

Staatsanwaltschaft Kassel  
Frankfurter Str. 9  
34117 Kassel

Berlin, 11. März 2020

## **Strafanzeige**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Verbraucherorganisation foodwatch e.V., die ich als Vorstand vertrete, zeige ich hiermit

- 1. Landrat Dr. Reinhard Kubat und weitere Verantwortliche des Landkreises (LK) Waldeck-Frankenberg**
- 2. Verantwortliche des Regierungspräsidiums (RP) Kassel**
- 3. Ministerin Priska Hinz und weitere Verantwortliche des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV)**
- 4. Unbekannt**

an wegen des Verdachts der fahrlässigen Tötung (§ 222 StGB), der fahrlässigen (§229 StGB) und gefährlichen Körperverletzung (§224 Abs. 1 Nr. 1 StGB), der Körperverletzung mit Todesfolge (§“27 StGB) und aller weiterer in Betracht kommenden Straftatbestände.

Da ein besonderes öffentliches Interesse an der Strafverfolgung bestehen dürfte, ist schon wegen fahrlässiger Körperverletzung ein Einschreiten von Amts wegen geboten (§ 230 Abs. 1 StGB).

### Begründung:

Es besteht der Verdacht, dass durch das fehlerhafte und pflichtwidrige Verhalten der oben genannten verantwortlich Handelnden der Behörden bei der Lebensmittelkontrolle des Unternehmens Wilke Waldecker Fleisch- und Wurstwaren GmbH und bei der Durchsetzung lebensmittelrechtlicher Vorgaben sowie bei der unzureichenden Information der Öffentlichkeit nach Listerienbefunden bei ebendiesem Unternehmen mehrere Menschen erkrankt und z.T. gestorben sind sowie weitere Erkrankungs- oder Todesfälle in Kauf genommen wurden.

### **1. Listeriose-Ausbruch „Sigma 1“**

Das Robert-Koch-Institut (RKI) rechnet mindestens drei Todesfälle und rund drei Dutzend Erkrankungsfälle einem Listeriose-Ausbruch („Sigma 1“) zu, den hessische Behörden in Verbindung mit dem Verzehr listerienbelasteter Wurstprodukte der Wilke Waldecker Fleisch- und Wurstwaren GmbH bringen (u.a. das hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) in einer Presseerklärung vom 16.10.2019).

Listerien sind Bakterien, die eine nicht seltene, über den Lebensmittelverzehr übertragene Infektionskrankheit – Listeriose – auslösen können, die bei Gesunden zumeist harmlos oder auch

unbemerkt verläuft, bei Risikogruppen (Ältere/Immungeschwächte, kleine Kinder, Schwangere) jedoch schwerwiegend sein kann. Listerien vermehren sich auch im Kühlschrank und in Vakuumverpackungen; die Inkubationszeit beträgt lt. RKI bis zu 67 Tage. Retrospektiv konnte das RKI Erkrankungsfälle seit 2014 dem spezifischen Ausbruchsgeschehen zuordnen. Das Institut geht von einer gemeinsamen Infektionsquelle aus.

Der jüngste, vom RKI erfasste Erkrankungstermin eines dem Sigma-1-Cluster zugeordneten Listeriose-Patienten ist der 13. Juli 2019. Das RKI geht darüber hinaus (wie grundsätzlich bei Listeriose-Ausbrüchen) von einer Dunkelziffer weiterer Erkrankungs- und möglicherweise auch Todesfälle aus. Insofern sind auch Fälle nach dem 13. Juli 2019 nicht ausgeschlossen.

*Anlage 1: RKI, Auszug aus dem Epidemologischen Bulletin Nr. 41/10.10.2019*

*Anlage 2: Pressemitteilung des HMUKLV vom 16.10.2019*

*Anlage 3: RKI-Ratgeber Listeriose*

Öffentlich bekannt wurde der Fall durch den Landkreis Waldeck-Frankenberg, in dessen Zuständigkeit die Überwachung des Unternehmens Wilke fällt. Am 2. Oktober 2019 informierte der Landkreis in einer Pressekonferenz und mit einer schriftlichen Information über die Schließung der Wilke-Produktion und kündigte darüber hinaus einen umfassenden Rückruf der Produkte des Unternehmens an. Von dem Rückruf sind zahlreiche Länder sowie das gesamte Bundesgebiet betroffen.

*Anlage 4: Internet-Information des Landkreises vom 2.10.2019 (Screenshot vom 4.10.2019)*

Im Nachgang dazu wurde öffentlich bekannt, dass im Unternehmen Wilke bereits über einen längeren Zeitraum hinweg Hygiene- und Listerienprobleme bestanden haben sollen, die auch den Kontrollbehörden bekannt gewesen sein sollen (siehe dazu im Einzelnen unten).

## **2. Struktur der Lebensmittelüberwachung und Kontrollen beim Unternehmen Wilke**

In dem für die amtlichen Kontrollen der Firma Wilke zuständigen Landkreis Waldeck-Frankenberg scheint es bereits an den elementaren Voraussetzungen für die Durchführung angemessener, unabhängiger Lebensmittelkontrollen zu fehlen.

So muss auf Basis der foodwatch für das Jahr 2018 vorliegenden Daten davon ausgegangen werden, dass das Veterinäramt personell massiv unterbesetzt ist. Den Angaben des Landkreises zufolge waren 2018 in seinem Zuständigkeitsbereich 2.895 Lebensmittelbetriebe registriert – zur Überwachung beschäftigte der Landkreis 3,15 Stellen für Lebensmittelkontrolleure. Demnach obliegt einem einzelnen Kontrolleur die Überwachung von rund 900 Betrieben. Hinzu kommen andere Berufsgruppen, die ebenfalls an der Überwachung beteiligt sind.

Im risikobasierten Kontrollsystem haben die Kontrollbehörden die Aufgabe, die in ihrem Zuständigkeitsgebiet erfassten Lebensmittelbetriebe in spezifische Risikokategorien einzustufen. Aus der Risikoklasse für einen Betrieb folgt dann – gemäß den Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung (AVV RÜb) – die Frequenz der planmäßigen Routinekontrollen, die die Behörden in diesem Betrieb durchzuführen haben; aus der Gesamtheit der Betriebe und ihrer Risikoklassen errechnet sich das Gesamt-Soll der planmäßigen Betriebskontrollen. Dieses Soll konnte der Landkreis nach eigenen Angaben im Jahr 2018 nicht einmal zur Hälfte einhalten; nur 1.145 von 2.294 vorgeschriebenen planmäßigen Routinekontrollen fanden tatsächlich statt. Das Kontrolldefizit ist offenbar das Ergebnis einer personellen Unterbesetzung in der Verantwortung des Landkreises, die somit gegen die Vorgaben der AVV RÜb und damit der nationalen Konkretisierung EU-rechtlicher Grundlagen verstößt.

*Anlage 5: Korrespondenz foodwatch – Landkreis Waldeck-Frankenberg*

Konkret wurde auch die Firma Wilke nicht so oft kontrolliert, wie es nach der Risikoeinstufung durch den Landkreis erforderlich gewesen wäre. Nach Angaben der Hessischen Verbraucherschutzministerin Priska Hinz im öffentlichen Teil der 11. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags am 27. November 2019 hätten für das Unternehmen eine Einstufung in Risikokategorie 3 und damit monatliche Routinekontrollen vorgesehen sein sollen (zeitweise sei irrtümlich eine Einstufung in Risikokategorie 4 erfolgt, die vierteljährliche Routinekontrollen vorsieht); tatsächlich seien etwa im Jahr 2017 jedoch nur drei Routinekontrollen erfolgt. Auch sei die fehlerhafte Herabsetzung der Risikoklasse und damit der Kontrollfrequenzen nicht von der Fachaufsicht überprüft worden.

Die AVV RÜb gibt den Kontrollbehörden vor, dass „die Personen, die die amtliche Kontrolle von Betrieben [...] durchführen, grundsätzlich ihr Kontrollgebiet regelmäßig wechseln“. Den Angaben von Ministerin Priska Hinz in der Ausschusssitzung vom 27. November 2019 zufolge konnte der Landkreis Waldeck-Frankenberg dieses Rotationsprinzip zwar in Bezug auf die Lebensmittelkontrolleure umsetzen, aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen mit der nötigen fachlichen Qualifikation jedoch nicht vollständig bei den für die Überwachung eines Fleischbetriebes entscheidenden Veterinären. Insofern fehlte es auch diesbezüglich im Landkreis an den erforderlichen Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Durchführung von Lebensmittelkontrollen beim Unternehmen Wilke.

*(Anmerkung: Ein stenografischer Bericht der Ausschusssitzung lag foodwatch zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieser Strafanzeige noch nicht vor; der Unterzeichner war bei dem Tagesordnungspunkt jedoch persönlich anwesend.)*

Die amtlichen Kontrollberichte des Landkreises Waldeck-Frankenberg, die der Staatsanwaltschaft vorliegen dürften, deuten zudem darauf hin, dass die Routinekontrollen nicht, wie eigentlich vorgesehen, konsequent den gesamten Betrieb umfassten, sondern sich z.T. auf einen Teil der Räume beschränkten.

Gleichzeitig ist auch die erforderliche Unabhängigkeit der Landkreisbehörde aufgrund der nachfolgend geschilderten Strukturen nach hiesiger Auffassung praktisch nicht zu gewährleisten.

Ein Interessenkonflikt dürfte bereits in der Zuordnung der Verantwortlichkeit für die Lebensmittelüberwachung zu einem Landratsamt, dem damit nicht nur die Kontrolle der Betriebe, sondern auch die lokale Wirtschaftsförderung obliegt, bestehen. Im Landkreis Waldeck-Frankenberg dürfte ein zusätzlicher Interessenkonflikt in der Person des ehrenamtlichen Dezernenten Friedrich Schäfer bestanden haben, der in der maßgeblichen Zeit gleichermaßen für Direktvermarktung und den Verbraucherschutz zuständig war – für die Benennung und den Dezernatszuschnitt trägt Landrat Dr. Reinhard Kubat die zentrale Verantwortung. Im „Fall Wilke“ vertrat der Dezernent den Landkreis in Medieninterviews. Aus seinen Darstellungen etwa in der Sendung „Hessenschau“ des HR-Fernsehens vom 2.10.2019 lässt sich schließen, dass er offenbar an Entscheidungen der Behörde in Bezug auf das Unternehmen Wilke im Zusammenhang mit der Listerien-Thematik beteiligt war und diese auch mit vollzog (etwa bei der Überbringung der Nachricht der verordneten Betriebsschließung am 1.10.2019).

Friedrich Schäfer war nicht nur Verbraucherschutzdezernent, sondern ist selbst Landwirt in Basdorf (Vöhl) mit ca. 85 Milchkühen, womit er selbst zu den vom Landkreis zu kontrollierenden Betrieben gehören dürfte. Darüber hinaus bekleidet Herr Schäfer mehrere Funktionen in der Agrarbranche und unterhielt auch Verbindungen zum Unternehmen Wilke, das auf Produktverpackungen der Wilke-Eigenmarke „Rohloff“ mit dem Hof des Landwirts Schäfer aus Basdorf warb.

*Anlage 6: foodwatch-Analyse „Skandal mit Ansage“ vom 15.10.2019, Abschnitt 4.3, S. 13 f.*

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, inwieweit nicht die zuständige Fachaufsicht, hier das Regierungspräsidium Kassel sowie das HMUKLV, hätten tätig werden müssen, um ein Vorhandensein der für die Lebensmittelüberwachung erforderlichen finanziellen/personellen wie strukturellen Voraussetzungen des Landratsamts als zweifelsfrei sicherzustellen.

### 3. Erkennbar unzureichende behördliche und unternehmerische Maßnahmen

Wie im Folgenden dargelegt wird, waren Hygienemängel bei der Firma Wilke den Kontrollbehörden offenbar über Jahre hinweg bekannt. Auch Listerienprobleme wurden lange Zeit vor dem öffentlichen Rückruf aktenkundig. Die von den Behörden ergriffenen bzw. angeordneten Maßnahmen waren jedoch augenscheinlich nicht geeignet, die Mängel zu beseitigen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Behörden mehrfach gegen lebensmittelrechtliche Vorgaben verstoßen haben, indem sie nach konkreten Listerienbefunden auf öffentliche Rückrufe verzichteten, und die Verbraucherinnen und Verbraucher somit einer vermeidbaren Gesundheitsgefahr aussetzten.

Soweit bekannt, erfuhr der Landkreis Waldeck-Frankenberg erstmals im Jahr 2010 von einem Listerienbefund auf Produkten der Firma Wilke. In den Jahren 2012 bis 2014 stellten die Kontrolleure mehrere „Auffälligkeiten“ im Betrieb, offenbar mit Blick auf die Hygiene, fest. Bei einer gemeinsamen Kontrolle am 28. Januar 2014 bemängelten Mitarbeiter der am Regierungspräsidium Darmstadt angesiedelten hessischen Task-Force Lebensmittelsicherheit und des Landkreises eine fehlende „ordnungsgemäße Trennung von Schwarz- und Weißbereichen“ in der Produktion. Dies wurde bis zur Betriebsschließung am 1. Oktober 2019 nicht behoben. Bei der Betriebsbesichtigung der Task-Force Lebensmittelsicherheit am 2. Oktober 2019 hielt diese eine ganze Reihe schwerer baulicher Mängel fest, die einer hygienischen und den lebensmittelrechtlichen Vorgaben entsprechende Lebensmittelproduktion unmöglich erscheinen lassen. So waren mehrere „Hygieneschleusen an den Übergangspunkten [...] nicht vorhanden“; „beim weit überwiegenden Teil der kontrollierten Räume“ waren „die Decken inkl. der dort befindlichen Rohre und Kühlaggregate feucht oder nass. Von vielen Stellen tropfte Wasser herab. Dies betraf auch diejenigen Räume, in denen offenes Fleisch oder nicht umhüllte Wurst bearbeitet wurde. Durch die ständige Feuchtigkeit war an einer Vielzahl von Stellen Biofilme, Schimmel, Rost und Kalk nachweisbar.“ Als Fazit schreibt die Task-Force: „Der Betrieb bietet in dem anlässlich der Kontrolle vom 2. Oktober 2019 vorgefundenen Zustand ideale Bedingungen für eine persistierende Ansiedlung, Vermehrung und Verbreitung von Listerien. Eine singuläre, punktuelle Listerienquelle existiert nicht. Vielmehr muss der gesamte Produktionsbereich als großflächig kontaminiert angesehen werden.“

Die – offenkundig nicht erst kurzfristig aufgetretenen – baulichen Mängel müssten dem Kontrollpersonal des Landkreises über einen längeren Zeitraum bekannt gewesen sein. Es liegt somit nahe, dass die Hinweise und Anordnungen der Kontrollbehörde erkennbar nicht ausreichend waren, um das Unternehmen zu einer Beseitigung der Mängel zu bewegen. Es entsteht vielmehr der Eindruck, als wären die Mängel in Teilen über längere Zeiträume hinweg geduldet worden, obwohl dies den Zielen des Verbraucherschutzes zuwider lief. Zudem geben die Darstellungen der Task-Force Hinweise auf weitere mögliche Mängel bei der behördlichen Überwachung. So konnten die erforderlichen Hygieneschulungen von Wilke-Mitarbeitern „nicht nachgewiesen werden“. Analysen der Keimbelastung von Fertigwaren, die der Hersteller Wilke selbst durchgeführt haben soll, sollen zudem zeigen, „dass im Jahr 2018 die Hälfte der mikrobiologisch untersuchten Fertigprodukte nicht in Ordnung, also in mikrobiologischer Hinsicht auffällig waren.“ Das nun von der Task-Force auch anhand dieser Werte aus dem Vorjahr testierte „vollständige Versagen des Eigenkontrollsystem“ wirft die Frage auf, ob das Eigenkontrollsystem des Unternehmens nicht näher durch die Kontrollbehörde überprüft worden war – oder ob die beschriebenen Umstände im Landratsamt bekannt waren, nicht aber zu hinreichenden Konsequenzen führten.

*Anlage 7: foodwatch-Chronologie des Falls Wilke mit Quellen*

*Anlage 8: Bericht der hessischen Task-Force Lebensmittelsicherheit vom 5.10.2019*

Bis zum 13. Juli 2019 kam es zu beim RKI erfassten Erkrankungsfällen im Zusammenhang mit Listeriosegeschehen Sigma 1. Während also noch Menschen an diesem Erregerstamm erkrankten, wurden Fälle von Keimbelastungen bei Produkten der Firma Wilke bekannt, die nach Auffassung von foodwatch vonseiten des Unternehmens wie der verantwortlichen Behörden nicht im Einklang mit den lebensmittelrechtlichen Vorgaben behandelt wurden:

Bereits im März 2019 gab es in Hamburg nach Angaben des Landkreises Waldeck-Frankenberg einen Listerien-Nachweis in einem Wilke-Produkt deutlich oberhalb der EU-weiten Grenzwerte. Ein öffentlicher Rückruf und eine Verzehrwarnung erfolgten zu diesem Zeitpunkt nicht – obwohl sich den behördlichen Angaben zufolge belastete Produkte bei einem Zwischenhändler in Hamburg, also offenbar nicht mehr unter der Kontrolle des Herstellers befanden. Ein öffentlicher Rückruf oder eine öffentliche behördliche Warnung ist grundsätzlich jedoch nur dann verzichtbar, wenn mit Sicherheit auszuschließen ist, dass belastete Produkte nicht bereits bei Verbraucherinnen und Verbrauchern angekommen sein können. Angesichts der heute bekannten umfangreichen Lieferwege, über die Wilke-Produkte zu Zwischen- und Großhändlern, Supermärkten, Kliniken, Kindertageseinrichtungen, Altersheimen, Restaurants und Kantinen und von diesen an die Verbraucherinnen und Verbraucher gelangten, ist fraglich, ob diese Sicherheit tatsächlich bestanden hat, zumal hinzu kommt, dass zwischen der Beprobung in Hamburg und dem Vorliegen eines Laborbefundes einige Zeit vergangen war – den Angaben der hessischen Verbraucherschutzministerin Priska Hinz im Landtagsausschuss vom 27. November 2019 zufolge fand die Beprobung am 5. März 2019 statt, die interne Rücknahme sei am 15. März 2019 erfolgt (zu den Rechtsgrundlagen siehe 5.). Der Verzicht auf eine öffentliche Warnung wurde einem Bericht des Regierungspräsidiums Kassel zufolge zwischen Landkreis und RP abgestimmt.

*siehe Anlage 7: foodwatch-Chronologie des Falls Wilke mit Quellen*

*Anlage 9: Bericht des RP Kassel an das HMUKLV vom 18.10.2019*

Im April 2019 kam es erneut zu einer listerienbedingten Warenrücknahme. Ein öffentlicher Rückruf, bei dem die Verbraucherinnen und Verbraucher gewarnt worden wären, erfolgte abermals nicht. Auch hier stellt sich die Frage, inwieweit mit Sicherheit festgestellt werden konnte, dass noch nicht einmal der Verdacht besteht, dass betroffene Produkte die Verbraucherinnen und Verbraucher erreicht haben könnten. Diese Voraussetzung lag nach Auffassung von foodwatch auf Basis der Angaben aus Baden-Württemberg jedenfalls nicht vor: Nach Angaben des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR) Baden-Württemberg erhielten über einen Zwischenhändler „Gastronomie, kleine Einzelhändler, Vereine“ die betroffenen Packungen – die Gastronomen gelten bereits als „Verbraucher“ –; zudem führt das MLR in einer Antwort an foodwatch aus, dass auch „private Endverbraucher“ die Produkte „über andere Lebensmittelunternehmer erhalten haben könnten“. Dies hätte einen öffentlichen Rückruf erforderlich gemacht.

Das MLR führt weiter aus: „Es ist übliche Verwaltungspraxis, dass die zuständigen Behörden für den Hersteller die Federführung für eine öffentliche Information über einen vergleichbaren Befund übernimmt. In aller Regel wird der Hersteller auf seine Verpflichtung nach Art. 19 (1) der Basis-VO unterrichtet und von diesem zeitnah eine öffentliche Information eingefordert, die dann von den zuständigen Behörden des Herstellers in Lebensmittelwarnung eingestellt werden.“ Den Angaben der hessischen Ministerin Priska Hinz in der Landtagsausschusssitzung vom 27. November 2019 zufolge hatte der Landkreis Waldeck-Frankenberg sowohl das Regierungspräsidium Darmstadt, als auch ihr Ministerium am 20. April 2019 über diesen Fall informiert. Der Verzicht auf eine öffentliche Warnung wurde nach Angaben des RP Kassel zwischen Landkreis und Ministerium abgestimmt.

*siehe Anlage 7: foodwatch-Chronologie des Falls Wilke mit Quellen*

*Anlage 10: Auskunft des MLR gegenüber foodwatch, 7.11.2019*

*siehe Anlage 9: Bericht des RP Kassel an das HMUKLV vom 18.10.2019*

Die heute bekannten Informationen zeigen, dass auch nach diesem Zeitraum listerienbelastete, nicht verkehrsfähige Lebensmittel von der Firma Wilke ausgeliefert wurden, ohne dass die Maßnahmen der Kontrollbehörde dies verhindert haben.

Am 12. August 2019 – und damit zeitlich nach der letzten, vom RKI erfassten Sigma-1-Erkrankung – kontaktierten Bundesbehörden das hessische Verbraucherministerium (HMUKLV) mit dem konkreten

Verdacht, dass Produkte aus der Herstellung der Firma Wilke im Zusammenhang mit dem vom RKI untersuchten Listeriose-Ausbruch stehen.

Erst acht Tage später, am *20. August 2019*, leitete das HMUKLV diesen gesundheitsrelevanten Hinweis an die zuständige Kontrollbehörde, den Landkreis Waldeck-Frankenberg weiter.

Erneut erst acht Tage später, am *28. August 2019*, führte dieser eine Kontrolle im Unternehmen durch und beanstandete erhebliche hygienische Mängel. Es werden Produkt- und Umgebungsproben genommen und mehrfach Listerien nachgewiesen. Die Befunde waren Gegenstand einer (auf eine weitere Kontrolle folgenden) Besprechung mit der Firma Wilke am *5. September 2019*, an der neben dem Landkreis auch Vertreter anderer hessischer Behörden teilnahmen. Auch wenn die Typisierung später zeigen sollte, dass es sich hierbei um andere Erregertypen als Sigma 1 handelte, sind die behördlichen Maßnahmen nicht ausreichend. Denn der Verdacht eines konkreten Zusammenhangs zwischen der Firma Wilke und einem folgenschweren Listerioseausbruch ist den Verantwortlichen des Landkreises zu diesem Zeitpunkt bekannt – und im Ergebnisprotokoll zu der Besprechung am *5. September 2019* hält das Regierungspräsidium Kassel fest, dass es aufgrund der bekannten und kurzfristig offenbar auch nicht behebbaren Mängel „offensichtlich“ sei, „dass nach wie vor eine Verschleppung von Listerien im Betrieb oder eine Rekontamination stattfinden kann.“

*siehe Anlage 7: foodwatch-Chronologie des Falls Wilke mit Quellen*

*Anlage 11: Vom RP Kassel verfasstes Ergebnisprotokoll der Behördenbesprechung vom 5.9.2019*

Trotz des konkreten, durch Bundesbehörden übermittelten Listerienverdachts im Zusammenhang mit einem bekannten Ausbruchsgeschehen wurden keine behördlichen Maßnahmen ergriffen, die verhindern, dass belastete Lebensmittel (weiter) ausgeliefert werden:

Am *9. September 2019* führte die Fa. Wilke nach Darstellung des Regierungspräsidiums Kassel auf Drängen der Behörden einen „internen Rückruf“ – d.h. ohne öffentliche Warnung und Information der Verbraucherinnen und Verbraucher – durch. Grund dafür ist, dass das Unternehmen den vom Landkreis geforderten Nachweis nicht erbringen konnte, dass bei zwei positiv auf *Listeria* getesteten Produkten (offenbar jenen im Zuge der Betriebskontrolle vom *28. August* entnommenen Proben) bis zum Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums die Höchstwerte einhalten würden. Der Landkreis gibt davon abweichend an, dass am *12. September* eine interne Rücknahme erfolgt sei. foodwatch ist nicht bekannt, ob es sich um zwei Fälle handelt oder ob eine der beiden Datumsangaben fehlerhaft ist. Zu einem öffentlichen Rückruf kam es jedenfalls abermals nicht. Eine öffentliche Information ist jedoch grundsätzlich erforderlich, wenn auch nur der Verdacht besteht, dass die von der Rücknahme betroffenen Produkte die Verbraucher erreicht haben könnten. Da in den Berichten nicht von einer Auslieferungssperre bis zum Vorliegen des Laborbefundes die Rede ist, liegt die Vermutung nahe, dass die später nur intern zurückgenommenen Waren bereits von der Firma Wilke in Verkehr gebracht worden sein könnte.

*Anlage 12: Bericht des RP Kassel an das HMUKLV, 30. September 2019*

*Anlage 13: Sachstandsbericht des LK Waldeck-Frankenberg vom 25. Oktober 2019*

Am *16. September 2019* informierte eine Bundesbehörde das HMUKLV darüber, dass die bei Listeriose-Patienten und bei Lebensmitteln der Firma Wilke nachgewiesenen Bakterienstämme eine so hohe Übereinstimmung aufweisen, dass von einem Zusammenhang auszugehen ist.

Erst zwei Tage später, am *18. September 2019*, informierte das HMUKLV darüber das Regierungspräsidium Kassel.

Am *19. September 2019* informierte die Stadt Frankfurt/Main die Task-Force Lebensmittelsicherheit darüber, dass das Robert-Koch-Institut zwei Erkrankungsfälle im Markus-Krankenhaus der Stadt dem Listeriosecluster Sigma 1 zuordnet. Die Auswertung von Lieferlisten ergab, dass in dem Klinikum im

Zeitraum der Infektion Wilke-Produkte an Patienten abgegeben wurden. Darüber setzt das Regierungspräsidium Kassel das HMUKLV am 25. September 2019 in Kenntnis.

Einen Erlass des HMUKLV an andere hessische Behörden vom 27. September 2019 fasst das Regierungspräsidium Kassel so zusammen, dass die Firma Wilke „alleiniger Verursacher des bundesweiten Listeriosegeschehens Sigma1 ist“.

Spätestens in diesem Zeitraum Mitte/Ende September lagen den beteiligten Behörden folglich die Erkenntnisse vor, ...

- ... dass die Firma Wilke wesentlich an dem Listeriosegeschehen Sigma 1 beteiligt ist;
- ... dass der Listerioseausbruch nicht abgeschlossen ist, sondern erst in den vergangenen Monaten neue Erkrankungsfälle bekannt wurden – an einem Ort, an dem bekanntermaßen Wilke-Produkte eingesetzt wurden;
- ... dass auf Produkten und in Umgebungsproben der Firma Wilke der Sigma-1-Erreger nachgewiesen wurde.

Dennoch blieben wirksame Maßnahmen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher aus. Weder ordneten die Behörden – LK Waldeck-Frankenberg, RP Kassel und HMUKLV stimmten sich fortan in einer Reihe von Telefonkonferenzen über die Maßnahmen ab – einen öffentlichen Rückruf von Wilke-Produkten in Verbindung mit einer öffentlichen Verzehrwarnung an, obwohl dieser mit den Erkenntnissen vom 16. September – spätestens jedoch vom 18. September – das geeignete Mittel gewesen wäre, um dem Verzehr von im Umlauf befindlichen, potenziell belasteten Lebensmitteln vorzubeugen. Noch verfügten die Behörden einen Stopp von Produktion oder Auslieferung von Produkten.

Stattdessen verfügte der Landkreis Waldeck-Frankenberg in Absprache mit anderen hessischen Behörden, dass vom 20. September 2019 an nur noch Produkte der Firma Wilke ausgeliefert werden durften, die zuvor auf Listerien hin analysiert worden waren. Eine Verfügung, die sich jedoch auf geschnittene Produkte beschränkte, obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits Listerienachweise auf ungeschnittenen Waren sowie an anderen Stellen im Betrieb als den Schneidemaschinen bekannt waren. In seiner Verfügung argumentiert der Landkreis mit einer unmittelbaren Gefährdung der Gesundheit von Verbrauchern und mit „Gefahr in Verzug“ – die verfügten Maßnahmen jedoch waren nach Auffassung von foodwatch erkennbar nicht geeignet, um diese Gefahr zu bannen. Dies belegt letztlich auch der Umstand, dass später – am 2. Oktober 2019, als weitere positive Listeria-Befunde des Hessischen Landeslabors vorlagen – schließlich doch ein Rückruf sämtlicher Chargen sämtlicher Wilke-Produkte erfolgte: Wäre die Verfügung vom 20. September 2019 konsequent umgesetzt und überwacht worden, so hätte der Landkreis nach hiesiger Einschätzung einen Rückruf der unter diesen Umständen, d.h. erst nach Beprobung und negativem Listerien-Befund ausgelieferten, folglich unbedenklichen Produkten bzw. Produktchargen weder anordnen müssen noch rechtlich anordnen dürfen.

*siehe Anlage 7: foodwatch-Chronologie des Falls Wilke mit Quellen; S. 5 ff.*

*siehe Anlage 12: Bericht des RP Kassel an das HMUKLV, 30.9.2019*

*Anlage 14: Verfügung des LK Waldeck-Frankenberg gegen die Fa. Wilke, 20.9.2019*

Angaben des Landkreises Waldeck-Frankenberg zufolge verhängte dieser im Jahr 2019 vier oberhalb der Bagatellschwelle von 350 Euro liegende Bußgelder gegen die Firma Wilke. Für drei dieser Fälle ist es foodwatch nicht bekannt, ob diese zu einer Information der Öffentlichkeit durch den Landkreis gemäß § 40 Abs. 1 a) LFGB gekommen ist, die für nicht unerhebliche Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorgaben und bei einem zu erwartenden Bußgeld oberhalb der Bagatellschwelle grundsätzlich vorgeschrieben sind. Solche Veröffentlichung können dazu geeignet

sein, die Verbraucherinnen und Verbraucher und insbesondere auch Abnehmerinnen und Abnehmer von Wilke auf die Probleme hinzuweisen, und damit auch eine Reaktion beim Unternehmen auszulösen. Ein Verzicht des Landkreises auf eine Veröffentlichung nach § 40 Abs. 1 a) wäre nach Einschätzung von foodwatch nicht im Einklang mit den rechtlichen Vorgaben gewesen.

In jedem Falle war nach Auffassung von foodwatch für Kontrollbehörde und Fachaufsicht erkennbar, dass die verhängten Bußgelder keine hinreichenden Maßnahmen zur Durchsetzung des Verbraucherschutzes darstellten. Das HMuKLV stellte in seinem Bericht vom 18. November 2019 retrospektiv nicht nur fest, dass zwischen 2015 und 2018 „keine Kontrolle der Eigenkontrollen“ stattgefunden hätten, sondern auch: „Es sind mehrere empfindliche Bußgelder gegenüber dem Betrieb verhängt worden, diese hatten jedoch nicht zur Folge, dass die Firma die festgestellten Verstöße künftig vermied.“ Angesichts der wiederholten Mängel, der ständig erneuerten Beanstandungen und der Anzahl der positiven Listerienproben war diese Erkenntnis nach Einschätzung von foodwatch bereits zu einem erheblich früheren Zeitpunkt möglich und erforderlich.

*Anlage 15: E-Mail des LK Waldeck-Frankenberg vom 7.10.2019*

*Anlage 16: Bericht des HMuKLV vom 18.11.2019*

In seiner schriftlichen Schließungsverfügung gegen die Firma Wilke vom 11. Oktober 2019 wiederholt der Landkreis Waldeck-Frankenberg die Einschätzung, dass „die Gesundheit des Verbrauchers unmittelbar gefährdet ist (Gefahr in Verzug)“ und leitet dies vom baulichen/hygienischen Zustand des Betriebs sowie von den wiederholten Listeriennachweisen ab. U.a. heißt es in der Verfügung: „Der Betrieb bietet in seinem aktuellen baulichen und hygienischen Zustand ideale Bedingungen für eine persistierende Ansiedlung, Vermehrung und Verbreitung von Listerien. [...] Ein durch Hygienemängel bedingter fortlaufender Eintrag der in der Betriebsumgebung vorhandenen Mikroorganismen in verzehrfertige Lebensmittel erscheint plausibel. Dies zeigt sich deutlich durch die wiederholten Nachweise von Listerien in der Betriebsumgebung sowie auch auf Oberflächen mit direktem Lebensmittelkontakt.“

*Anlage 17: Schließungsverfügung des LK Waldeck-Frankenberg gegen die Fa. Wilke vom 11.10.2019*

All jene Erkenntnisse – die baulichen Mängel, die wiederholten Hygieneprobleme, die positiven Listeriennachweise – die im Oktober 2019 zu einer Schließungsverfügung geführt haben, lagen nach Auffassung von foodwatch bereits zu einem deutlich früheren Zeitpunkt vor. Landkreis wie Fachaufsichtsbehörden konnten erkennen, dass ihre bisherigen Maßnahmen nicht geeignet waren, das Unternehmen dazu zu bewegen, die hygienischen und baulichen Mängel konsequent abzustellen, geschweige denn Listerieneinträge zu vermeiden. Damit wäre nach Auffassung von foodwatch bereits erheblich früher ein konsequenteres Vorgehen von Kontrollbehörde und Fachaufsicht lebensmittelrechtlich erforderlich gewesen.

Zusammenfassend liegt der Verdacht nahe, dass für den Gesundheitsschutz relevante Informationen durch die hessischen Behörden auf fahrlässige Weise nicht in der gebotenen Schnelligkeit weitergeleitet wurden. Zudem wurden aus den vorliegenden Informationen nicht die nach den verbraucherschutzrelevanten Vorgaben des Lebensmittelrechts gebotenen Schlüsse gezogen. Insofern ein Unternehmen seiner lebensmittelrechtlichen Verantwortung zur Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit, zur Durchführung von Rückrufen und zur Warnung der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht gerecht wird, ist es Aufgabe der Kontrollbehörde, notfalls mit Anordnungen und eigenen öffentlichen Verzehrwarnungen vorzugehen. Dies unterblieb ebenso wie ein Eingreifen der für die Fachaufsicht zuständigen Stellen.

Die von den hessischen Behörden ergriffenen Maßnahmen im Vorfeld des Rückrufs vom 2. Oktober 2019 waren nach hiesiger Auffassung erkennbar nicht ausreichend zur Durchsetzung des Gesundheitsschutzes.

Schließlich gibt es in den behördlichen Unterlagen, von denen foodwatch durch eine Anfrage nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) beim HMUKLV Kenntnis erlangt hat, Hinweise auf mögliche Versäumnisse des Insolvenzverwalters bei der Durchführung des Rückrufs vom 2. Oktober 2019. So heißt es in einer E-Mail aus dem Landkreis Waldeck-Frankenberg u.a. an das RP Kassel vom 8. Oktober 2019, also bereits sechs Tage nach Anordnung des Rückrufs: „Gestern [d.h. am 7.10.2019; Anm. foodwatch] sollten eigentlich die Rücknahmen erfolgen. Das wurde aber zunächst vom Insolvenzverwalter gestoppt. Es wurde dann was vorbereitet und geht heute raus.“ Insofern es sich hierbei um die Verzögerung einer für den Gesundheitsschutz relevanten Handlung handelte, was foodwatch auf Basis der vorliegenden Informationen nicht abschließend bewerten kann, wäre es nach hiesigem Verständnis Aufgabe des Landratsamtes gewesen, die unverzügliche Umsetzung der Maßnahme notfalls per Anordnung zu erwirken.

*Anlage 18: E-Mail des LK Waldeck-Frankenberg vom 8. Oktober 2019*

#### **4. Rückrufinformation und öffentliche Warnung nach dem Rückruf vom 2.10.2019**

Am 2. Oktober 2019 informierte der Landkreis Waldeck-Frankenberg schließlich die Öffentlichkeit über seine Verfügung und ein weltweiter Rückruf aller Wilke-Produkte wurde eingeleitet.

Die behördlichen Informationen zu diesem Rückruf sowie die öffentlichen Warnungen waren jedoch erkennbar nicht ausreichend, um betroffene Verkaufsstellen sowie betroffene Verbraucherinnen und Verbraucher zu erreichen.

Obwohl den hessischen Behörden bereits am 26. August 2019 eine Kundenliste der Firma Wilke vorlag, weitere Recherchen zu den Verkaufs- und Abgabestellen also ab diesem Zeitpunkt möglich waren, und obwohl der Rückruf keine Spezifizierungen erforderte, da schlicht sämtliche Wilke-Produkte aller Chargen und MHDs zurückgerufen wurden, haben betroffene Lebensmittelkontrollbehörden offenbar erst am 4. Oktober 2019 über das behördeninterne Schnellwarnsystem von den Lieferlisten erfahren, wie der bayerische Landkreis Cham gegenüber der Mittelbayerischen Zeitung angab.

*Anlage 19: Auskunft des HMUKLV an foodwatch vom 7.10.2019*

*Anlage 20: Bericht der Mittelbayerischen Zeitung vom 17.10.2019*

Mehrfach scheint die Information über den Rückruf zu spät bei den Abgabe- und Verkaufsstellen angekommen zu sein, wie aus Medienberichten hervorgeht. So gab eine städtische Kita in Hamburg an, erst dann informiert worden zu sein, nachdem sie bereits zwei Tage nach dem Rückruf weiterhin Wilke-Ware an Kinder ausgegeben hatte. Eine Pizzeria in Offenbach machte öffentlich, erst am 8.10., also sechs Tage nach Start des Rückrufs, durch die zuständige Behörde von dem Rückruf in Kenntnis gesetzt worden zu sein. Die Bundestagsabgeordnete Carina Konrad gab im Bundestag an, dass „Unternehmen, die Produkte von Wilke verarbeitet haben – auch in meinem Landkreis, dem Rhein-Hunsrück-Kreis“ erst durch öffentliche Berichterstattung auf die Probleme aufmerksam gemacht wurden: „Die Information kam ja eben nicht über die behördlichen, die amtlichen Meldekette. Es gab eine Pressemeldung, die die Unternehmen selbst dazu gebracht hat, sich in unserem Fall beim zuständigen Veterinäramt zu melden und Maßnahmen, wie bei uns im Rhein-Hunsrück-Kreis, zu koordinieren.“

*Anlage 21: BILD-Berichterstattung zur Hamburger Elbkinder-Kita, 11.10.2019*

*Anlage 22: BILD-Berichterstattung zur Pizzeria in Offenbach, 9.10.2019*

*Anlage 23: Auszug aus dem Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags, 123. Sitzung vom 6.11.2019*

Die erste (medien-)öffentliche Information erfolgte durch eine Pressekonferenz am 2. Oktober 2019, die der Landkreis Waldeck-Frankenberg äußerst kurzfristig anberaumte und zu der er offenbar nur lokale Medien einlud. Selbst die (für eine Verbreitung gesundheitsrelevanter Lebensmittelwarnungen bedeutsame) Deutsche Presseagentur war daher nach Informationen von foodwatch nicht vor Ort.

Auf seiner Internetseite informierte der Landkreis in der Folge nach Auffassung von foodwatch ebenfalls ungenügend. Auf der Startseite waren gesundheitliche Folgen des Falls oder ein Hinweis auf den Rückruf überhaupt nicht erkennbar – in der kurzen Meldung ging es zentral um die Betriebsschließung. Auf seiner facebook-Seite, mit der der Landkreis interessierte Bürgerinnen und Bürger erreichen kann und wo Nachrichten schnell und unkompliziert geteilt werden können, verzichtete er gänzlich auf eine Information. In den Internetangeboten von Regierungspräsidium und HMUKLV fand sich tagelang keinerlei Information zum Rückruf.

*Anlage 24: Startseite des Internetangebots des LK Waldeck-Frankenberg mit Meldung vom 2.10.2019 (Screenshot vom 4.10.2019)*

*siehe Anlage 4: Internet-Information des Landkreises vom 2.10.2019 (Screenshot 4.10.2019)*

*Anlage 25: Screenshot der Facebook-Seite des LK Waldeck-Frankenberg vom 4.10.2019*

Auch das Unternehmen informierte nach hiesiger Kenntnis und Einschätzung unzureichend, was auf eine mangelhafte Anordnung durch den Landkreis hinweist. Auf der Internetseite der Firma Wilke gab es nach Kenntnis von foodwatch keinerlei Hinweis auf den Rückruf. Die von Wilke veröffentlichte Pressemitteilung war inhaltlich in mehrerlei Hinsicht unzureichend:

- Trotz der bekannten, auf Wilke-Produkte zurückgeführten Erkrankungs- und Todesfälle enthält sie keinen unmissverständlichen Hinweis auf eine potenziell lebensbedrohliche Gefährdung von Konsumentinnen und Konsumenten. Stattdessen werden Gründe „des vorbeugenden Verbraucherschutzes“ angeführt und auf einen Zusammenhang mit einem „Krankheitsausbruch“ verwiesen – von Todesfällen ist ebenso wenig die Rede wie von einer Gefahr für Leib und Leben, stattdessen wird lediglich abstrakt erwähnt, dass bei Risikogruppen auch „schwerere“ Erkrankungsverläufe möglich sind. Dem Leser wird so nicht zweifelsfrei klar, welche potenzielle Gefahr von den Produkten ausgehen kann.
- Wilke führt aus, dass die vom Rückruf „betroffenen Waren“ durch „auf allen Verpackungen angebrachte ovale Identitätskennzeichen ‚DE EV 203 EG‘ eindeutig zu identifizieren“ sind und verweist zudem darauf, dass die Produkte auch „in loser Form“ etwa an Wursttheken oder in der Gemeinschaftsverpflegung in Verkehr gebracht wurden. Das Unternehmen nennt jedoch keinen der Inverkehrbringer bzw. Verkaufsstellen, womit die Verbraucherinnen und Verbraucher gerade keine Möglichkeit zur eindeutigen Identifizierung erhielten. Auch Produktnamen oder -fotos werden nicht genannt. Offen bleibt ebenfalls, ob die vom Rückruf betroffenen Waren auch von anderen Unternehmen der Lebensmittelindustrie verarbeitet wurden und damit ggf. auch unter anderen Herstellernamen und Identitätskennzeichen in Umlauf gebracht worden sein können.
- Dies ist umso mehr ein Versäumnis, als dass die Wilke-Presseerklärung der bloßen Information, ob eine Person Wilke-Produkte verzehrt hat, indirekt selbst eine gesundheitliche Relevanz einräumt – in dem sie ausdrücklich empfiehlt: „Schwangere, die betroffene Produkte verzehrt haben, sollten sich auch ohne Symptome in ärztliche Behandlung begeben und beraten lassen.“ Der Hinweis ist aufgrund des Umstands von Bedeutung, dass eine Infektion bei Schwangeren unbemerkt verlaufen, jedoch das ungeborene Kind schädigen kann – allein fehlt es den adressierten Personen an der sicheren Möglichkeit, anhand der Angaben nachzuvollziehen, wo sie mit den nun zurückgerufenen Produkten in Berührung gekommen sein könnten.

*Anlage 26: Startseite der Wilke-Internetseite (Screenshot vom 4.10.2019)*

*Anlage 27: Presseerklärung der Fa. Wilke vom 2.10.2019*

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg als zuständige Kontrollbehörde ordnete offenbar nicht an, dass hier nachgebessert wird.

Die Angaben des Landkreisesamtes und des HMUKLV enthielten darüber hinaus nach hiesiger Einschätzung Falschinformationen. So berichtete u.a. die Deutsche Presseagentur (dpa) unter Berufung auf die Pressestelle des Landkreises Waldeck-Frankenberg: „Eine Liste der betroffenen Produkte soll es vorerst nicht geben, da alle Fleischwaren auch unter dem Firmennamen verkauft würden.“

*Anlage 28: dpa-Meldung „(Zusammenfassung 1600) Behörde stoppt Wurst-Produktion nach Todesfällen - Keime im Fleisch“ vom 2.10.2019*

Am 4. Oktober 2019 berichtete dpa weiter: „Behörden hatten zuvor erklärt, eine Rückruf-Liste sei nicht nötig, da alle Produkte von Wilke als solche deklariert seien. Waren unter anderen Markennamen seien nicht bekannt.“

*Anlage 29: dpa-Meldung „(Zusammenfassung 1415) Keime in Wurst - foodwatch sieht Versäumnisse bei Krisenmanagement“ vom 4.10.2019*

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg verzichtete auf seiner Internetseite ebenfalls auf die Nennung von Produktnamen und Verkaufsstellen, zunächst auch auf die Angabe des Identitätskennzeichens, eine Verlinkung der Wilke-Presseerklärung o.ä.

*siehe Anlage 4: Internet-Information des Landkreises vom 2.10.2019 (Screenshot vom 4.10.2019)*

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg nutzte weder selbst seine ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, um die Verbraucherinnen und Verbraucher vor der von ihm selbst in den Verfügungen gegen Wilke benannten akuten Gesundheitsgefahren zu warnen, noch sorgte er auf dem Anordnungswege dafür, dass das Unternehmen seinerseits entsprechend handelte. Er informierte zudem nach Auffassung von foodwatch unzureichend und z.T. falsch, wodurch die Menschen nicht in der Lage waren, vom Rückruf betroffene Waren sicher zu identifizieren. Regierungspräsidium Kassel und HMUKLV nutzten ihre Möglichkeiten im Rahmen der Fachaufsicht nach Ansicht von foodwatch nicht, um dies zu korrigieren.

Am 4. Oktober 2019 wurde infolge einer foodwatch-Recherche öffentlich bekannt, dass auch Handelsmarken von Metro vom Rückruf betroffen waren und insofern eben nicht nur Produkte, die unter dem Firmennamen Wilke vertrieben wurden – der durch die behördliche Kommunikation entstandene Eindruck war falsch. Den beteiligten hessischen Behörden hätte dies auch bekannt sein müssen, zumal – wie oben ausgeführt – am 26. August 2019 bereits eine Lieferliste der Firma Wilke vorlag.

*Anlage 30: foodwatch-Presseerklärung vom 4.10.2019*

*Anlage 31: Anschließend veröffentlichte Information von Metro (Screenshot vom 4.10.2019)*

Das Handelsunternehmen Kaufland machte proaktiv Verkaufsstellen von als loser Ware vertriebener Wilke-Wurst bekannt. Ikea bestätigte foodwatch-Informationen, dass auch in Filialen der Möbelkette Wilke-Aufschnitt angeboten worden war. Die überwiegende Zahl der Verkaufs- und Abgabestellen wurde jedoch nicht öffentlich. Die hessischen Behörden verzichteten jedoch zunächst auf eine Weiterverbreitung der Information über bekannte Verkaufsstellen, etwa über das offizielle staatliche Rückrufportal [www.lebensmittelwarnung.de](http://www.lebensmittelwarnung.de).

*Anlage 32: Information von Kaufland (Screenshot vom 4.10.2019)*

*Anlage 33: dpa-Bericht „(Zusammenfassung 1600) Ikea stoppt Verkauf von Wilke-Aufschnitt“ vom 7.10.2019*

Darüber hinaus machten die Behörden ihrerseits keine Angaben über die ihnen zusätzlich bekannten Verkaufswege und Abgabestellen, obwohl das Lebensmittelrecht im Falle von Gesundheitsgefahren die Benennung der Inverkehrbringer ausdrücklich vorsieht.

Dies ist vor dem Hintergrund zu bewerten, dass auch die hessischen Behörden davon ausgingen, dass bereits das bloße Wissen um den Verzehr von Wilke-Produkten ohne Krankheitssymptome von gesundheitlicher Relevanz ist. So beantwortete das Regierungspräsidium Darmstadt eine Anfrage von foodwatch an das HMUKLV nach der behördlichen Empfehlung für Schwangere mit der Aussage: „Schwangere, die betroffene Produkte verzehrt haben, sollten sich auch ohne Symptome in ärztliche Behandlung begeben und sich beraten lassen.“

*Anlage 34: E-Mail aus dem Regierungspräsidium Darmstadt, 15.10.2019*

Am 7. Oktober 2019 veröffentlichte das HMUKLV schließlich eine Liste mit rund 1.100 Produktbezeichnungen sowie eine Liste mit 13 Markennamen, die vom Rückruf betroffen waren. Die Listen erwiesen sich als nicht vollständig und mussten später korrigiert und ergänzt werden. Bis zum heutigen Tage jedoch verzichteten alle beteiligten hessischen Behörden darauf, die ihnen bekannten Verkaufs- und Abgabestellen zu benennen – obwohl die veröffentlichten Produkt- und Markenlisten keine Identifizierung von als lose Ware vertriebener Wilke-Wurst ermöglichten.

Auch gibt es Hinweise darauf, dass weitere Marken vom Rückruf betroffen sein könnten, die nicht öffentlich benannt wurden: So gab das HMUKLV am 25. Oktober 2019 gegenüber foodwatch an: „Nach derzeit vorliegenden Informationen wurden auch in Fertigprodukten anderer Hersteller verarbeitete Wilke-Produkte durch den Rückruf erreicht.“ Nach Auffassung von foodwatch ist die Formulierung widersprüchlich. Fertiggerichte anderer Hersteller dürften i.d.R. nicht nur unter anderen Markennamen, sondern auch unter einem anderen Identitätskennzeichen als dem von Wilke vertrieben worden sein. Ein Rückruf solcher Produkte, die Zutaten aus der Produktion von Wilke enthalten, wurde nach Kenntnis von foodwatch jedoch zu keinem Zeitpunkt öffentlich gemacht.

*Anlage 35: Auskunft des HMUKLV gegenüber foodwatch vom 25.10.2019; S. 10*

Nach Auffassung von foodwatch verfügten alle beteiligten Behörden zweifelsfrei über entsprechende, potenziell gesundheitsrelevante Informationen. So lag frühzeitig eine Abnehmerliste der Firma Wilke vor (s.o.). Ferner trugen Lebensmittelüberwachungsbehörden im Zuge des Rückrufmanagements nach dem 2. Oktober 2019 dazu bei, mehr und mehr Verkaufsstellen zu recherchieren. Aufgrund der Eintragungen im behördeninternen Schnellwarnsystem dürften diese dem Landkreis Waldeck-Frankenberg als zuständige Kontrollbehörde ebenso wie den Fachaufsichtsbehörden bekannt gewesen sein.

Ministerin Priska Hinz gab am 16. Oktober 2019 im Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Hessischen Landtags an: „Die hessische Landeskontaktstelle für das Europäische Schnellwarnsystem beim Regierungspräsidium Darmstadt stellt die Produktinformationen und Vertriebswege in das behördeninterne EU-Schnellwarnsystem RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) ein. Das RASFF wurde am 2. Oktober 2019 mit den entsprechenden Informationen zum Rückruf der Fa. Wilke ‚gefüttert‘. [...] Alle zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden in Deutschland und im europäischen Ausland erhalten über das RASFF Information zum öffentlichen Rückruf der Fa. Wilke. [...] Die jeweils örtlich für die belieferten Kunden zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden überwachen den Rückruf. Sie prüfen, ob die Kunden ggf. wiederum ihre Kunden über den Rückruf informiert haben, und sorgen dafür, dass weitere Vertriebswege im Rahmen von Lieferlisten erstellt und in das RASFF eingestellt werden. [...] Auf diesem Weg entsteht im behördlichen EU-Schnellwarnsystem ein ‚Lieferlistenbaum‘, der letztlich alle Verzweigungen bis zum Einzelhandel, der Gastronomie, Tagesverpflegungseinrichtungen etc. in allen betroffenen Ländern abdeckt. Eine einzige Liste mit allen belieferten Kunden existiert nicht.“

*Anlage 36: Stenografischer Bericht (Vorabauszug) der 9. Sitzung – Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 16.10.2019, S. 11*

Auch wenn Ministerin Priska Hinz also persönlich Kenntnis davon hatte, dass die Behörden über offenbar umfassende Informationen über die Lieferwege und Verkaufsstellen verfügten, veranlasste sie keine öffentliche Information. Der von Frau Hinz zitierte „Lieferlistenbaum“ wurde nie öffentlich. Dabei spielt es nach Auffassung von foodwatch keine Rolle, zu welchem Zeitpunkt wie viele Verkaufsstellen bekannt waren oder ob „eine einzige“ Liste mit „allen“ belieferten Kunden bestand – mit Blick auf die lange Inkubationszeit (siehe 1.) und die gesundheitliche Relevanz der Information insbesondere für Schwangere wären die Ministerin und die ihr nachgeordneten Behörden nach Auffassung von foodwatch in der lebensmittelrechtlichen Verpflichtung gewesen, die ihnen *vorliegenden* Informationen auch über die Inverkehrbringer jeweils unmittelbar nach Bekanntwerden öffentlich zu machen.

Der hier zitierte und auch gegenüber Medien gemachte Hinweis aus dem HMUKLV, dass eine *vollständige* Liste der Abgabestellen nicht vorliegt, deutet zudem auf die mangelhafte Umsetzung eines Grundsatzprinzips des europäischen Lebensmittelrechts – der Rückverfolgbarkeit – hin. Wenn der hessischen Ministerin Mitte Oktober 2019 klar war, dass die Rückverfolgbarkeit offenbar nicht funktioniert, so begibt sie sich in die Verantwortung, darauf hinzuwirken, dieses Rechtsprinzip zu seiner Durchsetzung zu verhelfen.

Zusammengefasst lässt sich nach Auffassung von foodwatch sagen, dass die öffentliche Informationspolitik der hessischen Behörden nicht geeignet waren, die Menschen effektiv und wirksam vor einer potenziellen Gesundheitsgefahr zu warnen. Die Angaben waren (und sind es z.T. bis heute) lückenhaft, fehlerhaft und vorhandene Informationen wurden nicht öffentlich gemacht.

## 5. Lebensmittelrechtliche Pflichten der Behörden

Die Aufgaben und Pflichten der Lebensmittelbehörden sind in europäischen und nationalen Verordnungen, Gesetzen und Verwaltungsvorschriften festgelegt (alle Hervorhebungen durch foodwatch):

### Unabhängigkeit der Behörde

Das Lebensmittelrecht setzt unabhängige Behörden voraus:

*Basis-Verordnung (VO 178/2002 EG), Erwägungsgrund 9:*

*„Es muss dafür gesorgt werden, dass Verbraucher, andere Akteure und Handelspartner dem Lebensmittelrecht zugrunde liegenden Entscheidungsfindungsprozess, seiner wissenschaftlichen Grundlage und den Strukturen und der **Unabhängigkeit** der Institutionen, die für den Schutz der Gesundheit und anderer Belange zuständig sind, Vertrauen entgegenbringen.“*

Die im relevanten Zeitraum noch gültige europäische Kontrollverordnung VO 882/2004 (EG) legt in Art. 5 Abs. 2 für die Delegation von Aufgaben fest, dass eine zuständige Behörde Aufgaben im Zusammenhang mit amtlichen Kontrollen nur an andere (=„Kontrollstellen“) übertragen darf, wenn

... „nachgewiesen ist, dass die Kontrollstelle

[...]

ii) über eine ausreichende Zahl entsprechend qualifizierter und erfahrener Mitarbeiter verfügt,

iii) im Hinblick auf die Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben **unabhängig und frei von jeglichem Interessenkonflikt** ist [...].“

Auch aus dieser Bestimmung geht hervor, dass das Lebensmittelrecht eine Unabhängigkeit einer Behörde und die Vermeidung von Interessenskonflikten als selbstverständlich voraussetzt.

### Angemessene finanzielle und personelle Ausstattung der Kontrollbehörden

Art. 26 der Kontrollverordnung VO 882/2004 (EG) gibt vor:

„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass **angemessene finanzielle Mittel** für die amtlichen Kontrollen verfügbar sind, und zwar aus beliebigen Mitteln, die sie für angemessen halten, einschließlich einer allgemeinen Besteuerung oder der Einführung von Gebühren oder Kostenbeiträgen, **damit die erforderlichen personellen und sonstigen Mittel bereitgestellt werden können.**“

Die bundesweite 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 (AVV Rahmen-Überwachung – AVV RÜb) präzisiert in § 3 Abs. 1:

„Die zuständigen Behörden tragen dafür Sorge, dass **fachlich ausgebildete Personen in den jeweiligen Fachbereichen in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen**, um die amtliche Kontrolle durchführen zu können.“

### Kontrolltätigkeit und behördliche Maßnahmen

Für die Veranlassung eines öffentlichen Rückrufs – d.h. einer Warenrücknahme in Verbindung mit einer öffentlichen Verzehrwarnung – ist das entscheidende Kriterium die Frage, ob auch nur der Verdacht besteht, dass die betroffenen Produkte bei den Endverbraucherinnen und -verbrauchern angekommen sein könnten. In Art. 19, Abs. 1 Basis-VO 178/2002 (EG) heißt es:

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

Ein u.a. dieser Maßgabe entsprechendes Handeln sicherzustellen bzw. nötigenfalls selbst die Öffentlichkeit zu informieren ist Aufgabe der zuständigen Behörden, so Art. 17 Basis-VO 178/2002 (EG):

„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.“

In Bezug auf behördliche Kontrollaufgaben konkretisiert die im maßgeblichen Zeitraum noch geltende Kontrollverordnung VO 882/2004 (EG):

„Die zuständigen Behörden führen Verfahren ein, mit denen:

- a) die **Wirksamkeit** der von ihnen durchgeführten amtlichen Kontrollen überprüft wird;
- b) **sichergestellt** wird, dass bei Bedarf Abhilfemaßnahmen ergriffen werden [...].“ (Artikel 8, Abs. 3)

„Stellt die zuständige Behörde einen Verstoß fest, so trifft sie die erforderlichen Maßnahmen, um **sicherzustellen**, dass der Unternehmer Abhilfe schafft.“ (Artikel 54, Abs. 1)

Im nationalen Recht führt § 39 Abs. 2 LFGB aus:

„Die zuständigen Behörden treffen **die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen, die zur Feststellung oder zur Ausräumung eines hinreichenden Verdachts eines Verstoßes oder zur**

**Beseitigung festgestellter Verstöße oder zur Verhütung künftiger Verstöße** sowie zum Schutz vor Gefahren für die Gesundheit oder vor Täuschung erforderlich sind. Sie können insbesondere

1. anordnen, dass derjenige, der ein Erzeugnis hergestellt, behandelt oder in den Verkehr gebracht hat oder dies beabsichtigt,

a) eine Prüfung durchführt oder durchführen lässt und das Ergebnis der Prüfung mitteilt,

b) ihr den Eingang eines Erzeugnisses anzeigt,

wenn Grund zu der Annahme besteht, dass das Erzeugnis den Vorschriften dieses Gesetzes, der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen oder der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich dieses Gesetzes nicht entspricht,

2. **vorübergehend verbieten, dass ein Erzeugnis in den Verkehr gebracht wird, bis das Ergebnis einer entnommenen Probe** oder einer nach Nummer 1 angeordneten Prüfung vorliegt,

3. **das Herstellen, Behandeln oder das Inverkehrbringen von Erzeugnissen verbieten** oder beschränken,

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

[...]

7. **anordnen**, dass diejenigen, die einer von einem in Verkehr gebrachten Erzeugnis ausgehenden Gefahr ausgesetzt sein können, **rechtzeitig in geeigneter Form auf diese Gefahr hingewiesen werden**,

8. **Anordnungen zur Durchsetzung der Pflicht des Lebensmittelunternehmers zur Unterrichtung der Verbraucher** nach Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Pflicht des Futtermittelunternehmers zur Unterrichtung der Verwender nach Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 **treffen** und

9. **die Öffentlichkeit** nach Maßgabe von § 40 **informieren**.“

#### Durchsetzung der Rückverfolgbarkeit

In Artikel 18 der europäischen Basis-Verordnung (VO 178/2002) heißt es:

„(1) **Die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln** und Futtermitteln, von der Lebensmittelgewinnung dienenden Tieren und allen sonstigen Stoffen, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, dass sie in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet werden, **ist in allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sicherzustellen**.

(2) Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer müssen in der Lage sein, jede Person festzustellen, von der sie ein Lebensmittel, Futtermittel, ein der Lebensmittelgewinnung dienendes Tier oder einen Stoff, der dazu bestimmt ist oder von dem erwartet werden kann, dass er in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet wird, erhalten haben. Sie richten hierzu Systeme und Verfahren ein, mit denen diese Informationen den zuständigen Behörden auf Aufforderung mitgeteilt werden können.

(3) Die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer richten Systeme und **Verfahren zur Feststellung der anderen Unternehmen ein, an die ihre Erzeugnisse geliefert worden sind**. Diese Informationen sind den zuständigen Behörden auf Aufforderung zur Verfügung zu stellen.“

### Informationspflichten

Bereits die europäische Basis-Verordnung 178/2002 legt die Pflichten der Lebensmittelbehörden fest. So heißt es in Erwägungsgrund 22:

*„Es muss dafür gesorgt werden, dass das Vertrauen der Verbraucher und der Handelspartner durch eine offene und transparente Entwicklung des Lebensmittelrechts gewährleistet wird, sowie auch dadurch, dass die Behörden in geeigneter Weise dafür sorgen, dass die Öffentlichkeit informiert wird, wenn ein hinreichender Verdacht dafür vorliegt, dass ein Lebensmittel ein Gesundheitsrisiko darstellen kann.“*

In Artikel 10 der Verordnung steht das Prinzip, bereits im Verdachtsfalle über ein mögliches Gesundheitsrisiko informieren zu müssen, und zwar möglichst umfassend:

*„Besteht ein hinreichender Verdacht, dass ein Lebensmittel oder Futtermittel ein Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier mit sich bringen kann, so unternehmen die Behörden unbeschadet der geltenden nationalen oder Gemeinschaftsbestimmungen über den Zugang zu Dokumenten je nach Art, Schwere und Ausmaß des Risikos geeignete Schritte, um die Öffentlichkeit über die Art des Gesundheitsrisikos aufzuklären; dabei sind möglichst umfassend das Lebensmittel oder Futtermittel oder die Art des Lebensmittels oder Futtermittels, das möglicherweise damit verbundene Risiko und die Maßnahmen anzugeben, die getroffen wurden oder getroffen werden, um dem Risiko vorzubeugen, es zu begrenzen oder auszuschalten.“*

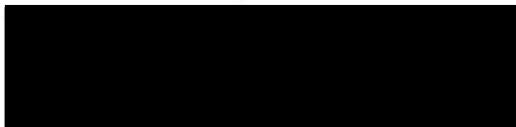
Im nationalen Recht konkretisiert § 40 Abs. 1 LFGB, dass die Behörden zur Gefahrenabwehr nicht nur befugt sind, die Namen betroffener Produkte sowie beteiligter Unternehmen einschließlich der Inverkehrbringer zu nennen; sie sollen dies auch ausdrücklich:

*„Die zuständige Behörde soll die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels und des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt wurde oder in den Verkehr gelangt ist, und, wenn dies zur Gefahrenabwehr geeigneter ist, auch unter Nennung des Inverkehrbringers, nach Maßgabe des Artikels 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 informieren.“*

Die Aufgaben dürften verletzt worden sein.

Bei Rückfragen zu den Angaben und foodwatch-Recherchen in dieser Sache stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Rücker  
Geschäftsführer foodwatch Deutschland