur Bekämpfung von „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ aufgebaut werden.

Die BLAG empfiehlt, bei den

- **Landeskriminalämtern/Polizeidirektionen,**
- **Staatsanwaltschaften/Amtsanwaltschaften**
- **und dem Zollkriminalamt bzw. den Zollfahndungsämtern**

Ansprechpersonen für Lebensmittelkriminalität zu benennen.

2. Vorschläge für die amtliche Lebensmittelüberwachung

Mehriähriger Nationaler Kontrollplan (MNKP)

Nach Art. 41 der VO (EG) Nr. 882/2004 haben die Mitgliedstaaten den MNKP aufzustellen. Er gliedert sich in einen Rahmenplan und 16 Länderpläne. In dem Rahmenplan zum MNKP werden die allgemeinen strategischen und operativen Zielsetzungen der Länder für die amtlichen Kontrollen in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz festgelegt.

Der MNKP 2017 bis 2021 enthält in dem Bericht zum System zur Kontrolle der Lebensmittelsicherheit lediglich einen Hinweis auf das Nationale System zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug. Ein allgemeines strategisches Ziel zur Bekämpfung von „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ enthält der MNKP nicht.

Die BLAG empfiehlt, die Bekämpfung von „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ als allgemeines strategisches Ziel in den MNKP aufzunehmen.

Bundesweiter Überwachungsplan (BÜp)

Der BÜp ist ein für ein Jahr zwischen den Ländern und dem Bund abgestimmter Plan zur Durchführung von amtlichen Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung der lebensmittelrechtlichen, weinrechtlichen und tabakrechtlichen Vorschriften einschließlich des Täuschungsschutzes.

3. Aus- und Weiterbildung des in der amtlichen Lebensmittelüberwachung tätigen Fachpersonals

Die Ausbildung von Lebensmittelkontrolleur/innen erfolgt auf der Grundlage der Verordnung über die fachlichen Anforderungen gemäß § 42 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 lit. b des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches an die in der Überwachung tätigen Lebensmittelkontrolleure (Lebensmittelkontrolleurverordnung – LKonV). Sie stellt eine Weiterbildung in einem Beruf, der Kenntnisse und Fertigkeiten auf dem Gebiet des Verkehrs mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Artikeln oder Bedarfsgegenständen vermittelt, dar.

Die zu vermittelnden Inhalte der Weiterbildung finden sich in der LKonV und umfassen auch Straf-, Strafprozess- und Ordnungswidrigkeitenrecht. Das Thema „Food Fraud“ ist nicht explizit in den Ausbildungsinhalten enthalten.

Für die staatlich geprüften Lebensmittelchemiker/innen gelten jeweils die landesrechtlichen Vorschriften (z. B. Berlin: Gesetz über die Berufsbezeichnung „Staatlich geprüfte Lebensmittelchemikerin“ und „Staatlich geprüfter Lebensmittelchemiker“ i. V. m. der Verordnung über die Ausbildung und Prüfung zur staatlich geprüften Lebensmittelchemikerin und zum staatlich geprüften Lebensmittelchemiker (LmChemAPV)). Auch hier ist in der berufspraktischen Ausbildung das Thema „Food Fraud“ nicht explizit enthalten.

Die BLAG empfiehlt, in den Ausbildungsinhalten des in der amtlichen Lebensmittelüberwachung tätigen Personals die Themen Lebensmittelkriminalität, Betrug mit Lebensmitteln, Täuschung und Irreführung nach § 11 LFGB und Zusammenarbeit mit der Polizei, Staatsanwaltschaft und Zoll stärker in den Fokus zu nehmen, um die Kompetenzen für die Bekämpfung von Lebensmittelkriminalität zu stärken.

Tierärztinnen und Tierärzte können im Rahmen einer Weiterbildung den Titel „Fachtierarzt/-tierärztin“ erlangen. Regelungen finden sich dazu in den Weiterbildungsordnungen der Länder.

Im Rahmen der Lebensmittelüberwachung sind folgende Fachtierarztstitel relevant:

- Fachtierarzt/-tierärztin für öffentliches Veterinärwesen,
- Fachtierarzt/-tierärztin für Fleischhygiene,
- Fachtierarzt/-tierärztin für Lebensmittel.

Die Bundestierärztekammer und alle Landes-/Tierärztekammern haben im Rahmen eines Bundesweiterbildungsarbeitskreises die Musterweiterbildungsordnung sowie die Muster-Weiterbildungsgänge zum Fachtierarzt/ zur Fachtierärztin und für Zusatzbezeichnungen überarbeitet. Diese werden fortlaufend ergänzt, sobald die Delegiertenversammlung der Bundestierärztekammer weitere Muster-Weiterbildungsgänge verabschiedet hat.

Die einzelnen Weiterbildungsgänge sehen zwar Module vor, die spezielles Fachrecht zu Lebensmitteln, gesundheitlichem Verbraucherschutz oder Täuschungsschutz, Bearbeitung beanstandeter Proben unter Berücksichtigung des Ordnungswidrigkeitenrechts, Erstattung von Strafanzeigen und Erarbeitung von Ordnungsverfügungen beinhalten. Das Thema „Food Fraud“ findet sich explizit nicht in den Modulen der Weiterbildungsgänge. Eine Ergänzung ist durch die Delegiertenversammlung der Bundestierärztekammer zu verabschieden.

Die BLAG empfiehlt, in den Modulen der Weiterbildungsgänge den Fokus stärker auf das Thema „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ zu legen, um die Kompetenzen bei der Bekämpfung von „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ zu stärken.

Diese Aufgabe sollte an die LAV-AG „AfAB“ (Ausbildungs- und Berufsangelegenheiten der im Rahmen des Lebensmittel- und Veterinärrechts tätigen Personen) als zuständiges fachliches Ländergremium delegiert werden.

4. Schulung und Fortbildung des in der amtlichen Lebensmittelüberwachung tätigen Fachpersonals, der Polizei, Staatsanwaltschaft und des Zolls

Ziel des Bekämpfungskonzeptes ist die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Kommunikation zwischen der Lebensmittelüberwachung und den Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Staats- bzw. Staatsanwaltschaften). Voraussetzung dafür ist aber auch das Bewusstsein dahingehend zu schaffen, welche Informationen von welcher Seite benötigt werden. Auch im Rahmen der Fortbildung der Lebensmittelüberwachung, Polizei, Staatsanwaltschaft und des Zoll muss das Thema kontinuierlich angeboten werden.

Auf Initiative der EU und um die Effizienz von Kontrollen zu verbessern, hat die Europäische Kommission die Schulung „Better Training for Safer Food – BTSF“ (Bessere Schulung für sicherere Lebensmittel) ins Leben gerufen. Es werden öffentlich Bedienstete der nationalen Kontrollbehörden der EU-Staaten geschult, die in den Bereichen Lebens- und Futtermittelkontrolle, Tiergesundheit, Tierschutz und Pflanzengesundheit beschäftigt sind. Ziel ist es, dass Kontrollen nach EU-Recht einheitlich durchgeführt werden. Bedienstete aus Drittstaaten werden darüber hinaus zu dem Thema geschult, welche Anforderungen an den Export in der EU zu erfüllen sind.

Die BTSF-Schulungskurse sind für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konzipiert, die im Rahmen ihrer Tätigkeit bei den zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden Kontrollen durchführen; die Teilnahme steht jedoch auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Strafverfolgungsbehörden und des Zolls offen.

Es handelt sich um internationale Workshops, an denen nur eine begrenzte Anzahl an Teilnehmerinnen und Teilnehmern eines Mitgliedstaates teilnehmen kann. Die BTSF-Schulungen sind im Hinblick auf die Frequenz und die begrenzte Teilnehmerzahl nicht ausreichend, um eine effektive Schulung der Lebensmittelüberwachung und der Strafverfolgungsbehörden einschließlich des Zoll zu erreichen.

Die BLAG empfiehlt, Schulungsprogramme zum Thema Lebensmittelsicherheit – „Food Fraud“ für das in der amtlichen Lebensmittelüberwachung tätige Personal, Polizei, Staatsanwaltschaft und Zoll zu konzipieren und zu etablieren.

Regelmäßige Fortbildungen für das in der amtlichen Lebensmittelüberwachung tätige Personal sollten im Hinblick auf die Strafvorschriften und das Lebensmittelrecht und die Voraussetzungen für die Begründung eines Anfangsverdachts zur Erstattung einer Strafanzeige etabliert werden.

In Niedersachsen z. B. haben sich jährliche Fortbildungen für Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Polizei etabliert, die vom Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gemeinsam mit dem Niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) mit wechselnden Schwerpunkten aus dem Bereich des Veterinär-, Lebensmittel- und Futtermittelrechts organisiert werden.

Da es sich bei der Lebensmittelkriminalität um ein relativ unbeachtetes und unbekanntes Deliktsfeld handelt, sollte dieses Themenfeld in die Fortbildung von Staatsanwält/innen/Amtsanwäl/innen und Richterinnen und Richtern aufgenommen werden. Ein Themenbereich sollte die Analysemöglichkeiten der Labore im Bereich Lebensmittelsicherheit – „Food Fraud“ umfassen.

Die BLAG empfiehlt, das Thema „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ in die Fortbildungsprogramme der Deutschen Richterakademie und der ländereigenen Fortbildungsstätten oder Justizakademien für Richterinnen und Richter und Staatsanwältinnen und Staatsanwälte aufzunehmen.

5. Leitfäden und Checklisten für die amtliche Lebensmittelüberwachung

Für die Lebensmittelüberwachungsbehörden sollte ein Leitfaden erstellt werden, um Lebensmittelkriminalität zu erkennen. Hilfreich bei den Kontrollen wären auch Checklisten, anhand derer der Sachverhalt auf Anhaltspunkte für Lebensmittelkriminalität geprüft werden könnte.

Dabei könnten z. B. folgende Punkte in den Leitfaden aufgenommen werden:

- Was ist Lebensmittelkriminalität?
- Welche Lebensmittel werden besonders häufig das Ziel von Lebensmittelkriminalität?
- In welchen Formen kann „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ auftreten?
- Wo liegen die Schwachstellen der jeweiligen Unternehmen? (s. Checkliste des BfR)
- Welche Unterlagen des Unternehmens sind bei der Kontrolle heranzuziehen?
(z. B. Lieferscheine im Hinblick auf die Rückverfolgbarkeit der Rohstoffe, Unterlagen über Kontrollen von Lebensmitteln und Prozessen durch externe, unabhängige Labore, Anwendung von Standards)
- Welche Maßnahmen sind bei festgestellten Verstößen zu ergreifen?
(z. B. Erstattung von Strafanzeigen)

Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)⁴⁰ stellt auf seiner Homepage eine Produktschutz-Checkliste zur Verfügung.⁴¹ Die Checkliste dient der Schwachstellenanalyse in Unternehmen. Sie ist zwar ursprünglich auf „Food Defense“ (absichtliches Manipulieren von Lebensmitteln durch Kontamination zur Verunsicherung der Öffentlichkeit) ausgerichtet, lässt sich jedoch auch im Hinblick auf „Food Fraud“ anwenden. Es muss lediglich beachtet werden, dass es sich um meist gesundheitlich unbedenkliche Handlungen mit dem Ziel

⁴⁰ Das BfR ist eine Bundesbehörde im Geschäftsbereich des BMEL und hat die Aufgabe der wissenschaftlichen Risikobewertung von Lebens- und Futtermitteln sowie von Stoffen und Produkten als Grundlage für den gesundheitlichen Verbraucherschutz.

⁴¹ http://www.bfr.bund.de/de/bfr_produktschutz_checkliste-190348.html. Das BfR hat im Rahmen eines Projekts „Sicherstellung der Futter- und Lebensmittelwarenkette bei bio- und agro-terroristischen (BAT)-Schadenslagen (SiLeBAT)“ eine Checkliste zum Produktschutz entwickelt.

eines Vermögensvorteils handelt. Die Checkliste enthält Fragen zu 9 Kategorien: Management, Mitarbeiter, Öffentlichkeit (Lieferanten, Kunden, Besucher), Standort/Bauliche Bedingungen, Produktion, Wareneingang und Lieferanten, Lagerung, Fertigwaren und Warenausgang und Zugriff auf Computersysteme. Die vom BfR aufgestellte Liste mit Fragen könnte für die Beurteilung der Schwachstellen eines Unternehmens für „Food Fraud“ herangezogen werden, auch um präventiv Gefahren zu minimieren.

Die BLAG empfiehlt, einen Leitfaden und Checklisten für die Lebensmittelüberwachungsbehörden zu erstellen, die eine Handreichung geben, was Lebensmittelkriminalität ist, wie diese erkannt werden kann und welche Schritte zu unternehmen sind.

VII. Frühwarnsysteme/Früherkennung

1. Frühwarnsysteme

Es existiert eine Reihe von Frühwarn-Informationssystemen, deren Ziel es ist, negative Entwicklungen bereits im Ansatz aufzudecken und Krisen erst gar nicht entstehen zu lassen. Im Fokus stehen Gesundheitsgefahren.

Auf EU-Ebene gibt es „Medisys“. Das System monitort systematisch und im großen Umfang Medien, um frühzeitig Infektionskrankheiten, aber auch Risiken, die von Lebensmitteln ausgehen können, zu erkennen.

Im niederländischen Forschungsinstitut RIKILT (Wageningen University & Research) werden Parameter untersucht, die Einfluss auf das Auftreten von Lebensmittelkriminalität haben können, wie etwa die Preisentwicklung, Klimaschwankungen und Lebensmittelsicherheitsstandards in anderen Staaten. Neben forensischen Untersuchungen werden Gefahren (neu und bereits existierende) und Trends schnell und effektiv identifiziert.

In Deutschland haben das BVL mit BeoWarn eine Beobachtungs- und Warnstelle zur Prävention von Lebensmittelkrisen und Bayern beim LGL ein Projekt zur Früherkennung eingerichtet.

In BeoWarn werden verschiedene Quellen beobachtet:

- Risiken und Themen mit hohem Krisenpotential, auch die Entwicklung des Krisenpotentials, werden fortlaufend beobachtet. Dazu werden die RASFF- und AAC-Fälle, Mitteilungen auf „Lebensmittelwarnung.de“, Hinweise durch „Whistleblower“ und aufgrund von Verbraucheranfragen ausgewertet.
- Es werden Verbraucher- und Journalistenanfragen ausgewertet und ein gezieltes Medien-Monitoring betrieben (Beobachtung von Pressepiegel und Internet, Social Media und Fernsehprogrammen).

Themen mit hohem Krisenpotential werden identifiziert und priorisiert. In der Wissensdatenbank werden Informationen aufbereitet, erfasst und zugänglich gemacht (z. B. Risikobewertungen, amtliche Untersuchungen, Review-Berichte). Nachdem die Informationen aufbereitet und verdichtet und Recher-

chen und Analysen erfolgt sind, erfolgt eine Zusammenfassung in unterschiedlichen Berichten:

- BeoWarn-Bericht: Dieser enthält Informationen zu und die Warnung vor einem Risiko oder Thema mit Krisenpotential (z. B. BeoWarn-Bericht zu Hepatitis-E-Virus in Schweinefleisch und Schweinefleischerzeugnissen im Dezember 2015).
- BeoWarn-Recherche: Dieser enthält Untersuchungen und Analysen zu einem möglichen Risiko oder Thema mit Krisenpotential.
- BeoWarn-Steckbrief: Dieser enthält allgemeine Informationen zu einem neuen Thema oder Trend.

In Bayern wird beim LGL seit Februar 2014 das Projekt „System zur Früherkennung von bzw. Frühwarnung vor Risiken für die Lebensmittelsicherheit – Projekt zum Schutz der Verbraucher vor gesundheitlichen Schäden sowie vor Täuschung im Umgang mit Lebensmitteln“ durchgeführt.

Das Frühwarnsystem hat zum Ziel, neu auftretende lebensmittelbedingte Gesundheits- und Betrugsrisiken frühzeitig zu erkennen. Dazu bedarf es einer ganzheitlichen Sicht auf die Lebensmittelproduktion. Die Lebensmittelüberwachung muss hierzu – noch mehr als bisher – über den Ansatz „vom Acker bis zum Teller“ hinausgehen und zusätzlich auch Aspekte im Umfeld der Lebensmittelproduktion betrachten.

Die Projektgruppe Frühwarnsystem identifiziert und beobachtet daher risikorelevante Einflussfaktoren im Lebensmittelumfeld und wertet diese aus. Zu diesen risikorelevanten Einflussfaktoren gehören z. B. Veränderungen des Angebotes auf den Rohstoffmärkten, negative Umwelteinflüsse, veränderte Erntesituationen, auftretende Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten, Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage von Lebensmittelunternehmen bzw. –branchen, Veränderungen von Warenströmen und Preisen, Rechtsänderungen und deren Folgen. In der derzeitigen Phase des Projektes liegt ein Schwerpunkt auf der Analyse der Frühwarnindikatoren „Warenströme“ und „Preisentwicklungen“. Diese Indikatoren haben sich als besonders aussagekräftig herausgestellt, da sie sensibel auf vielfältige Entwicklungen wie z. B. Angebotsengpässe oder Ernteeinbrüche reagieren. Veränderungen in den Warenströmen können Hinweise auf geographisch determinierte Risiken geben, z. B. ein erhöhtes Erkrankungsrisiko durch den Verzehr von importierten, nicht ausreichend erhitzten Lebensmitteln aus Hepatitis-A-Endemiegebieten. Signifikante Preisschwankungen können hingegen auf ein erhöhtes Betrugspotential bei bestimmten Lebensmitteln hindeuten.

Das Projekt nutzt zur Analyse der Warenströme und Preisentwicklungen vor allem die Außenhandelsstatistik des Statistischen Bundesamtes als eine verlässliche und öffentlich zugängliche Datenquelle. Die monatlich aktualisierten Daten zu den ausgewählten Parametern werden einer automatisierten zeitreihen-Analyse zugeführt, die die Lebensmittelimportdaten auf signifikante Trends und Signale bei Importpreisen und -mengen untersucht. Hierfür hat die Projektgruppe Frühwarnsystem seit 2015 eine Kooperation mit dem Institut für Statistik der Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) München begonnen. Erkenntnisse aus der Analyse von Frühwarnindikatoren und ermittelten Problemfeldern fließen direkt und systematisch in die Proben- und Betriebskontrollplanung des LGL ein.

Die BLAG empfiehlt, dass die Beobachtungen zu „Lebensmittelkriminalität/ Food Fraud“ vom BVL in BeoWarn intensiviert und die Ergebnisse mit den Ländern geteilt werden.

Die BLAG empfiehlt, die Frühwarnsysteme durch Vernetzung und kontinuierlichen Austausch weiter zu verbessern und möglichst zusammenzuführen. Das BVL wird über die Ergebnisse der Frühwarnsysteme informieren.

2. Früherkennung durch Einbeziehung der Wissenschaft

Teil der Früherkennung ist der verbesserte Nachweis von Manipulationen. Dazu gehört nicht nur die Entwicklung von Analyseverfahren und Methoden, sondern auch die Koordination und Vernetzung der Forschungseinrichtungen untereinander.

Es gibt heutzutage eine Vielzahl von Verfahren, die zur Überprüfung der Authentizität eingesetzt werden. Diese Techniken umfassen klassische nass-chemische Ansätze, moderne instrumentelle Techniken und molekularbiologische Methoden.

Neuere Untersuchungsstrategien beinhalten auch sogenannte ungerichtete Analyseverfahren, die es grundsätzlich ermöglichen, bisher nicht bekannte Verfälschungen zu erkennen.

Besonders wichtige Forschungsaspekte sind dabei die Standardisierung der eingesetzten Methoden und der Aufbau von Referenzdatenbanken, welche laborübergreifend nutzbar sind.

Auf diese Weise sollen zukünftig auch analytisch anspruchsvolle Fragestellungen, wie die der geographischen Herkunft von Produkten, beantwortet werden können.

Die BLAG empfiehlt, den Aufbau einer Referenzbibliothek für die Überprüfung der Authentizität von Lebensmitteln zügig voranzutreiben.

2.1 Nationales Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) am Max-Rubner-Institut (MRI)

Im Mai 2017 hat das BMEL auf der Grundlage von Art. 100 der VO (EU) 2017/625 beschlossen, ein nationales Referenzzentrum für authentische Lebensmittel einzurichten, das am Max-Rubner-Institut in Kulmbach angesiedelt ist. Das MRI ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft.

In das Handlungsfeld des NRZ-Authent fallen die Übertragung von methodischen Ansätzen aus der Forschung in routinefähige, standardisierte Methoden für die amtliche Lebensmittelüberwachung mit einem besonderen Augenmerk auf die Justiziabilität sowie ggf. die Bereitstellung von authentischen Referenzmaterialien bzw. diesbezüglicher Datenbanken. Hier könnte das NRZ-Authent mittelfristig auch die Aufgaben eines Nationalen Referenzlaboratoriums (NRL) übernehmen.

Die BLAG empfiehlt, die Aktivitäten zum Nachweis der Echtheit von Lebensmitteln im Nationalen Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) zu bündeln und die vorhandenen Analysemethoden weiter zu entwickeln.

Das NRZ-Authent ermöglicht den zuständigen Überwachungsbehörden einen einfachen Zugang zu aktuellen und verlässlichen Informationen, Daten und Forschungsergebnissen auf dem Gebiet der Authentizität von Lebensmitteln und Futtermitteln, um diese bei der Durchführung von Tätigkeiten im Rahmen der Aufdeckung betrügerischer und irreführender Praktiken entlang der Lebensmittelkette zu unterstützen.

In regelmäßig stattfindenden Workshops des NRZ Authent mit den Netzwerkpartnern zu unterschiedlichen Themenbereichen wird auf lange Sicht ein aktives Kompetenz-Netzwerk über behördliche und wissenschaftliche Grenzen hinweg entstehen.

Das NRZ-Authent wird als nationale Kontaktstelle eng mit dem geplanten europäischen Referenzzentrum zusammenarbeiten und somit auch mit Blick auf die europäische Ebene zu einer wichtigen Institution werden.⁴²

Die BLAG empfiehlt, ein aktives Kompetenz-Netzwerk über behördliche und wissenschaftliche Grenzen hinweg aufzubauen und zu betreiben, um Täuschung und Betrug in der Lebensmittelkette frühzeitig zu erkennen und möglichst effektiv verhindern zu können.

2.2 Referenzlabore

An den Standards für die Lebensmittelüberwachung arbeiten unterschiedliche Referenzlaboratorien, um die Sicherheit von Lebensmitteln im gesamten EU-Raum sicherzustellen. Die Referenzlabore (Nationale und EU-Referenzlaboratorien) arbeiten mit den Laboren der amtlichen Überwachung in einem Netzwerk zusammen und informieren und unterstützen sich innerhalb dieses Netzwerkes gegenseitig.

Am Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) sind 19 Referenzlaboratorien aus dem Bereich Lebensmittelsicherheit, Lebensmittelhygiene und Futtermittelsicherheit angesiedelt, davon 14 nach der Verordnung (EG) Nr. 882/2004. Am BVL sind fünf weitere Nationale Referenzlabore und ein Europäisches Referenzlabor⁴³ angesiedelt. Am MRI gibt ein Nationales Referenzlaboratorium nach der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 und ein Nationales Referenzlaboratorium nach der Verordnung (EG) Nr. 543/2008.

Die Nationalen Referenzlaboratorien nach der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 (NRL) stellen Referenzmaterialien, Standardbeschreibungen und Beschrei-

⁴² Presseerklärung Nr. 36 vom 11.05.2017 des BMEL

⁴³ Nach Art. 32 der VO (EG) Nr. 882/2004 i. V. m. Anhang VII und Anhang VII.12c der VO (EG) Nr. 776/2006 ist beim BVL das Gemeinschaftsreferenzlaboratorium für Rückstände von Tierarzneimitteln und Schadstoffen in Lebensmitteln tierischen Ursprungs angesiedelt.

bungen selbst entwickelter Methoden zur Verfügung. Die NRL führen regelmäßig Laborvergleichstests durch, indem identisches Probenmaterial an die für die entsprechenden Stoffgruppen zuständigen Überwachungslabore versandt und von diesen untersucht wird. Die Ergebnisse geben Aufschluss darüber, ob signifikante Unterschiede zwischen den einzelnen Laboren bestehen und die Untersuchungsmethoden zu optimieren sind.

Die BLAG empfiehlt, die Entwicklung neuer Untersuchungsmethoden zur Feststellung von Täuschung und Betrug in der Lebensmittelkette voranzutreiben bzw. vorhandene Untersuchungsmethoden zu optimieren.

2.3 Methodenspektrum der Labore

Ein weiterer Baustein zum Erkennen von „Food Fraud“ sind die Ergebnisse der amtlichen Labore der Bundesländer, die die Proben der Lebensmittelüberwachung analysieren.⁴⁴

Die Kompetenzen der Laboratorien sind zwischen den Bundesländern nicht gleichmäßig verteilt. Um eine flächendeckende Abdeckung mit möglichst allen analytischen Fragestellungen zum Thema „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ zu ermöglichen, sollen Kooperationsvereinbarungen zwischen den Bundesländern geschlossen werden. Hilfreich dafür wäre ein Methodenregister, das die zur Verfügung stehenden Methoden der einzelnen Laboratorien aufzeigt.

Die BLAG empfiehlt Kooperationsvereinbarungen zwischen den Bundesländern abzuschließen, um eine flächendeckende aktuelle Information über die vorhandenen analytischen Methoden der amtlichen Laboratorien zum Thema „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ zu ermöglichen.

3. Früherkennung durch Einbeziehung von Wirtschaftsverbänden und –unternehmen

Nach Art. 17 der VO (EG) Nr. 178/2002⁴⁵ haben die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen dafür einzustehen, dass die Lebensmittel oder Futtermittel die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen. Die Kontrolle der Lebensmittelüberwachung umfasst auch, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittelunternehmerinnen und Lebensmittelunternehmern auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen eingehalten werden.

Lebensmittelunternehmer/innen sind verpflichtet, für die Sicherheit der Lebensmittel, die sie produzieren, transportieren, lagern und verkaufen, zu sorgen. Es ist dabei ein präventiver Ansatz zu verfolgen, indem Gefahren identifiziert und kontrolliert werden, bevor die Sicherheit von Lebensmitteln gefährdet wird.

⁴⁴ Methodenspektrum zugeordnet nach Lebensmittelgruppen, siehe Anhang 2

⁴⁵ Der Text der zitierten Vorschrift des Art. 17 der VO (EG) Nr. 178/2002 ist im Anhang 3 abgedruckt.

Viele Lebensmittelunternehmen orientieren sich dabei an betreffenden Branchenstandards. Im Hygienebereich ist nach der VO (EG) Nr. 852/2004 für alle Lebensmittelunternehmen die Implementierung und Aufrechterhaltung von Verfahren, die auf den HACCP-Prinzipien⁴⁶ beruhen, verpflichtend. Lebensmittelunternehmer/innen können sich auch an dem „Codex Alimentarius“ orientieren. Dieser umfasst Standards für zahlreiche zur Abgabe an die Verbraucherin/den Verbraucher bestimmte Lebensmittel. Er enthält Empfehlungen in Form von Verfahrensregeln (codes of practice), Richtlinien (guidelines) und andere empfohlene Maßnahmen. Codex-Standards enthalten Anforderungen an Lebensmittel, die der Verbraucherin/dem Verbraucher ein gesundheitlich unbedenkliches, unverfälschtes und ordnungsgemäß gekennzeichnetes Lebensmittel garantieren sollen.

Viele Lebensmittelunternehmer/innen wenden Food Standards an und unterhalten interne Audit-Systeme. Bei der Schwachstellenanalyse wird der Fokus zum Teil auch schon auf „Food Fraud“ gelegt.⁴⁷

Lebensmittelunternehmen können sich auch den International Featured Standards – IFS unterwerfen.⁴⁸ IFS-Standards sind einheitliche Lebensmittel-, Produkt- und Servicestandards, die gewährleisten, dass die nach IFS-Standards zertifizierten Unternehmen gemäß der mit den Kunden vereinbarten Spezifikationen ein konformes Produkt produzieren bzw. einen Service einbringen und stetig an der Prozessverbesserung arbeiten. Die Unternehmen, die sich den IFS-Standards unterwerfen, werden zertifiziert und sind verpflichtet, die in den Standards definierten Anforderungen einzuhalten und sich den IFS Audits zu unterwerfen.

In ein umfassendes Bekämpfungskonzept „Food Fraud“ sind auch die Lebensmittelindustrie, das Lebensmittelhandwerk und der Handel bzw. deren Wirtschafts- oder Handelsverbände⁴⁹ einzubeziehen. Grundvoraussetzung ist die Sensibilisierung der Lebensmittelunternehmen, des Handwerks und des Handels für das Thema „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“.

Die großen Lebensmittelunternehmen haben das Thema „Food Fraud“ in der Regel durch ihre Audits und Qualitätsmanagementsysteme bereits in den Fokus genommen. Bei den mittelständischen Unternehmen, beim Handwerk und im Handel ist die Sensibilisierung und Befassung mit dem Thema „Food Fraud“ noch weiter voranzutreiben. Die Verpflichtung zur Einführung von Audit-Systemen in den Lebensmittelunternehmen sollte geprüft werden. Die Verpflichtung könnte dabei von der Größe bzw. dem Umsatz des Unternehmens abhängig gemacht werden.

⁴⁶ Hazard Analysis and Critical Control Points (Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte). Das Konzept soll die Sicherheit und Hygiene von Lebensmitteln für die Verbraucher gewährleisten.

⁴⁷ z. B. Nestlé Good Food. Good Life: Food Fraud Prevention, Economically-motivated adulteration

⁴⁸ <https://www.ifs-certification.com>

⁴⁹ z. B. Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e. V. (BVLH); Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH); Das Deutsche Lebensmittelhandwerk; Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL)

Die BLAG empfiehlt, dass sich die Wirtschaftsverbände der Lebensmittelwirtschaft dafür einsetzen, dass Unternehmen für das Thema „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ sensibilisiert werden und sie dafür werben, dass „Lebensmittelkriminalität/Food Fraud“ in den Audits und QM-Systemen stärker in den Fokus genommen wird.

Die BLAG empfiehlt die Einrichtung von „Runden Tischen“ auf Länderebene unter Beteiligung der zuständigen Polizeidienststellen/LKA, der amtlichen Lebensmittelüberwachung und anlassbezogen und branchenspezifisch des Handels, der Lebensmittelunternehmen, des –handwerks und der Interessenverbände.

Die BLAG empfiehlt die Erstellung einer Checkliste durch die Wirtschaftsverbände der Lebensmittelwirtschaft für Unternehmen mit allen Punkten, bei denen „Food Fraud“ relevant sein könnte.

Relevante Punkte für die Erkennung von „Food Fraud“ können z. B. sein:

- Feststellung der kritischen Punkte im Unternehmen;
- Überprüfung der Rohstoffe;
- Nachvollziehbarkeit der Herkünfte von Rohstoffen;
- Nachvollziehbarkeit der Besorgungskette, Beschaffungsströme;
- Zuverlässigkeit der Lieferanten;
- Qualitätssicherungssysteme.

4. Whistleblowing/Hinweisgebersysteme⁵⁰

Die VSMK⁵¹ hat beschlossen, dass Vorschläge für ein Verfahren für Hinweisgeber unter der Wahrung der Anonymität vorzulegen sind. Insbesondere sollen Vorschläge für die Einrichtung und Ausgestaltung von Internetplattformen für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber auf Lebensmittelkriminalität vorgelegt werden (organisatorische Anbindung, technische Maßnahmen zur Sicherung der Anonymität etc.). Die VSMK unterstützt die Forderung der JuMiKo, Whistleblower in Deutschland besser zu schützen. Zu einem angemessenen Schutzniveau auf nationaler Ebene zählt der Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung und vor dem Verlust des Arbeitsplatzes.

Fälle von Lebensmittelkriminalität werden nicht nur durch Strafanzeigen oder Meldungen der Lebensmittelüberwachung über das AAC-FF-System bekannt, sondern auch durch Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber, die anonym bleiben wollen. Die Bekanntmachung von Missständen gegenüber der Arbeitgeberin/dem Arbeitgeber ist für die Hinweisgeberin/den Hinweisgeber in der Regel mit Repressalien verbunden, so dass viele vor einer Anzeige zurückschrecken, wenn ihre Anonymität nicht gewährleistet ist.

⁵⁰ Der Text der im folgenden Abschnitt zitierten Vorschriften des Art. 140 der VO (EU) 2017/625 und des § 612 a BGB ist im Anhang 3 abgedruckt.

⁵¹ siehe S. 4

Art. 140 der VO (EU) 2017/625 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass die zuständigen Behörden über wirksame Mechanismen verfügen, die die Meldung tatsächlicher oder potenzieller Verstöße gegen Lebensmittelrecht ermöglichen. Diese Mechanismen sollen auch einen angemessenen Schutz für die Personen, die Verstöße melden, vor Sanktionsmaßnahmen, Diskriminierung oder anderen Arten ungerechter Behandlung umfassen.

In Großbritannien ist der Schutz von Hinweisgebern in dem „Public Interest Disclosure Act 1998“⁵² (Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen mit öffentlichem Belang) verankert. Dieser gilt in England, Wales und Schottland und parallel dazu in Nord-Irland die „Public Interest Disclosure (Northern Ireland) Order 1998“⁵³.

Das Gesetz schützt die Arbeitnehmerin/den Arbeitnehmer vor nachteiliger Behandlung oder Viktimisierung/Schikane durch die Arbeitgeberin/den Arbeitgeber. Voraussetzung ist, dass die Arbeitnehmerin/der Arbeitnehmer qualifizierte Angaben zu einem vergangenen, aktuellen oder zukünftigen Ereignis (z. B. Straftat, Verletzung einer gesetzlichen Verpflichtung, Gesundheitsgefahr, Umweltschäden) macht.

Die Offenlegung von Missständen kann gegenüber der Food Standards Agency entweder persönlich, telefonisch, schriftlich oder per E-Mail durch den Whistleblower erfolgen. Die FSA stellt sicher, dass die Identität der Hinweisgeberin/des Hinweisgebers gewahrt bleibt und sie/er durch die Offenlegung keine Nachteile erleidet. Auch im Falle einer strafrechtlichen Verfolgung führt ein Antrag der/s Angeklagten an das Gericht auf Offenlegung der Identität des Whistleblowers nicht zu einem Stattgeben dieses Antrags, da diese Offenlegung nicht im öffentlichen Interesse liegt und damit gegen den Public Interest Disclosure Act 1998 verstößt.

4.1 Definition „Whistleblowing“⁵⁴

Es gibt keine gesetzliche Definition für „Whistleblowing“. Transparency International verwendet die folgende Definition:⁵⁵

„Hinweisgeber ist, wer Informationen über wahrgenommenes Fehlverhalten in einer Organisation oder das Risiko eines solchen Verhaltens gegenüber Personen oder Stellen offenlegt, von denen angenommen werden kann, dass diese in der Lage sind, Abhilfe zu schaffen oder sonst angemessen darauf zu reagieren.“

4.2 Geltende Rechtslage

Grundsätzlich können sich Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber auf das Grundrecht der Gewissensfreiheit (Art. 4 GG), der Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) und des Petitionsrechts (Art. 17 GG) berufen.

⁵² <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>

⁵³ <https://www.legislation.gov.uk/nisi/1998/1763/contents/made>

⁵⁴ Wörtlich übersetzt bedeutet „Whistleblower“ Pfeifenbläser.

⁵⁵ www.transparency.de/themen/hinweisgeberschutz/?L=0

Es bestehen eine Reihe expliziter interner und externer Beschwerderechte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Diese setzen in der Regel eine eigene Betroffenheit voraus, z. B. §§ 84 Abs. 1 S. 1 BetrVG, 13 AGG, 27 Abs. 1 AGG. § 612 a BGB sieht ein Maßregelverbot vor. Die Arbeitgeberin/der Arbeitgeber darf eine Arbeitnehmerin/einen Arbeitnehmer bei einer Vereinbarung oder Maßnahme nicht benachteiligen, weil die Arbeitnehmerin/der Arbeitnehmer in zulässiger Weise ihre/seine Rechte ausübt.

Es gibt mehrere Fällen, die in Deutschland zu einer Diskussion über die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung geführt haben:

1994 wies eine Tierärztin, die an einem Schlachthof im Rahmen der amtlichen Schlachtier- und Fleischuntersuchung tätig war, ihre Vorgesetzten auf merkwürdig trabende, torkelnde oder aggressive Kühe hin. Dem Verdacht auf BSE (sog. „Rinderwahn“) wurde nicht nachgegangen und die Tiere zur Fleischverarbeitung freigegeben. Nachdem die Tierärztin ihren Verdacht im Fernsehen geäußert hatte, wurde sie wegen Verstoßes gegen die Verschwiegenheitspflicht gekündigt.

Ohne Hinweis eines LKW-Fahrers auf verdorbene Schlachtabfälle, wären diese zu Lebensmitteln verarbeitet und an Verbraucherinnen und Verbraucher verkauft worden.⁵⁶

Über den „Fall Heinisch“ hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden.⁵⁷ Frau Heinisch hatte Strafanzeige wegen katastrophaler Bedingungen in der Altenpflege erstattet und wurde daraufhin gekündigt.

Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber erfahren bis heute Benachteiligungen wie Kündigung, Karriereeinbußen oder Mobbing. Potenzielle Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber verzichten oftmals aus Angst vor Arbeitsplatzverlust oder Schadensersatzandrohung auf die Offenlegung ihres Wissens.⁵⁸

Bereits die Entschließung 1729(2010) und die Empfehlung 1916(2010) der parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) vom 29.04.2010 fordert zum „Schutz von Informanten“, dass die Gesetzgebung zu Whistleblowing umfassend und eine weit gefasste Definition geschützter Offenlegungen beinhalten sollte. Sie sollte darüber hinaus einen weiten Rechtsbereich und sowohl den öffentlichen als auch den privaten Sektor abdecken.

Es hat mehrere Gesetzesinitiativen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern gegeben:

- BT-Dr. 17/6492 vom 05.07.2011: Antrag der Fraktion Die LINKE auf Anerkennung der Bedeutung von Whistleblowing für die Gesellschaft und Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern. Aufforderung an die Bundesregierung, einen Gesetzentwurf zum Schutz und zur Förderung der Tätigkeit von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern vorzulegen. Der Gesetzentwurf sollte Änderungen zum Arbeits- und Beamtenrecht,

⁵⁶ Im August 2007 erstattete ein LKW-Fahrer Strafanzeige bei der Polizei, weil er für den menschlichen Verzehr ungeeignete Schlachtabfälle einem Metzgereibetrieb zuführen sollte, sog. Gammelfleischskandal.

⁵⁷ EGMR vom 21.07.2011, 28274/08

⁵⁸ siehe Begründung zum Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 04.11.2014, BT-Dr. 18/3043

Strafrecht und Medienrecht und die Einrichtung verlässlicher Berichtswege vorsehen.

BT-Dr. 17/8567 vom 07.12.2012: Antrag der Fraktion der SPD und Vorlage eines Entwurfs eines Gesetzes zum Schutz von Hinweisgebern – Whistleblowern. Der Entwurf enthält den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und arbeitnehmerähnlichen Personen, ein Benachteiligungsverbot, ein Anzeigerecht und die Empfehlung an Unternehmen und Betriebe, Hinweisgebersysteme einzurichten.

BT-Dr. 17/9782 vom 23.05.2012: Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Vorlage eines Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern. Der Entwurf enthält Änderungen des BGB (§§ 612 a, b BGB und Beweislastumkehr zugunsten des Arbeitnehmers), des Berufsbildungsgesetzes, des Bundesbeamtengesetzes und des Beamtenstatusgesetzes.

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales (BT-Dr. 17/12577) hat empfohlen, die Vorlagen 17/6492, 17/8567 und 17/9782 abzulehnen. Der Bundestag hat am 13.06.2013 die Gesetzentwürfe zu den Vorlagen 17/8567 und 17/9782 sowie die Vorlage 17/6492 jeweils abgelehnt. Als Ablehnungsgrund wurde angeführt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch eine Vielzahl von Gesetzen geschützt seien, insbesondere durch das generelle Maßregelverbot des § 612 a BGB.⁵⁹

- BT-Dr. 18/3039 vom 04.11.2014: Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Vorlage eines Entwurfs eines Gesetzes zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern. Der Entwurf enthält Änderungen des BGB (§§ 612 a, b BGB), des Berufsbildungsgesetzes, des Bundesbeamtengesetzes, des Beamtenstatusgesetzes und des StGB.

BT-Dr. 18/3043 vom 04.11.2014: Antrag der Fraktion Die LINKE auf Anerkennung der gesellschaftlichen Bedeutung von Whistleblowing und Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern. Aufforderung an die Bundesregierung, einen Gesetzentwurf vorzulegen mit Änderungen des Arbeits- und Beamtenrechts, Strafrechts und Medienrechts, mit verlässlichen Berichtswegen, einer unabhängigen öffentlichen Einrichtung für Whistleblowing, einem Ersatzanspruch für Schäden durch erlittene Repressalien und Verankerung von internen Hinweisgebersystemen. § 612 a BGB biete wegen seiner Auslegungsfähigkeit keine hinreichende Rechtssicherheit.

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales (BR-Dr. 18/5148) hat empfohlen, die Vorlagen 18/3039 und 18/3043 abzulehnen. Der Bundestag hat in der 112. Sitzung am 18.06.2015 die Vorlagen 18/3039 und 18/3043 jeweils abgelehnt, mit der Begründung, dass die Rechtslage ausreichend sei. § 612 a BGB sei eine allgemeingesetzliche Norm. Die Abwägung

⁵⁹ siehe 246. Sitzung des Deutschen Bundestages, Plenarprotokoll 17/246, 31500 - 31505

der beiden Interessenseiten – Arbeitnehmer und Arbeitgeber – könne nur in Einzelfallentscheidungen erfolgen.⁶⁰

- BR-Dr. 534/11 vom 06.09.2011: Antrag des Landes Berlin auf Entschließung des Bundesrates, die Bundesregierung aufzufordern, den Informantenschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Bürgerlichen Gesetzbuch gesetzlich zu verankern unter Änderung des § 612 a und Einfügung von § 612 b BGB. Der Antrag sollte dazu beitragen, die derzeitige unübersichtliche Rechtslage zu beenden und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Missstände aufdecken, arbeitsrechtlich zu schützen. Nordrhein-Westfalen wies darauf hin, dass bei der Formulierung des konkreten Gesetzestextes darauf geachtet werden müsste, dass die Schutzrechte des Arbeitnehmers nur bei Weitergabe der Informationen an Strafverfolgungsbehörden oder Aufsichtsbehörden gelten sollten. Der Schutzbereich erstreckte sich nicht auf die Weitergabe von Informationen an die Presse oder Verbände. Der Bundesrat hat am 14.10.2011 beschlossen, die Entschließung nicht zu fassen.
- BT-Dr. 19/426 vom 12.01.2018: Kleine Anfrage der Fraktion Die LINKE anlässlich des sog. Bottroper Apothekenskandals⁶¹ zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern. In der Antwort BT-Dr. 19/598 führt die Bundesregierung aus, dass der Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern national und auf EU-Ebene in verschiedenen Rechtsgebieten geregelt und damit grundsätzlich als gesetzlich schutzwürdig anerkannt sei. Die Bundesregierung habe die Forderungen aus dem Europäischen Parlament nach einem umfassenden Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern zur Kenntnis genommen und warte die Vorschläge der Kommission ab.

Im Strafprozessrecht gilt das Legalitätsprinzip nach § 152 StPO. Die Staatsanwaltschaft ist verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Auch das Gericht hat nach § 244 Abs. 2 StPO zur Erforschung der Wahrheit die Beweisaufnahme von Amts wegen auf alle Tatsachen und Beweismittel zu erstrecken, die für die Entscheidung von Bedeutung sind. Dazu gehört auch die Identität einer Zeugin/eines Zeugen. Die Identität einer Zeugin/eines Zeugen – oder einer Hinweisgeberin/eines Hinweisgebers – kann nur unter engen Voraussetzungen geschützt werden, wenn eine Gefahr für Leben, Leib oder Freiheit vorliegt (§ 68 Abs. 3 StPO). Das deutsche Rechtssystem sieht einen umfassenderen Zeugenschutz nicht vor. Eine solche Änderung fordern die Gesetzesinitiativen nicht und dürfte zu weitgehend sein.

Im Strafrecht steht der Schutz vor Strafverfolgung wegen übler Nachrede, Verleumdung oder der Verletzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Vordergrund. Es fehlen Regelungen, unter welchen Umständen das öffentli-

⁶⁰ siehe 112. Sitzung des Deutschen Bundestages, Plenarprotokoll 18/112, 10819 - 10826

⁶¹ Zwei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Bottroper Apotheke haben den Skandal der Herstellung von Zytostatika mit zu wenig oder ohne Wirkstoff durch den Apotheker öffentlich gemacht.

che Interesse an der Weitergabe der Information auch bei Verletzung dieser Rechtspositionen gerechtfertigt ist.

Ein Schwerpunkt des Hinweisgeberschutzes liegt im Arbeitsrecht. Beschäftigte sollten die Möglichkeit haben, Kenntnisse von tatsächlichen oder gutgläubig angenommenen Verletzungen oder Gefährdungen öffentlicher Interessen weiterzugeben mit einem umfassenden Benachteiligungsverbot in den Fällen rechtmäßigen Whistleblowings.

Nach § 612 a BGB muss derjenige, der sich auf das Benachteiligungsverbot beruft, das Bestehen und die Rechtmäßigkeit seines Rechts beweisen. Das Gericht nimmt eine Abwägung zwischen der Meinungsäußerungsfreiheit der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers und der grundrechtlich geschützten Unternehmensfreiheit der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers vor. Hinweise an Externe (Polizei, Staatsanwaltschaft, Lebensmittelüberwachungsbehörden) können als Verrat von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gewertet werden. Das Gericht berücksichtigt auch, ob der Missstand tatsächlich bestand oder die Hinweisgeberin/der Hinweisgeber diesen gutgläubig angenommen hat und ob ein interner Hinweis ausreichend gewesen wäre oder ein solcher bereits erfolglos war. Die Berechtigung der Anzeige, die der Arbeitgeberin/dem Arbeitgeber drohende Schädigung bzw. Existenzgefährdung durch die mit der Einleitung eines Strafverfahrens verbundene negative öffentliche Publizität, die Motivation der Anzeigenden/des Anzeigenden und die Informations- und Rücksichtnahmepflicht der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers sind zu berücksichtigen. Zwischen dem öffentlichen Interesse an der Offenbarung und Wahrheitsgehalt der Information und der Abhilfe durch innerbetriebliche Klärung ist abzuwägen.⁶² Gerichtliche Entscheidungen sind von der einzelfallorientierten richterlichen Abwägung und Bewertung geprägt.

Eine Gewissheit für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber, dass sie aufgrund ihrer Hinweise keine Nachteile zu befürchten haben, lässt sich nur durch eine entsprechende gesetzliche Regelung erreichen. Diese Regelung sollte eine Umkehr der Beweislast enthalten. Das bedeutet, dass das Unternehmen den Nachweis erbringen muss, dass der Missstand nicht vorliegt und dass erlittene Benachteiligungen seitens der Hinweisgeberin/des Hinweisgebers nicht aufgrund des berechtigten Hinweises erfolgten. Die Regelung sollte auch einen Anspruch auf Ersatz von Schäden durch erlittene Repressalien oder Vergeltungsmaßnahmen infolge des rechtmäßigen Whistleblowings gegenüber den Verursachern enthalten.

Vertreter/innen von Unternehmen halten interne Hinweisgebersysteme für unerlässlich und sehen sie als elementaren Bestandteil der Compliance-Systeme an.⁶³

Die BLAG empfiehlt, gesetzliche Regelungen zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern zu prüfen.

⁶² Bei der Interessenabwägung ist die Entscheidung des EGMR im Fall „Heinisch“ zu berücksichtigen, siehe FN 53.

⁶³ siehe öffentliche Anhörung von Sachverständigen zur Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, BT-Dr. 18/5148

Es sollte geprüft werden,

- ob im Arbeitsrecht der Schutz gegen ungerechtfertigte Entlassungen und andere Formen von arbeitsplatzbezogenen Vergeltungsmaßnahmen konkretisiert werden sollte;
- ob der Arbeitgeberin/dem Arbeitgeber die Beweislast obliegen sollte, dass alle Maßnahmen, die zum Nachteil einer Hinweisgeberin bzw. eines Hinweisgebers ergriffen wurden, aus anderen Gründen als dem Whistleblowing erfolgten;
- ob die Arbeitnehmerin/der Arbeitnehmer einen Anspruch auf Ersatz von Schäden durch erlittene Repressalien oder Vergeltungsmaßnahmen infolge des rechtmäßigen Whistleblowings gegenüber den Verursachern haben sollte;
- ob die Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber zwischen interner und behördlicher Offenlegung ihres Wissens wählen können sollten. Ggf. sollte dabei geregelt werden, wann interne Hinweise ausreichend und wann unzumutbar sind.
- ob anonymes Whistleblowing in Unternehmen ermöglicht werden sollte. Die Identität von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern wäre dabei zu schützen und vertraulich zu behandeln und dürfte nicht ohne Zustimmung der/des Betroffenen offenbart werden.

4.3 Hinweisgebersysteme

In einigen Bundesländern gibt es bereits Systeme für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber. In Niedersachsen hat das LAVES seit dem 01.10.2014 eine anonyme Meldestelle eingerichtet. Laut Auskunft des LAVES erfolgen durchschnittlich 12 Meldungen pro Monat, 50 % davon betreffen lebensmittelrechtliche Verstöße. Das System bietet keinen Schutz der Anonymität der Hinweisgeberin/des Hinweisgebers, eine Rückverfolgbarkeit ist möglich.

Beim Bayerischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) ist eine „Vertrauensperson Lebensmittelsicherheit“ berufen und eine Hotline „Vertrauliche Hinweise“ wurde eingerichtet. Mit der Vertrauensperson kann Kontakt aufgenommen werden per Hotline, E-Mail oder ein Kontaktformular, wobei die Anonymität der Hinweisgeberin/des Hinweisgebers nicht gewährleistet werden kann. Über die Hotline besteht die Möglichkeit, auf Verstöße gegen das Lebensmittelrecht und unhygienische Zustände in der Gastronomie oder der Lebensmittelwirtschaft hinzuweisen. Die Hinweise werden an die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Dienststellen bei den Landkreisen und Städten im Freistaat Bayern weitergegeben.

Das BVL unterhielt seit 2006 eine Hotline und eine Internetseite für Hinweise auf risikobehaftete Lebensmittel. Da das Hinweisgebersystem keinen hinreichenden Schutz für die Hinweisgeberin bzw. den Hinweisgeber gab und die Anonymität nicht gewährleistet war, wurde das System abgeschaltet.

Im Polizeibereich werden bereits Hinweisgebersysteme eingesetzt, mit denen die Wahrung der Anonymität technisch abgesichert ist.

Beim niedersächsischen Landeskriminalamt kommt das Business Keeper Monitoring System (BKMS) zum Einsatz.

Das BKMS ist ein zertifiziertes System, das Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern ermöglicht, weltweit und rund um die Uhr interne Missstände und Risiken an ihre Arbeitgeberin/ihren Arbeitgeber oder an eine zuständige Behörde zu melden. Die Anonymität bleibt – wenn gewünscht – gewahrt; der Hinweisgeberin/dem Hinweisgeber steht auch die Möglichkeit offen, in einen geschützten Dialog mit der Hinweisbearbeiterin/dem Hinweisbearbeiter zu treten. Das BKMS gewährleistet technisch die Anonymität und schützt Meldungen vor dem Zugriff Dritter.

In Berlin kommt beim LKA das Anonyme Hinweisgebersystem (AHS) zur Anwendung, das jedoch nur für Hinweise auf Korruption eingerichtet worden ist. Auch hier ist die Anonymität durch technische Maßnahmen gewährleistet.

Bei den vorhandenen Systemen (z. B. beim LAVES und LGL) ist das Problem der Rückverfolgbarkeit von IP-Adressen zu beachten. Soweit die Anonymität nicht in vollem Umfang gewährleistet werden kann, ist die Hinweisgeberin/der Hinweisgeber auf die Möglichkeit der Aufdeckung der Identität hinzuweisen.

Die Erfahrungen des BVL mit der Hotline/Internetseite für Hinweise auf risikobehaftete Lebensmittel haben gezeigt, dass die Hinweisgeberin/der Hinweisgeber nicht hinreichend geschützt und die Anonymität nicht gewahrt ist. Die Einrichtung eines Systems für anonyme Hinweise auf Lebensmittelkriminalität ist nur dann sinnvoll, wenn durch technische Maßnahmen sichergestellt werden kann, dass die Anonymität gewahrt wird und eine Rückverfolgbarkeit nicht gegeben ist.

Die BLAG empfiehlt, dass staatlich/behördlich betriebene Hinweisgebersysteme für Lebensmittelkriminalität auf Landesebene eingerichtet werden. Bei internetbasierten Systemen ist durch technische Maßnahmen sicherzustellen, dass Anonymität gewährleistet ist. Der Umgang mit den Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern und den von ihnen erlangten Informationen erfolgt unter Wahrung der Anonymität.

Die Einrichtung eines bundesweiten Hinweisgebersystems (z. B. beim BVL) wird nicht für zielführend erachtet, zumal die Lebensmittelüberwachung gemäß § 38 Abs. 1 S. 1 LFGB eine Angelegenheit der Länder ist. Ein System soll es ermöglichen, dass Einzelfälle von Verstößen gegen das Lebensmittelrecht gemeldet werden können. Ein Landessystem erscheint sinnvoller, da die Bewertungsmöglichkeit der Meldungen durch eine Landesbehörde aufgrund der örtlichen Nähe sachgerechter erfolgen kann als durch eine Bundesbehörde.

Einen hinreichenden Schutz finden Beschäftigte in Unternehmen oder Organisationen, die über ein System verfügen, das Vertraulichkeit gewährleistet (nicht rückverfolgbares internetbasiertes System, z. B. BKMS).

Jedes Unternehmen sollte ein Interesse daran haben, zu wissen, was in dem Unternehmen vorgeht, auch wenn es sich um Meldungen über Risiken und Missstände handelt. Für das Unternehmen ist es allemal günstiger, internes Whistleblowing rechtzeitig ernst zu nehmen, um darauf reagieren zu können, als sich später externem Whistleblowing, der Aufdeckung von Skandalen oder Imageschäden ausgesetzt zu sehen. Zahlreiche Unternehmen bedienen sich daher eines Hinweisgebersystems wie dem BKMS oder einer Ombudsperson, die Hinweise entgegennimmt.

Der „Deutsche Corporate Governance Kodex“⁶⁴ in der Fassung vom 07.02.2017 gibt Empfehlungen dazu ab, dass Beschäftigten auf geeignete Weise die Möglichkeit eingeräumt werden soll, geschützt Hinweise auf Rechtsverstöße im Unternehmen zu geben. Der Kodex richtet sich zwar an börsennotierte Gesellschaften und Gesellschaften mit Kapitalmarktzugang im Sinne des § 161 Abs. 1 S. 2 AktG. Auch nicht kapitalmarktorientierten Gesellschaften wird jedoch die Beachtung des Kodex empfohlen.

Größere Unternehmen unterwerfen sich einem „Code of Conduct“. Es handelt sich dabei um eine Sammlung von Richtlinien und/oder Regelungen, welche sich Unternehmen im Rahmen einer freiwilligen Selbstbindung selbst auferlegen. Die Verhaltensanweisungen können auch den Hinweisgeberschutz betreffen.

Die BLAG empfiehlt, dass die Wirtschaftsverbände der Lebensmittelwirtschaft sich dafür einsetzen, dass der Ausbau interner Hinweisgebersysteme, die die Möglichkeit eröffnen, geschützt Hinweise zu geben, in den Unternehmen gefördert bzw. etabliert wird.

VIII. Ausblick

Die BLAG hat sich auf den Bereich der Lebensmittelkriminalität beschränkt, der in den Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung fällt. Lebensmittelkriminalität spielt jedoch auch in anderen Bereichen eine bedeutende Rolle. Bereits jetzt gehen entsprechende Hinweise über das AAC-FF-System beim BVL ein, so auch zu Futtermitteln, geographischen Herkunftsbezeichnungen, Vermarktungsnormen oder Artenschutz. Eine Koordinierung und Weiterleitung an die zuständigen Behörden erfolgt durch das BVL bislang nicht.

Ein besonders anfälliges Feld für betrügerische Praktiken bzw. Täuschung und Irreführung ist das der Bio-Lebensmittel. Der wirtschaftliche Gewinn bei dem Verkauf von Lebensmitteln, bei denen über die Bio-Eigenschaft getäuscht wird, ist sehr hoch, der Nachweis, dass es sich um ein konventionell hergestelltes Lebensmittel handelt, ist sehr schwer zu führen. Lebensmittelkriminalität tangiert auch den Artenschutz. Beispiele sind der illegale Handel mit schwarzem Kaviar

⁶⁴ Die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex – eine vom BMJV eingesetzte Kommission - formuliert Standards guter Unternehmensführung im Deutschen Corporate Governance Kodex auf der Grundlage von Dialogen mit Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit, siehe www.dcgk.de.

(Verkauf von „Wildkaviar“) und von Blauflossen-Thun. Bei der Einfuhr von Erzeugnissen der Fischerei und Aquakultur sind spezielle Etikettierungsvorschriften und Vermarktungsnormen zu beachten.⁶⁵

Die EU vergibt Qualitätskennzeichen für garantiert traditionelle Spezialitäten bei Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln, geschützte Ursprungsbezeichnungen und geschützte geographische Angaben (z. B. Schwarzwälder Schinken, Champagner, Serrano-Schinken).

Die Kontrolle der Einhaltung der jeweiligen Vorschriften im Bereich Bio-Lebensmittel, Artenschutz, Vermarktungsnormen, Qualitätskennzeichen und Marktordnungsnormen obliegen nicht der Lebensmittelüberwachung. Für diese Bereiche wird ein vergleichbares Vorgehen empfohlen.

Im Bereich der Bio-Lebensmittel hat sich die Anti-Fraud-Initiative (AFI)⁶⁶ des Themas angenommen und fördert die Verbesserung der innerdeutschen und grenzüberschreitenden Kommunikation unter Einbindung der privaten Kontrollstellen, die in diesem Bereich für die Kontrolle zuständig sind.

⁶⁵ Gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und Aquakultur, Verordnung (EU) Nr. 1379/2013

⁶⁶ www.organic-integrity.org/codes-of-conduct

IX. Anhang

1. Juristische Stellungnahme zur Frage der rechtlichen Möglichkeiten der Einrichtung einer bundesweiten Datei beim BVL mit Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Länder im Zusammenhang mit „Food Fraud“ und der entsprechenden Datenübermittlung der Länder an das BVL

Vermerk des BMEL (Ref. 316) vom 14.09.2017

Juristische Stellungnahme zur Datenübermittlung an das BVL und Einrichtung einer zentralen Datei beim BVL im Zusammenhang mit „Food Fraud“

Vermerk der SenJustVA vom 22.01.2018

2. Methodenspektrum geordnet nach Lebensmittelobergruppen

3. Gesetzes- und Verordnungstexte

Verordnung (EG) Nr. 178/2002

Art. 5, 8, 17, 50

Verordnung (EG) Nr. 882/2004

Art. 1, 34 ff.

Verordnung (EU) 2017/625

Art. 1, 9, 140

Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1918

Art. 3, 5, 8

Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)

§§ 11, 38, 49, 55, 59, 60

Strafgesetzbuch (StGB)

§ 263

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 612 a

Abgabenordnung (AO)

§§ 208, 369, 370

Bundeskriminalamtgesetz (BKAG)

§ 2

Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLG)

§ 2

Verordnung zur Übertragung von Aufgaben an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLAÜV)

§ 1

Verordnung zur Übertragung von Befugnissen auf das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLÜV)

§ 1

Juristische Stellungnahme zur Frage der rechtlichen Möglichkeiten der Einrichtung einer bundesweiten Datei beim BVL mit Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Länder im Zusammenhang mit „Food Fraud“ und der entsprechenden Datenübermittlung der Länder an das BVL

Vermerk des BMEL (Ref. 316) vom 14.09.2017

Referat 312
312-22101/0096

14.09.2017
4466/3594

Sitzung der Unterarbeitsgruppe der Bund-Länder-AG „FOOD FRAUD“ am 17. Juli 2017

hier: Prüfbitte an das BMEL

Juristische Stellungnahme des BMEL (Ref. 316) zur Frage der rechtlichen Möglichkeiten der Einrichtung einer bundesweiten Datei beim BVL mit Daten der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Länder im Zusammenhang mit „Food Fraud“ und der entsprechenden Datenübermittlung der Länder an das BVL

Da der Vollzug der Lebensmittelüberwachung nach Art. 30 und 83 des Grundgesetzes ausschließlich im Kompetenzbereich der Länder liegt, kann die Beteiligung des BVL im Wesentlichen allenfalls die eines von den Ländern beauftragten und bezahlten technischen Dienstleisters (ähnlich der Konstruktion bei G@zielt) sein. Dies erfordert jedoch die Bereitschaft der Länder zur Einrichtung und Finanzierung einer bundesweiten Datenbank unter Anerkennung des Nutzens im Verhältnis zum Aufwand, die zuletzt anlässlich des Abschlusses des Pilotprojekts „eFI/bundesweite Datenbank“ nicht festzustellen war.

Die Prüfungen im Rahmen des eFI-Projekts (elektronischen Früherkennungs- und Informationssystem) hatten überdies ergeben, dass für den Betrieb einer bundesweiten Datenbank eine Übertragung personenbezogener Daten an den Bund jenseits der dafür vorhandenen Rechtsgrundlagen (z.B. Lagebild) nicht erforderlich ist, da durch eine entsprechende Zuteilung von Leserechten sichergestellt werden kann, dass nur die Behörden, die diese Daten für konkrete Vollzugsaufgaben benötigen, die entsprechenden personenbezogenen Angaben einsehen kann.

Soweit eine Übertragung personenbezogener Daten erforderlich ist, kommt eine Datenübertragung an das BVL nach § 38 Absatz 7 LFGB nur in Ausnahmefällen in Betracht, da zur Einhaltung der Anforderungen des LFGB oder der darauf gestützten Verordnungen in der Regel nicht erforderlich ist, dass personenbezogene Überwachungsdaten an eine für den Vollzug nicht zuständige Bundesbehörde übermittelt werden. Dass Warenströme heutzutage Länder- und auch nationale Grenzen über-

schreiten, trifft zwar zu, vermag aber nichts daran zu ändern, dass das Grundgesetz insoweit weder eine Verwaltungszuständigkeit noch eine koordinierende Rolle des Bundes vorsieht.

Die koordinierenden Aufgaben, die das BVL beispielsweise im Krisenmanagement wahrnimmt, beruhen auf der diesbezüglichen Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern. Sie haben jedoch keine verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Grundlage,

die geeignet wäre, auch auf breiter Basis die Übertragung personenbezogener Daten zum Zwecke der Auswertung oder Koordinierung an das BVL zu rechtfertigen. Anderes gilt nur, soweit das BVL beispielsweise als nationale Kontaktstelle nach der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 Daten der Länder sammelt, um diese an andere Mitgliedstaaten oder die Kommission weiterzuleiten oder nach § 49 LFGB Daten zur Erstellung eines Lagebilds übertragen werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass eine bundesweite Datenbank der Länder technisch und rechtlich durchaus realisierbar wäre, sie müsste jedoch von den für den Vollzug lebensmittelrechtlicher Vorschriften zuständigen Ländern geschaffen werden. Das BVL könnte dabei allenfalls im Wege einer Organleihe als Dienstleister der Länder fungieren.

Juristische Stellungnahme zur Datenübermittlung an das BVL und Einrichtung einer zentralen Datei beim BVL im Zusammenhang mit „Food Fraud“
Vermerk von StA'in Kinder vom 22.01.2018

SenJustVA
V 2
Ina Kinder

22.01.2018
(913) 2757

Vermerk

Datenübermittlung an das BVL und Einrichtung einer zentralen Datei beim BVL im Zusammenhang mit „Food Fraud“

I. Definition

Gegenstand des Bekämpfungskonzeptes sind schwerwiegende Fälle von Lebensmittelkriminalität/Food Fraud. Angelehnt an die Zuständigkeitsregelung des § 2 Absatz 1 BKAG sollen Straftaten mit länderübergreifender, internationaler und erheblicher Bedeutung verhütet bzw. bekämpft werden.

II. Datenübermittlung

Erforderlich ist die Übermittlung von Daten, die Anhaltspunkte für Lebensmittelkriminalität/Food Fraud geben.

Über den Ausschuss AVV DatA ist ein neues Merkmal (Merker) „Lebensmittelkriminalität“ aufzunehmen.

Die Bundesländer übermitteln Daten an das BVL als nationale Kontaktstelle, die in das AAC-FF-System eingestellt werden sollen. Nach Artikel 34 der VO (EG) Nr. 882/2004 leisten die zuständigen Behörden Amtshilfe, wenn das Ergebnis einer amtlichen Kontrolle Maßnahmen in mehr als einem Mitgliedstaat erfordert.

Eine Weiterleitung von Informationen kann erfolgen, wenn eine zuständige Behörde Kenntnis von einem Verstoß erhält, der Auswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat haben kann (Artikel 37 der VO (EG) Nr. 882/2004).

Daten, bei denen Anhaltspunkte für Lebensmittelkriminalität vorliegen, die aber nicht den AAC-Anforderungen genügen, werden im Rahmen der AVV DatA übermittelt. § 1 AVV DatA regelt das Verfahren der Übermittlung von Daten auf Grund anderweitig festgelegter Berichtspflichten und den Austausch von Daten zwischen Bund und Ländern

- aus der amtlichen Kontrolle nach Titel I und II der VO (EG) Nr. 882/2004

- und auch aufgrund anderer zwischen dem Bund und den Ländern vereinbarten Programme.

Übermittelt werden u.a. die Daten für den Mehrjährigen nationalen Kontrollplan (MNKP; Artikel 41 bis 43 der VO (EG) Nr. 882/2004). Die aktuelle Version des MNKP mit Stand November 2017 verweist auf das Nationale System zur Bekämpfung von Lebensmittelkriminalität.

Die Übermittlung der Daten für den Bundesweiten Überwachungsplan (BÜp) richtet sich nach § 11 AVV RÜb und technisch nach der AVV DatA. In den jährlichen Plan können kurzfristig Programme aufgenommen werden, so dass auch ein Programm „Food Fraud“ kurzfristig umsetzbar ist. Die Aufnahme in den Plan ist spätestens für 2019 sicherzustellen.

III. Datei des BVL

In der BVL-Datei sollen die Daten gespeichert werden, die Anhaltspunkte auf Lebensmittelkriminalität/Food Fraud enthalten:

- AAC-FF-Meldungen,
- berichtspflichtige Daten, die im Rahmen der AVV DatA übermittelt werden, u.a.
 - Daten für den MNKP,
 - Daten für den BÜp.

Die Speicherung der Daten richtet sich nach § 14 BDSG, da das LFGB keine bereichsspezifische Regelung zur Datenspeicherung vorsieht, und nach Artikel 11 des Durchführungsbeschlusses (EU) 2015/1918, wonach eine Speicherung personenbezogener Daten bis zu 5 Jahre möglich ist.

Danach ist nach § 14 BDSG die Speicherung, Veränderung und Nutzung personenbezogener Daten zulässig, wenn es zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der verantwortlichen Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und es für die Zwecke erfolgt, für die die Daten erhoben worden sind.

Die Daten werden von den Ländern erhoben und an das BVL übermittelt zur Feststellung von (internationaler) Lebensmittelkriminalität (§ 11 LFGB). Nach der AVV DatA speichert und bereitet das BVL als Meldestelle die von den Ländern zu diesem Zweck übermittelten Daten auf. Die Zweckidentität liegt vor.

Die Rechtslage ändert sich nicht durch das Inkrafttreten des Datenschutz-Anpassungs- und –Umsetzungsgesetzes (DSAnpUG) und der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO).

Die Zuständigkeit des BVL ergibt sich aus seiner Funktion als Nationale Kontaktstelle nach der VO (EG) Nr. 882/2004. Das BVL wird hier gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 BVLG tätig auf dem Gebiet der Maßnahmen der Vorsorge und des Schutzes im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes und nimmt nach § 2 Absatz 1 Nr. 9 BVLG die Funktion einer koordinierenden Stelle für die Datensammlung und die Berichterstattung wahr. Es übernimmt auch eine Koor-

dinierungsfunktion bei Ereignis- und Krisenfällen (§ 3 Absatz 3 und Anlage 1 [Grundsätze der Krisenkommunikation] der Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit).

Für auswärtige Angelegenheiten ergibt sich die Zuständigkeit des Bundes aus Artikel 73 Absatz 1 Nr. 1 GG, wonach die „auswärtigen Angelegenheiten“ der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes zugeordnet werden.

Eine Koordination durch das BVL verstößt nicht gegen das Verbot der Mischverwaltung.

Aus Artikel 83 GG folgt der Grundsatz, dass die Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern strikt getrennt sind. Formen einer so genannten „Mischverwaltung“ sind auf Grund dieser prinzipiellen Trennung der Verwaltungsräume grundsätzlich ausgeschlossen. Mit Ausnahme von begrenzten Ausnahmefällen müssen Bund und Länder die ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben eigenverantwortlich mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrnehmen. Eine Mischverwaltung wird erst dann verfassungsrechtlich relevant, wenn die eine Gliedkörperschaft in die organisatorische Selbständigkeit, in die Aufgabenerfüllung oder in dasungsverfahren der anderen durch verbindliche Weisungen, Vetorechte o.ä. eingreifen und damit deren Integrität beeinträchtigen kann. Sonstige Formen einer kooperativen Verwaltungsführung sind – abgesehen von den grundgesetzlich geregelten Ausnahmen wie Artikel 91 a ff. GG – verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, solange die klare Verantwortungszurechenbarkeit gewahrt bleibt (Maunz/Dürig/Kirchhof GG Art. 83 Rdnr. 89; Sachs/Dittmann/Winkler GG Art. 83 Rdnr. 3-5).

Die Durchführung der Lebensmittelüberwachung ist gemäß § 38 Absatz 1 Satz 1 LFGB Aufgabe der Länder.

Die informelle oder konsensuale Abstimmung von Verhaltensweisen zwischen Bund und Ländern, z.B. die gemeinsame Beschaffung von Verwaltungsmitteln, die Ausschreibung von Aufträgen oder der Einsatz polizeilicher Einheiten oder Amtswalter zu einem gemeinsamen Ziel ohne Bildung einer neuen Hierarchie für alle Beteiligten, werden mit dem Bild der Mischverwaltung unzutreffend charakterisiert, weil sich Organisation, Aufgaben, Befugnisse oder Verfahren gar nicht in der Weise vermengen, dass eine neue Verwaltungseinheit entsteht, sondern alle Beteiligten nur ein gemeinsames, konkretes Ziel in getrennter Organisation anstreben. Dasselbe gilt für die Unterstützung der Polizei durch die Streitkräfte im Verteidigungsfall nach Artikel 87a Absatz 3 Satz 2 GG und für die Katastrophenhilfe nach Artikel 35 Absatz 3 Satz 1 GG (Maunz/Dürig/Kirchhof GG Art. 83 Rdnr. 89).

Methodenspektrum geordnet nach Lebensmittelobergruppen:

- (1) Lebensmittel tierischer Herkunft (ohne Milch)

Neben den seit langem bestehenden Methoden, die sich mit den Fragen der Zusammensetzung im klassisch chemisch analytischen Rahmen beschäftigen, steht die Frage der Tierartendifferenzierung bei Warmblütern und Fischen im Fokus. Deutlich mehr als 30 Tierarten können bundesweit differenziert werden, das Spektrum richtet sich an den bekannten Tierarten/Fragestellungen der letzten Lebensmittelskandale aus. Zielanalyten sind dabei spezifische Proteine, DANN-Sequenzen und Fettsäuren. Methodentechnisch gelangen Histologie, Photometrie, PAGIF, ELISA, RFLP, rtPCR, GC und GC/MS zum Einsatz, mithin qualitative und quantitative Methoden.

Zudem werden Fragen der Schönung (Kohlenmonoxid-Anwendung, Farbstoffe) sowie der Zusatz von Fremdfetten abgeklärt.
- (2) Lebensmittel pflanzlicher Herkunft (ohne Fruchtsäfte)

Die Zielrichtung der Untersuchungen ist vielschichtig. Fragen der Differenzierung von Nüssen und Kaffeearten, der Zusatz von (künstlichen) Aromen, der Herkunft einzelner Pflanzenarten, der Verfälschungen mit Fremdfetten, der Zusatz/Gehalt an Allergenen oder GVO (gentechnisch veränderten Organismen) sowie die Einhaltung des Reinheitsgebotes bei Bier sind Beispiele der Untersuchungsstrategien. Zielanalyten sind Proteine, DNA-Sequenzen, Fettsäure(muster) und spezifische Stoffgruppen. Strategisch gelangen alle quantitativen und qualitativen Methoden, die zurzeit Stand der Technik sind, zum Einsatz: ELISA, Proteomics, rtPCR, EA-IRMS, EQ-IRMS, LC-MS/MS, HPLC, NMR.
- (3) Futtermittel

Hier liegt das Augenmerk auf dem Zusatz/dem Vorhandensein von nicht erlaubten tierischen Bestandteilen und der Identifikation von GVO. Das Spektrum der Untersuchungsmethoden reicht von der Mikroskopie bis hin zu rtPCR.
- (4) Wein

Das Untersuchungsziel spannt sich von der Zusammensetzung über die Anwendung von Aromen, dem gezielten Nachweis von Rebsorten bis hin zum Nachweis deklarierter Herkunft. Methodisch zu erwähnen sind die chirale GC-MS und ¹H-NMR.
- (5) Milch

Die Untersuchungseinrichtungen der Länder beschäftigen sich mit gesundheitsrelevanten Fragestellungen (Melaminverschneidung), dem Nachweis spezifischer Tierarten und der Möglichkeit der Differenzierung zwischen konventioneller und ökologisch geprägter Erzeugung. Methodisch spielt

dabei die Fettsäurendifferenzierung eine wichtige Rolle. EA-IRMS, NMR und MALDI-TOF gelangen zum Einsatz.

- (6) Fruchtsäfte/alkoholhaltige Getränke
Besonderes Augenmerk wird auf die Frage Direktsaft/Rückverdünnung von Konzentraten gelegt. Dazu werden Fettsäuren und Alkohole differenziert sowie Enantiomeren bestimmt. EA-IRMS und EQ-IRMS gelangen zum Einsatz.
- (7) Honig
Honig wird auf den Zusatz von Fremdzuckern getestet, es werden Sorten und Herkunft bestimmt. Zum Einsatz gelangen Histologie, Sensorik, Leitfähigkeitsmessung, Ionenchromatographie, EA-IRMS und NMR.
- (8) Insekten
Der Fokus liegt auf der Bestimmung der Arten. Aufklärung wird erbracht durch PCR, Sequenzierung (Proteine und Eiweißstrukturen) sowie MALDI-TOF.

EA-IRMS	Elementaranalysator-Isotope Ratio Mass Spectrometry
EQ-IRMS	Equilibration-Isotope Ratio Mass Spectrometry
ELISA	Enzyme-Linked Immunosorbent Assay
GC	Gaschromatographie
GC/MS	Gaschromatographie mit Massenspektrometriekopplung
¹ H-NMR	Protonen-Kernresonanzspektroskopie
HPLC	Hochleistungsflüssigkeitschromatographie
LC-MS/MS	Liquid-Chromatographie-Massenspektrometrie/MS
MALDI-TOF	Methode der Massenanalyse von chemischen Verbindungen
NMR	Nuclear Magnetic Resonance
PAGIF	isoelektrische Fokussierung auf Polyacrylamidgel
RFLP	Restriction Fragment Length Polymorphism
rtPCR	Real-time Polymerase Kettenreaktion

Gesetzes- und Verordnungstexte

- Art. 5, 8, 17, 50 der VO (EG) Nr. 178/2002
- Art. 1, 34 ff. der VO (EG) Nr. 882/2004
- Art. 1, 9, 140 der VO (EU) 2017/625
- Art. 3 Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1918
- §§ 11, 38, 49, 55, 59, 60 LFGB
- § 263 StGB
- § 612 a BGB
- §§ 208, 369, 370 AO
- § 2 BKAG
- § 2 BVLG
- § 1 BVLAÜV
- § 1 BVLÜV

Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit

Artikel 5 Allgemeine Ziele

- (1) Das Lebensmittelrecht verfolgt eines oder mehrere der allgemeinen Ziele eines hohen Maßes an Schutz für das Leben und die Gesundheit der Menschen, des Schutzes der Verbraucherinteressen, einschließlich lauterer Handelsgepflogenheiten im Lebensmittelhandel, gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Schutzes der Tiergesundheit, des Tierschutzes, des Pflanzenschutzes und der Umwelt.
- (2) (...)
- (3) (...)

Artikel 8 Schutz der Verbraucherinteressen

- (1) Das Lebensmittelrecht hat den Schutz der Verbraucherinteressen zum Ziel und muss den Verbrauchern die Möglichkeit bieten, in Bezug auf die Lebensmittel, die sie verzehren, eine sachkundige Wahl zu treffen. Dabei müssen verhindert werden:
 - a) Praktiken des Betrugs oder der Täuschung,
 - b) die Verfälschung von Lebensmitteln und
 - c) alle sonstigen Praktiken, die den Verbraucher irreführen können.

Artikel 17 Zuständigkeiten

- (1) Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer sorgen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen in den ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen dafür, dass die Lebensmittel oder Futtermittel die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen, die für ihre Tätigkeit gelten, und überprüfen die Einhaltung dieser Anforderungen.
- (2) Die Mitgliedstaaten setzen das Lebensmittelrecht durch und überwachen und überprüfen, dass die entsprechenden Anforderungen des Lebensmittelrechts von den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmern in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen eingehalten werden.
Hierzu betreiben sie ein System amtlicher Kontrollen und führen andere den Umständen angemessene Maßnahmen durch, einschließlich der öffentlichen Bekanntgabe von Informationen über die Sicherheit und Risiken von Lebensmitteln und Futtermitteln, der Überwachung der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit und anderer Aufsichtsmaßnahmen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen.
Außerdem legen sie Vorschriften für Maßnahmen und Sanktionen bei Verstößen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht fest. Diese Maßnahmen und Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Artikel 50 Schnellwarnsystem

- (1) Es wird ein Schnellwarnsystem für die Meldung eines von Lebensmitteln oder Futtermitteln ausgehenden unmittelbaren oder mittelbaren Risikos für die menschliche Gesundheit als Netz eingerichtet. An ihm sind die Mitgliedstaaten, die Kommission und die Behörde beteiligt. Die Mitgliedstaaten, die Kommission und die Behörde ernennen jeweils eine Kontaktstelle, die Mitglied des Netzes ist. Die Kommission ist für die Verwaltung des Netzes zuständig.
- (2) Liegen einem Mitglied des Netzes Informationen über das Vorhandensein eines ernstesten unmittelbaren oder mittelbaren Risikos für die menschliche Gesundheit vor, das von Lebensmitteln oder Futtermitteln ausgeht, so werden diese Informationen der Kommission unverzüglich über das Schnellwarnsystem gemeldet. Die Kommission leitet diese Informationen unverzüglich an die Mitglieder des Netzes weiter.
Die Behörde kann die Meldung durch wissenschaftliche oder technische Informationen ergänzen, die den Mitgliedstaaten ein rasches und angemessenes Risikomanagement erleichtern.
- (3) (...) – (6) (...)

Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz

Artikel 1 Gegenstand und Anwendungsbereich

- (1) In dieser Verordnung werden allgemeine Regeln für die Durchführung amtlicher Kontrollen festgelegt, mit denen überprüft werden soll, ob Bestimmungen eingehalten werden, die insbesondere darauf abzielen,
 - a) unmittelbar oder über die Umwelt auftretende Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder auf ein annehmbares Maß zu senkenund
 - b) lautere Gepflogenheiten im Futtermittel- und Lebensmittelhandel zu gewährleisten und den Verbraucherschutz, einschließlich der Kennzeichnung von Futtermitteln und Lebensmitteln und sonstiger Formen der Verbraucherinformation, sicherzustellen.
- (2) (...) – (4) (...)

Titel IV Amtshilfe und Zusammenarbeit im Futtermittel- und Lebensmittelbereich

Artikel 34 Allgemeine Grundsätze

- (1) Erfordert das Ergebnis einer amtlichen Kontrolle von Futtermitteln und Lebensmitteln Maßnahmen in mehr als einem Mitgliedstaat, so leisten die zuständigen Behörden in den betroffenen Mitgliedstaaten einander Amtshilfe.
- (2) Die zuständigen Behörden leisten auf Antrag oder – falls im Rahmen von Ermittlungen erforderlich, von sich aus – Amtshilfe. Die Amtshilfe kann gegebenenfalls auch die Beteiligung an Vor-Ort-Kontrollen durch die zuständige Behörde eines anderen Mitgliedstaats umfassen.
- (3) Die Artikel 35 bis 40 gelten unbeschadet nationaler Bestimmungen bezüglich der Freigabe von Dokumenten, die Gegenstand von Gerichtsverfahren sind oder damit in Zusammenhang stehen, sowie unbeschadet von Bestimmungen zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen natürlicher oder juristischer Personen.

Artikel 35 Verbindungsstellen

- (1) Jeder Mitgliedstaat benennt eine oder mehrere Verbindungsstellen, um den Kontakt zu den Verbindungsstellen der anderen Mitgliedstaaten zu halten. Die Aufgabe der Verbindungsstellen besteht darin, die Kommunikation zwischen den zuständigen Behörden zu unterstützen und zu koordinieren sowie insbesondere Anträge auf Amtshilfe zu übermitteln und entgegenzunehmen.
- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten Näheres über ihre Verbindungsstellen mit und unterrichten sie über etwaige Änderungen.

- (3) Unbeschadet des Absatzes 1 schließt die Benennung von Verbindungsstellen direkte Kontakte, Informationsaustausch oder Zusammenarbeit zwischen den Bediensteten der zuständigen Behörden in den verschiedenen Mitgliedstaaten nicht aus.
- (4) Die zuständigen Behörden, auf die die Richtlinie 89/608/EWG des Rates vom 21. November 1989 betreffend die gegenseitige Unterstützung der Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission, um die ordnungsgemäße Anwendung der tierärztlichen und tierzuchtrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten, Anwendung findet, arbeiten gegebenenfalls mit den im Rahmen dieses Titels tätigen Behörden zusammen.

Artikel 36 Unterstützung auf Ersuchen

- (1) Nach Erhalt eines begründeten Ersuchens stellt die zuständige Behörde, an die das Ersuchen gerichtet wurde, sicher, dass die ersuchende Behörde alle erforderlichen Informationen und Unterlagen erhält, um die Einhaltung des Futtermittel- und Lebensmittelrechts in ihrem Zuständigkeitsbereich überprüfen zu können. Zu diesem Zweck veranlasst die zuständige Behörde, an die das Ersuchen gerichtet wurde, die Durchführung der zur Einholung derartiger Informationen und Unterlagen erforderlichen amtlichen Untersuchungen.
- (2) Die in Absatz 1 genannten Informationen und Unterlagen werden unverzüglich übermittelt. Die Unterlagen können als Originaldokumente oder als Kopien übermittelt werden.
- (3) (...) – (4) (...)

Artikel 37 Unterstützung ohne Ersuchen

- (1) Erhält eine zuständige Behörde Kenntnis von einem Verstoß, der Auswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat oder andere Mitgliedstaaten haben kann, so leitet sie diese Informationen ohne vorausgehendes Ersuchen unverzüglich an den anderen Mitgliedstaat oder anderen Mitgliedstaaten weiter.
- (2) Die Mitgliedstaaten, die solche Informationen erhalten, untersuchen die Angelegenheit und teilen dem Mitgliedstaat, von dem die Informationen stammen, die Untersuchungsergebnisse und gegebenenfalls die getroffenen Maßnahmen mit.

Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel

Artikel 1 Gegenstand und Anwendungsbereich

- (1) (...)
- (2) Diese Verordnung gilt für die amtlichen Kontrollen, mit denen die Einhaltung der Vorschriften überprüft werden soll, die entweder auf Unionsebene oder von den Mitgliedstaaten zur Anwendung von Unionsrecht in diesen Bereichen erlassen wurden:

- a) Lebensmittel und Lebensmittelsicherheit, Lauterkeit und gesundheitliche Unbedenklichkeit auf allen Stufen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebs von Lebensmitteln, darunter Vorschriften zur Gewährleistung fairer Handelspraktiken und über den Schutz der Interessen und der Information der Verbraucher, sowie Vorschriften über die Herstellung und Verwendung von Materialien und Gegenständen, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen;
- b) (...) – j) (...)

(3) (...) – (4) (...)

Artikel 9 Allgemeine Bestimmungen über amtliche Kontrollen

- (1) Die zuständigen Behörden unterziehen alle Unternehmer regelmäßig risikobasiert und mit angemessener Häufigkeit amtlichen Kontrollen; dabei berücksichtigen sie
 - a) (...)
 - b) Alle Informationen, die darauf hindeuten, dass die Verbraucher insbesondere in Bezug auf Art, Identität, Eigenschaften, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprungsland oder Herkunftsort und Methode der Herstellung oder Erzeugung des Lebensmittels irreführt werden könnten;
 - c) (...) – e) (...)
- (2) Die zuständigen Behörden führen regelmäßig in angemessenen zeitlichen Abständen, die risikobasiert festgelegt werden, amtliche Kontrollen durch, um etwaige, durch betrügerische oder irreführende Praktiken vorsätzlich begangene Verstöße gegen die Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 aufzudecken, und sie berücksichtigen dabei die über die Amtshilfemechanismen gemäß den Artikeln 102 bis 108 ausgetauschten Informationen über derartige Verstöße und alle anderen Informationen, die auf solche Verstöße hindeuten.
- (3) (...) – (7) (...)

Artikel 140 Meldung von Verstößen

- (1) Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die zuständigen Behörden über wirksame Mechanismen verfügen, die die Meldung tatsächlicher oder potenzieller Verstöße gegen diese Verordnung ermöglichen.
- (2) Die in Absatz 1 genannten Mechanismen umfassen zumindest Folgendes:
 - a) Verfahren für den Eingang von Meldungen über Verstöße und für Folgemaßnahmen;
 - b) einen angemessenen Schutz für die Personen, die Verstöße melden, vor Sanktionsmaßnahmen, Diskriminierung oder anderen Arten ungerechter Behandlung und
 - c) den Schutz personenbezogener Daten der Personen, die den Verstoß melden, gemäß dem Unionsrecht oder dem nationalen Recht.

Durchführungsbeschluss (EU) 2015/1918 der Kommission vom 22. Oktober 2015 zur Einrichtung des Systems für Amtshilfe und Zusammenarbeit („AAC-System“) gemäß der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tier-schutz

Artikel 3 Einrichtung und Verwaltung des AAC-Systems

- (1) Das AAC-System wird von der Kommission eingerichtet, verwaltet und nach Bedarf aktualisiert.
- (2) Die Kommission gewährt den von jedem Mitgliedstaat gemäß Artikel 35 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 benannten Verbindungsstellen (im Folgenden die „Verbindungsstellen“) Zugang zu dem AAC-System.
- (3) (...)
- (4) Die Kommission gewährleistet, dass das gemäß Artikel 50 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 eingerichtete Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel (RASFF) und das gemäß Artikel 2 der Entscheidung 2004/292/EG eingerichtete Informationssystem TRACES in der Lage sind, die erforderlichen Informationen an das AAC-System und damit an die Verbindungsstellen weiterzugeben.

Artikel 5 Zuständigkeiten der Verbindungsstellen in Bezug auf das AAC-System

- (1) Die Verbindungsstellen haben folgende Zuständigkeiten:
 - a) Sie gewährleisten, dass ihre Mitarbeiter den Bestimmungen über die Vertraulichkeit gemäß Artikel 7 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 genügen;
 - b) sie laden Amtshilfeersuchen gemäß Artikel 36 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, Meldungen von Verstößen gemäß den Artikeln 37 und 38 der genannten Verordnung sowie die Reaktionen auf solche Amtshilfeersuchen bzw. Meldungen von Verstößen in das AAC-System hoch.
 - c) sie gewährleisten, dass die Informationen, die einer Verbindungsstelle in einem anderen Mitgliedstaat gemäß den Artikeln 36, 37 und 38 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 zu übermitteln sind, unverzüglich in das AAC-System hochgeladen werden;
 - d) sie ergreifen alle vertretbaren Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass die in das AAC-System hochgeladenen Informationen zutreffend sind und gegebenenfalls berichtigt und aktualisiert werden;
 - e) (...)
- (2) (...)

Artikel 8 Austausch von Informationen über das AAC-System

- (1) Für den Informationsaustausch über das AAC-System ist das von der Kommission gemäß Artikel 7 Buchstabe d zur Verfügung gestellte Format zu verwenden.
- (2) Die über das System ausgetauschten Informationen enthalten für jeden Einzelvorgang mindestens:
 - a) die Kontaktdaten der zuständigen Behörden und Mitarbeiter, die mit dem Vorgang befasst sind;
 - b) eine Beschreibung des mutmaßlichen Verstoßes;
 - c) nach Möglichkeit Angaben zur Identität der damit in Verbindung stehenden Unternehmer;
 - d) Angaben zu den Tieren oder Waren, die in Verbindung zu einem mutmaßlichen Verstoß gegen Lebensmittel- oder Futtermittelrecht stehen;
 - e) einen Hinweis darauf, zu welchem Zweck die Informationen ausgetauscht werden:
 - i) zum Zweck eines Amtshilfeersuchens oder der Reaktion darauf; oder
 - ii) zum Zweck der Meldung eines Verstoßes oder der Reaktion darauf;
 - f) die Angabe der Verbindungsstelle, an die das Amtshilfeersuchen oder die Meldung eines Verstoßes gerichtet ist;
 - g) die Angabe, ob sich das Amtshilfeersuchen oder die Meldung eines Verstoßes auf einen mutmaßlichen Verstoß bezieht, der auf irreführende und betrügerische Praktiken zurückgeht, und ob der Zugriff auf die Informationen auf die Verbindungsstellen gemäß Artikel 4 zu beschränken ist.

Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)

§ 11 Vorschriften zum Schutz vor Täuschung

- (1) Es ist verboten, als nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 verantwortlicher Lebensmittelunternehmer oder Importeur Lebensmittel mit Informationen über Lebensmittel, die den Anforderungen
 1. des Artikels 7 Absatz 1, auch in Verbindung mit Absatz 4, der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011,
 2. des Artikels 7 Absatz 3, auch in Verbindung mit Absatz 4, der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 oder
 3. des Artikels 36 Absatz 2 Buchstabe a in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 1 oder Absatz 3, jeweils auch in Verbindung mit Artikel 7 Absatz 4, der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011nicht entsprechen, in den Verkehr zu bringen oder allgemein oder im Einzelfall dafür zu werben.
- (2) Es ist ferner verboten,
 1. Andere als dem Verbot des Artikels 14 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 unterliegende Le-

bensmittel, die für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind, in den Verkehr zu bringen,

2.

- a) nachgemachte Lebensmittel,
- b) Lebensmittel, die hinsichtlich ihrer Beschaffenheit von der Verkehrsauffassung abweichen und dadurch in ihrem Wert, insbesondere in ihrem Nähr- oder Genusswert oder in ihrer Brauchbarkeit nicht unerheblich gemindert sind oder
- c) Lebensmittel, die geeignet sind, den Anschein einer besseren als der tatsächlichen Beschaffenheit zu erwecken, ohne ausreichende Kenntlichmachung in den Verkehr zu bringen.

(3) (...)

§ 38 Zuständigkeit, gegenseitige Information

- (1) Die Zuständigkeit für die Überwachungsmaßnahmen nach diesem Gesetz, den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen und den unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich dieses Gesetzes richtet sich nach Landesrecht, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist. § 55 bleibt unberührt.
- (2) (...) – (6) (...)
- (7) Die zuständigen Behörden können, soweit dies zur Einhaltung der Anforderungen dieses Gesetzes oder der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen erforderlich oder durch Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union vorgeschrieben ist, Daten, die sie im Rahmen der Überwachung gewonnen haben, anderen zuständigen Behörden desselben Landes, den zuständigen Behörden anderer Länder, des Bundes oder anderer Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission mitteilen.

§ 49 Erstellung eines Lagebildes, Verwendung bestimmter Daten

- (1) (...) – (4) (...)
- (5) Für die Zwecke des Artikels 15 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 übermitteln die nach § 55 Absatz 1 Satz 1 zuständigen Zollstellen auf Ersuchen der nach § 39 Absatz 1 Satz 1 zuständigen Behörden diesen die zur Überwachung erforderlichen Daten über das Eintreffen oder den voraussichtlichen Zeitpunkt des Eintreffens eines bestimmten, durch Risikoanalyse der ersuchenden Behörden ermittelten
 1. Lebensmittel nicht tierischen Ursprungs oder
 2. Futtermittels nicht tierischen Ursprungs.Insbesondere die Daten über die Menge, das Herkunftsland, den Einführer, den Hersteller oder einen anderen aufgrund dieses Gesetzes, der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen oder der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union Verantwortlichen (sonstiger Verantwortlicher) und über das Transportunternehmen sind zu übermitteln. Die Daten der Einführer, Hersteller und sonstigen Verantwortlichen und des Transportunternehmens umfassen de-

ren Name, Anschrift und Telekommunikationsinformationen, soweit der ersuchten Behörde die Daten im Rahmen ihrer Mitwirkung bei der Überwachung vorliegen. Die Einzelheiten des Verfahrens zur Durchführung der Sätze 1 und 2 werden durch das Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.

(6) (...)

§ 55 Mitwirkung von Zollstellen

(1) Das Bundesministerium der Finanzen und die von ihm bestimmten Zollstellen wirken bei der Überwachung des Verbringens von Erzeugnissen und von mit Lebensmitteln verwechselbaren Produkten in das Inland oder die Europäische Union, aus dem Inland oder bei der Durchfuhr mit. Eine nach Satz 1 zuständige Behörde kann

1. Sendungen von Erzeugnissen und von mit Lebensmitteln verwechselbaren Produkten sowie deren Beförderungsmittel, Behälter, Lade- und Verpackungsmittel bei dem Verbringen in das oder aus dem Inland oder bei der Durchfuhr zur Überwachung anhalten,
2. den Verdacht von Verstößen gegen Verbote und Beschränkungen dieses Gesetzes, der nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnungen oder der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, der sich bei der Abfertigung ergibt, den nach § 38 Absatz 1 Satz 1 zuständigen Behörden mitteilen,
3. in den Fällen der Nummer 2 anordnen, dass die Sendungen von Erzeugnissen und von mit Lebensmitteln verwechselbaren Produkten auf Kosten und Gefahr des Verfügungsberechtigten einer für die Überwachung jeweils zuständigen Behörde vorgeführt werden.

(2) (...)

(3) (...)

§ 59 Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. (...) – 6. (...)
7. entgegen § 11 Absatz 1 ein Lebensmittel in den Verkehr bringt oder für ein Lebensmittel wirbt,
8. entgegen § 11 Absatz 2 Nummer 1 ein Lebensmittel in den Verkehr bringt,
9. entgegen § 11 Absatz 2 Nummer 2 ein Lebensmittel ohne ausreichende Kenntlichmachung in den Verkehr bringt.

(2) (...) – (4) (...)

§ 60 Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer eine der in

1. § 59 Absatz 1 Nummer 8 oder Nummer 10 oder Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a oder Buchstabe b oder

2. § 59 Absatz 1 Nummer 1 bis 7, 9, 10a, 11 bis 20 oder Nummer 21, Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe c oder Buchstabe d, Nummer 2 bis 6 oder Nummer 7 oder Absatz 3

bezeichneten Handlung fahrlässig begeht.

(2) (...) – (5) (...)

Strafgesetzbuch (StGB)

§ 263 Betrug

- (1) Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen, das Vermögen eines anderen dadurch beschädigt, dass er durch Vorspiegelung falscher oder durch Entstellung oder Unterdrückung wahrer Tatsachen einen Irrtum erregt oder unterhält, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
- (2) Der Versuch ist strafbar.
- (3) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter
 1. gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung von Urkundenfälschung oder Betrug verbunden hat,
 2. einen Vermögensverlust großen Ausmaßes herbeiführt oder in der Absicht handelt, durch die fortgesetzte Begehung von Betrug eine große Zahl von Menschen in die Gefahr des Verlustes von Vermögenswerten zu bringen,
 3. (...) – 5. (...)
- (4) (...)
- (5) Mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren, in minder schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer den Betrug als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung von Straftaten nach den §§ 263 bis 264 oder 267 bis 269 verbunden hat, gewerbsmäßig begeht.
- (6) (...)

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

§ 612 a Maßregelverbot

Der Arbeitgeber darf einen Arbeitnehmer bei einer Vereinbarung oder eine Maßnahme nicht benachteiligen, weil der Arbeitnehmer in zulässiger Weise seine Rechte ausübt.

Abgabenordnung (AO)

§ 208 Steuerfahndung (Zollfahndung)

- (1) Aufgabe der Steuerfahndung (Zollfahndung) ist
1. die Erforschung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten,
 2. die Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen in den in Nummer 1 bezeichneten Fällen,
 3. die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle.

(...)

- (2) (...) – (3) (...)

§ 369 Steuerstraftaten

- (1) Steuerstraftaten (Zollstraftaten) sind:
1. Taten, die nach den Steuergesetzen strafbar sind,
 2. der Bannbruch,
 3. die Wertzeichenfälschung und deren Vorbereitung, soweit die Tat Steuerzeichen betrifft,
 4. die Begünstigung einer Person, die eine Tat nach den Nummern 1 bis 3 begangen hat.

- (2) (...)

§ 370 Steuerhinterziehung

- (1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer
1. den Finanzbehörden oder anderen Behörden über steuerlich erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben macht,
 2. die Finanzbehörden pflichtwidrig über steuerlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt oder
 3. pflichtwidrig die Verwendung von Steuerzeichen oder Steuerstemplern unterlässt

und dadurch Steuern verkürzt oder für sich oder einen anderen nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt.

- (2) (...) – (7) (...)

Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (BKAG)

§ 2 Zentralstelle

- (1) Das Bundeskriminalamt unterstützt als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und für die Kriminalpolizei die Polizeien des

Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung.

- (2) Das Bundeskriminalamt hat zur Wahrnehmung dieser Aufgabe
 1. alle hierfür erforderlichen Informationen zu sammeln und auszuwerten,
 2. die Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Länder unverzüglich über die sie betreffenden Informationen und die in Erfahrung gebrachten Zusammenhänge von Straftaten zu unterrichten.
- (3) Das Bundeskriminalamt unterhält als Zentralstelle ein polizeiliches Informationssystem nach Maßgabe dieses Gesetzes.
- (4) (...) – (7) (...)

Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLG)

§ 2 Tätigkeiten

- (1) Das Bundesamt wird, unbeschadet der Zuständigkeiten sonstiger Einrichtungen des Bundes für Fragen der Gesundheit des Menschen, insbesondere auf folgenden Gebieten tätig:
 1. Maßnahmen der Vorsorge und des Schutzes im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes, vor allem im Hinblick auf Lebensmittel, Erzeugnisse im Sinne des § 2 Nummer 1 des Tabakerzeugnisgesetzes, kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände, Pflanzenschutzmittel und Biozidprodukte, Futtermittel und Futtermittelzusatzstoffe, tierische Nebenprodukte und Folgeprodukte, Chemikalien sowie Arzneimittel, die zur Anwendung bei Tieren bestimmt sind, einschließlich deren Herstellung, Anwendung und Verkehr, und bei Tieren angewandte pharmakologisch wirksame Stoffe, ausgenommen Tierimpfstoffe, soweit dem Bund die Verwaltungszuständigkeit zusteht,
 2. Mitwirkung an der Vorbereitung und Begleitung von Überwachungsprogrammen und –plänen der Länder in den in Nummer 1 genannten Bereichen,
 3. Vorbereitung, Begleitung und Nachbereitung einschließlich Berichterstattung von Überprüfungen durch Einrichtungen der Europäischen Union oder durch Einrichtungen von Drittländern in den in Nummer 1 genannten Bereichen, sowie in den Bereichen Tierseuchen und Tierschutz,
 4. Aufbereitung, Zusammenfassung, Dokumentation und Berichterstattung im Hinblick auf die bei der Durchführung der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung und des Monitorings nach den §§ 50 bis 52 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie die im Rahmen der Mitteilungen über gesundheitlich nicht erwünschte Stoffe übermittelten oder erhaltenen Daten und Ergebnisse,
 5. Durchführung von Laborvergleichsuntersuchungen und Ringversuchen, soweit diese Aufgabe nicht von einer anderen Stelle wahrgenommen wird,

6. Zulassung und Registrierung von Arzneimitteln, die zur Anwendung bei Tieren bestimmt sind, ausgenommen Tierimpfstoffe, nach den arzneimittelrechtlichen Vorschriften,
 7. Wahrnehmung der Funktion eines gemeinschaftlichen und nationalen Referenzlabors für Rückstände nach der Richtlinie 96/23/EG des Rates vom 29. April 1996 über Kontrollmaßnahmen hinsichtlich bestimmter Stoffe und ihrer Rückstände in lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen (...),
 8. Wahrnehmung der Funktion eines gemeinschaftlichen oder nationalen Referenzlabors, soweit für diese Tätigkeit durch Rechtsakte oder auf der Grundlage von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder Europäischen Union das Bundesamt benannt wird,
 9. Wahrnehmung der Funktion einer koordinierenden Stelle für die Datensammlung und die Berichterstattung und Mitwirkung daran, insbesondere in den Bereichen Lebensmittel, Ernährung, Produktsicherheit, Verzehrserhebungen sowie Durchführung von Datensammlungen und Berichterstattung im Bereich Antibiotikaresistenz,
 10. Erstellung eines Rückstandsüberwachungsplanes nach Maßgabe der Richtlinie 96/23/EG des Rates vom 29. April 1996 über Kontrollmaßnahmen hinsichtlich bestimmter Stoffe und ihrer Rückstände in lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinien 85/358/EWG und 86/469/EWG und der Entscheidungen 89/187/EWG und 91/664/EWG (ABl. EG Nr. L 125 S. 10); die zuständigen Behörden sind zu beteiligen,
 11. Wahrnehmung der Funktion einer beratenden und koordinierenden Stelle bei Angelegenheiten der Ausfuhr von Tieren, tierischen Erzeugnissen und Futtermitteln in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Futtermittelsicherheit, Tierseuchen und Tierschutz, einschließlich der Listung von Betrieben und der Mitwirkung bei der Bearbeitung von Beanstandungen durch Drittländer,
 12. Unterrichtung der Öffentlichkeit über Erkenntnisse und Arbeitsergebnisse, die es im Rahmen seiner Tätigkeiten und Befugnisse gewonnen hat.
- (2) (...) – (7) (...)

Verordnung zur Übertragung von Aufgaben an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLAÜV)

§ 1 Aufgabenübertragung

Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ist

1. zuständige Verbindungsstelle für den Bereich Lebensmittel nach Artikel 35 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. EU Nr. L 165 S. 1, Nr. L 191 S. 1) in der jeweils geltenden Fassung,
2. (...) – 7. (...)

Verordnung zur Übertragung von Befugnissen auf das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVLÜV)

§ 1

Die Befugnis zum Verkehr

1. mit der Europäischen Kommission im Rahmen der Durchführung
 - a) des Schnellwarnsystems nach Artikel 50 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. EG Nr. L 31 S. 1),
 - b) (...) – u) (...)
2. mit der Europäischen Kommission und den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen der Durchführung
 - a) der Informationsverfahren nach Artikel 19 Abs. 3, Artikel 21 Abs. 4, Artikel 23 Abs. 7 und den Artikeln 39 und 40 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. EU Nr. L 165 S. 1, Nr. L 191 S. 1),
 - b) (...) – e) (...)
3. mit den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen der Durchführung
 - a) des Informationsaustausches nach Art. 26 Abs. 2, 3 und 7 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005,
 - b) des Informationsaustausches nach Art. 20 Abs. 2 und den Art. 37 und 38 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004,
 - c) des Informationsaustausches nach Art. 23 Abs. 2, 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009,
4. (...) – 6. (...)

wird dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit übertragen. Die in Satz 1 genannten Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft sind in der jeweils geltenden Fassung anzuwenden.