



CHRONISCH VERGIFTET

Ein Jahr nach dem Dioxinskandal:
Ein foodwatch-Report über
organisiertes Politikversagen

CHRONISCH VERGIFTET

Ein Jahr nach dem Dioxinskandal:
Ein foodwatch-Report über
organisiertes Politikversagen

„Wie Dioxinskandale in der Vergangenheit zeigen, sind verunreinigte Futtermittel häufig die Ursache für die Kontamination von Lebensmitteln. Daher müssen Futtermittel verstärkt kontrolliert und Produktionsverfahren so geregelt werden, dass eine Kontamination möglichst gering gehalten wird. Die Grenzwerte in Futtermitteln und in Lebensmitteln müssen langfristig so weit gesenkt werden, dass die gesamte Bevölkerung den von der WHO empfohlenen Vorsorgewert einhalten kann.“ (Umweltbundesamt) ¹

„Wesentliche Möglichkeiten und Strategien, die Dioxinbelastung des Menschen zu reduzieren, bestehen darin, die im Rahmen der Überwachung gewonnenen Erkenntnisse dahingehend zu nutzen, Eintragspfade bzw. punktuelle Dioxinquellen zu verschließen.“ (Bundesinstitut für Risikobewertung) ²

1 <http://www.umweltbundesamt.de/chemikalien/dioxine.htm#12>

2 http://www.bfr.bund.de/cm/343/kein_gesundheitliches_risiko_durch_den_verzehr_von_eiern_und_fleisch_auf_der_basis_aktuell_ermittelter_dioxingehalte.pdf

INHALT

04	Vorwort
05	1. Die Dioxinpolitik der EU
07	2. Futtermittelrecht: ein stumpfes Schwert
10	3. Dioxinskandal 2010/2011: Wie das Dioxin ins Ei kam
12	4. Woher kam das Dioxin?
14	5. Gesundheitsgefährdung durch das Dioxin
16	6. Stand der juristischen Ermittlungen
18	7. Der Zehn-Punkte-Plan von Ministerin Ilse Aigner: Maßnahmen und Bewertung
20	7.1 Zulassungspflicht für Einzelfuttermittel-Unternehmen
21	7.2 Trennung der Produktionsströme
22	7.3 Ausweitung rechtlicher Vorgaben für die Futtermittelkontrolle
26	7.4 Meldepflichten für private Laboratorien
27	7.5 Verbindlichkeit der Futtermittelpositivliste
28	7.6 Verpflichtung zur Absicherung des Haftungsrisikos
29	7.7 Überprüfung des Strafrahmens
30	7.8 Ausbau des Dioxin-Monitorings
31	7.9 Verbesserung der Qualität der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung
32	7.10 Transparenz für Verbraucher
33	8. Staatsrechtliche und verfassungspolitische Aspekte
36	9. Zusammenfassende Bewertung
38	10. Forderungen

VORWORT

Am 21. Dezember 2010 geht beim niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) in Oldenburg eine Selbstanzeige des Mischfutterherstellers Wulfa-Mast aus dem niedersächsischen Dinklage ein. In der Mitteilung berichtet Wulfa-Mast von geringfügig erhöhten Dioxinkonzentrationen in zwei Partien Legehennenfutter, die Wulfa-Mast selbst hergestellt hat. Rund zwei Wochen später, auf dem Höhepunkt des Dioxin-Skandals Anfang Januar, sind in Deutschland 4.760 landwirtschaftliche Betriebe von den Behörden gesperrt.

Der Dioxinskandal löst ein über Wochen andauerndes Medienecho aus, das in Rücktrittsforderungen an die Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Ilse Aigner gipfelt. Der Ruf nach einer Politik, die endgültig den regelmäßig wiederkehrenden, dem gleichen Muster folgenden Futtermittelskandalen ein Ende setzt, ist unüberhörbar. Unter starken Druck geraten legt Ilse Aigner am 14. Januar 2011 einen Zehn-Punkte-Plan vor, der den Missständen in Zukunft vorbeugen soll.

Erfahrungsgemäß steht das öffentliche Interesse, nachzuprüfen, was von derartigen Ankündigungen tatsächlich umgesetzt wurde und wie wirksam dies ist, in keinem Verhältnis zu der ursprünglichen Aufregung. Wir sehen es deshalb als eine Verpflichtung an, ein Jahr nach dem Dioxin-Skandal zu dokumentieren, was aus den Ankündigungen der Politik geworden ist, ob der Vorfall rechtliche Konsequenzen nach sich gezogen hat und die Hintergründe des Vorfalles aufgeklärt wurden. Die foodwatch-Bilanz ist ernüchternd: Auch diesmal wurde alles andere als ein Durchbruch erzielt. Anders gesagt: Nach dem Dioxin-Skandal ist vor dem Dioxin-Skandal.

Dass sich im November 2011 bereits wieder ein Dioxinvorfall nach dem klassischen Muster ereignete, ist deshalb keineswegs eine Überraschung, sondern die erwartbare Folge einer gescheiterten Politik, die ihren Praxistest nicht besteht: Sechsmal über dem Grenzwert mit Dioxin belastete Zuckerrübenschnitzel wurden zur Futterherstellung eingesetzt. Als der Hersteller die Belastungen meldete, war das Futter schon verkauft und teilweise verfüttert. Die Behörden speisten die Öffentlichkeit damit ab, dass wegen der Vermischung der Rübenschnitzel mit anderen Zutaten die im Mischfuttermittel gemessene Dioxinbelastung unterhalb des Grenzwertes liegen würde. Und die Regierung setzte noch eins drauf. Sie verkaufte den Vorfall als erfolgreiche Politik: Der Dioxin-Aktionsplan sei erfolgreich auf den Weg gebracht worden, dadurch werde die Lebensmittelkette sicherer und das Netz der Kontrollen engmaschiger. „Die Meldepflicht funktioniert, sonst wäre dieser Fall überhaupt nicht bekannt geworden.“³ Hätte die Regierung jedoch die verbindlichen Dioxintests für alle Bestandteile der Futtermittel nicht wieder fallen gelassen, entgegen ihrer ursprünglichen Ankündigung und auf Druck der Futtermittelindustrie, wären die Zuckerrübenschnitzel auf Dioxin getestet worden und nicht im Futtermittel gelandet. Wieder einmal hat sich gezeigt: Verbraucherinteressen sind bei einem Ministerium, das sich als Dienstleister der Futtermittelindustrie versteht, nicht gut aufgehoben.

foodwatch e.V., Berlin, im Dezember 2011

3 dapd-Meldung, 10.11. 2011: „Verbraucherschützer kritisieren Aigners Dioxin-Politik“

1. DIE DIOXINPOLITIK DER EU

Dioxin verbinden die Menschen vor allem mit der Umweltkatastrophe von Seveso im Jahr 1976. Das bei dem Chemieunglück freigesetzte „Seveso-Dioxin“ (2,3,7,8-TCDD) gilt als eine der giftigsten je durch Menschenhand geschaffenen Chemikalien. Zahlreiche weitere Dioxinverbindungen entfalten ihre giftige Wirkung über den gleichen Mechanismus wie das Seveso-Dioxin. Der Dioxingehalt einer Probe gibt die giftige Wirkung der Summe aller Dioxinverbindungen an; er wird mit der Einheit pg/g TEQ (Pikogramm Dioxin-Toxizitätsäquivalent pro Gramm) bzw. ng/kg (Nanogramm pro Kilogramm) ausgedrückt. Die maximale, täglich duldbare Dioxinbelastung (TDI) der Menschen in Deutschland bzw. in der Europäischen Union (EU) sollte gemäß der Dioxin-Strategie der EU zwei Pikogramm pro Kilogramm Körpergewicht pro Tag nicht überschreiten. Nicht die maximale, sondern die durchschnittliche Dioxinbelastung der Menschen in der EU wird auf zwei Pikogramm pro Kilogramm Körpergewicht geschätzt. Das bedeutet, dass ein signifikanter Teil der Europäer je nach Verzehrsgewohnheiten derzeit einer höheren Dioxinbelastung ausgesetzt ist.

Um das Ziel einer reduzierten Dioxinaufnahme zu erreichen, strebt die EU an, die tägliche duldbare Dioxinaufnahme auf ein Pikogramm TEQ pro Kilogramm Körpergewicht zu reduzieren. Dazu muss die Dioxinaufnahme durch Nahrungsmittel deutlich gesenkt werden. Denn 80 Prozent der Dioxinbelastung entstehen durch tierische Lebensmittel, davon sind etwa 90 Prozent auf die Dioxinbelastung der Futtermittel zurückzuführen.

Die EU-Politik verfolgt ihre eigenen Ziele nicht konsequent. Die Grenzwerte richten sich nicht nur nach der Belastung der Menschen bzw. der tolerierten Tagesdosis, sondern auch nach der tatsächlich in den unterschiedlichen Produkten vorkommenden Belastung. Dabei werden die gesetzlichen Höchstwerte in der Regel so gesetzt, dass belastete Ware nicht vom Markt genommen werden muss. So ist zum Beispiel der Grenzwert für Fischöl bedeutend höher als für andere Öle, weil Fischöl in der Regel höher belastet ist. Die Grenzwerte schützen besonders gefährdete Gruppen wie z. B. Ostsee-Anrainer mit häufigem Fischkonsum oder Kleinkinder nicht ausreichend. Finnland, Schweden und Lettland haben es sogar geschafft, die Grenzwerte für regelmäßig hoch belastete Ostseefische außer Kraft zu setzen. Es werden stattdessen staatliche Ernährungsempfehlungen herausgegeben. Mangels lückenloser Kontrollpflichten werden immer wieder zu hoch belastete Einzelfutter-Komponenten verwendet, so dass das mit diesen produzierte Mischfutter die zulässigen Höchstgehalte überschreitet. Auch die, zwar verbotene, gleichwohl rentable und daher von einzelnen Mischfutter-

mittelunternehmen verfolgte vorsätzliche oder fahrlässige Praxis, unzulässig hoch belastete Einzelfuttermittelchargen mit unbelasteten Chargen zu verdünnen, um dadurch die Grenzwerte des Mischfutters einzuhalten, führt dazu, dass immer wieder unnötig hoch belastete Lebensmittel in die Verkaufsregale gelangen, obwohl die Dioxinbelastung einer Futtermittelkomponente bereits erkannt wurde. Durch die Verdünnung wird aber der Dioxineintrag nicht vermindert, sondern nur weitflächiger verteilt. Dioxin reichert sich im Fettgewebe von Mensch und Tier an und baut sich nur extrem langsam ab.⁴

Die europäischen Minimierungsziele ernst zu nehmen, bedeutet: Dioxinbelastungen gleich welcher Höhe müssen in erster Linie vermieden werden. Da, wo diese technisch unvermeidbar sind, müssen Dioxine, wo immer möglich, erkannt und die betroffenen Produkte beseitigt werden. Vor diesem Hintergrund muss es das primäre Ziel einer aktiven Dioxinpolitik sein, präventiv über die gesetzlich erlaubten Höchstmengen hinaus belastete Futtermittelkomponenten aus der Nahrungsmittelkette herauszuhalten. Zu hoch mit Dioxin belastete Futtermittel dürfen nicht zur Produktion von tierischen Lebensmitteln eingesetzt werden und eine vorsätzliche oder fahrlässige Verdünnung von zu hoch belasteten Futtermittelzutaten mit niedrig belasteten oder unbelasteten Chargen muss verhindert werden. Die Effektivität von Maßnahmen zum Schutz vor Dioxin muss sich an diesen Kriterien messen lassen.

Die wirkungsvollste präventive Schutzmaßnahme auf der Ebene der Futtermittelproduktion wäre, die Futtermittelunternehmen gesetzlich zu verpflichten, jede Einzelfuttermittelcharge vor dem Verkauf bzw. der Verwendung in einem Mischfutter auf Dioxine zu testen, die Messwerte unmittelbar an die Behörden zu melden und zu hoch belastete Ware aus der Nahrungsmittelkette zu entfernen.

4 Dass Verdünnung so etwas wie eine „Dioxin-Entwarnung“ sei, wird auch regelmäßig von den Behörden suggeriert. Am 7.11.2011 wird bekannt, dass in Einzelfuttermittel aus Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt die Grenzwerte für Dioxin überschritten worden sind. Der Kölner Zuckerproduzent Pfeifer & Langen hatte bei Eigentests Anfang Oktober die erhöhten Werte in Zuckerrübenschnitzeln festgestellt. Beliefert wurden offenbar Landwirte und Futtermittelhersteller in Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hamburg, Bayern und Rheinland-Pfalz. Da die Zuckerrübenschnitzel aber nur 10 bis 15 Prozent des Futters ausmachen, sei nicht davon auszugehen, „dass am Ende eine Überschreitung gegeben ist“, sagte der Sprecher des Landwirtschaftsministeriums von Nordrhein-Westfalen (vgl. dapd-Meldung, 7.11.2011, „Erhöhte Dioxinwerte in Futtermittelzusätzen gemessen“).

2. FUTTERMITTELRECHT: EIN STUMPFES SCHWERT

Als Reaktion auf die Rinderkrankheit BSE erhielten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Jahr 2002 durch die Basis-Verordnung 178/2002 ein neues Lebensmittel- und Futtermittelrecht, das u. a. in Deutschland zur Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts durch Erlass des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) im Herbst 2005 führte. Das neue Recht geht von einem hohen Gesundheits- und Verbraucherschutzniveau aus. Sowohl der Vorsorgegrundsatz als auch der Schutz vor „potenziellen Gesundheitsgefahren“, wie sie etwa von Dioxin ausgehen, ist im neuen Recht verankert.

Auf der untergesetzlichen Ebene (deutsche ministerielle Verordnungen) und beim Vollzug hat sich, trotz ausdrücklicher „Ermächtigungen zum Schutz der Gesundheit“ in § 22 LFGB⁵ jedoch gegenüber dem alten Recht wenig geändert.⁶ Im Futtermittelrecht liegt nach wie vor der Schwerpunkt auf dem Krisenmanagement und nicht auf der Prävention.

Dies gilt auch für den am 14. Januar 2011 vorgestellten Zehn-Punkte-Plan, in dem als wichtigste Maßnahmen „Meldepflichten“ und bürokratische Verfügungen wie Registrierung und Zulassung von Betrieben stehen.

Unangetastet bleibt eine Bestimmung im LFGB, derzufolge die Meldepflichten mit einem „Verwendungsverbot“ verbunden sind (§ 44, Abs. 6 LFGB).⁷ Und das bedeutet: Wenn ein Futtermittelunternehmer seiner Pflicht, Dioxinbelastungen zu melden, nachkommt, darf der Staat die dabei gewonnenen Informationen nicht verwenden, um ihn wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit zu verfolgen. Anders zum Beispiel im Steuerrecht: Dort kann eine Selbstanzeige nur vor Strafe schützen, wenn man gleichzeitig die sich aus der Selbstanzeige ergebende zusätzliche Steuer nachzahlt.

Das „Verwendungsverbot“ gilt nicht nur für die vom Anzeigenden begangenen spezifischen futtermittelrechtlichen Delikte (u. a. der zeitliche Verstoß gegen die Meldepflicht). Auch für die Verfolgung von damit verbundenen Straftaten wie Betrug dürfen die gewonnenen Informationen nicht verwendet werden. Das trifft auch zu, wenn die

„Zweck des Gesetzes ist es, vorbehaltlich des Absatzes 2 bei Lebensmitteln, Futtermitteln, kosmetischen Mitteln und Bedarfsgegenständen den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher durch Vorbeugung gegen eine oder Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit sicherzustellen.“

Lebensmittel- und Futtermittelgesetz-
buch (LFGB) § 1 Abs. 1 Nr. 1

Wenn ein Futtermittelunternehmer seiner Pflicht, Dioxinbelastungen zu melden, nachkommt, darf der Staat die dabei gewonnenen Informationen nicht verwenden, um ihn wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit zu verfolgen – auch, wenn er erst meldet, wenn die Futtermittel schon verkauft und eventuell sogar verfüttert sind.

⁵ § 22 LFGB Ermächtigungen zum Schutz der Gesundheit: „Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zur Erfüllung der in § 1 Absatz 1 Nummer 1, auch in Verbindung mit Absatz 3, genannten Zwecke erforderlich ist, bei dem Herstellen oder dem Behandeln von Futtermitteln die Verwendung bestimmter Stoffe oder Verfahren vorzuschreiben, zu verbieten oder zu beschränken.“

⁶ Vgl. „Lug und Trog“, foodwatch Futtermittel-Report, 2005

⁷ Vgl. Rechtsanwalt Cornelius Knappmann-Korn, „Rechtliche Aspekte der Dioxin-Politik“, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag von foodwatch, November 2011

Meldung letztlich nicht dabei helfen kann, belastete Futtermittel vom Markt zu nehmen, also wenn erst gemeldet wird, nachdem die kontaminierte Ware schon im Handel ist. Derartig ausgestaltete Meldepflichten sind für die Verhinderung gesundheitlicher Risiken denkbar ungeeignet, sie können sogar gegenteilige Effekte haben.

Auch die nach jedem Skandal erhöhten Bußgelder und Strafen machen unter Präventionsgesichtspunkten wenig Sinn, weil der Abschreckungscharakter wegen mangelnder Sanktionswahrscheinlichkeit gering ist. Vor allem drei Gründe sind dafür verantwortlich:

Erstens wird in der Rechtspraxis der Beweis für eine „**konkrete**“ **Gesundheitsgefährdung von Menschen** auf Grund von Verstößen gegen das Recht verlangt. Dieser Nachweis ist nur sehr schwer zu erbringen, insbesondere bei langfristig wirkenden Giften wie Dioxin. Eine spätere Krebserkrankung kann auch auf viele andere Ursachen zurückzuführen sein.

Zweitens kommt erschwerend hinzu, dass das deutsche Strafrecht ein **Individualstrafrecht** ist. Das heißt, die Schuldhaftigkeit muss einer Person nachgewiesen werden. Das gelingt oftmals nicht und verringert deshalb bei Wirtschaftsstraftaten die Wahrscheinlichkeit, bestraft zu werden.

Drittens muss bei einer strafrechtlichen Verfolgung auch noch der **Vorsatz** nachgewiesen werden, was unter den gegenwärtigen Bedingungen ebenfalls fast unmöglich ist.

Politiker betonen zwar gerne, dass Verantwortliche hart bestraft werden sollen, dies ist jedoch höchstens zur Beruhigung des Publikums geeignet. Die damalige Bundesverbraucherministerin Renate Künast (Grüne) sagte nach dem Nitrofenskandal im Jahr 2002: „Ich erwarte, dass mit aller Härte bestraft wird. Das war kein Kavaliersdelikt ... aber darum kümmern sich die Staatsanwälte.“⁸ Die derzeitige Amtsinhaberin Ilse Aigner (CSU) äußerte sich in einem Interview mit der Passauer Neuen Presse fast identisch: „Wer skrupellos Futtermittel panscht und mit der Gesundheit der Menschen spielt, muss die volle Härte des Gesetzes zu spüren bekommen.“⁹

Und so sieht die Realität aus: Im Falle der Dioxin-Kontamination vom Januar 2011 ist es bisher noch nicht einmal zu einem Verfahren gekommen. Nicht auszuschließen ist, dass die Strafverfolgung so ausgeht wie im Nitrofen-Fall. Im Jahr 2002 war der Giftstoff Nitrofen über eine mit Pflanzengiften belastete Lagerhalle in Mecklenburg Vorpommern in Bio-Eier gelangt. Nach Einstellung der strafrechtlichen Ermittlungen wurden im Jahr 2005, drei Jahre nach dem Vorfall, Bußgelder in Höhe von 3075, 2625 und 1025 Euro gegen tatbeteiligte Personen auf

8 Vgl. „Nitrofen – Chronik einer angekündigten Vergiftung“, foodwatch-Report, 2002; Renate Künast, Interview in der Hamburger Morgenpost am 17.06.2002

9 Passauer Neue Presse vom 14.01.2011

unteren Hierarchieebenen verhängt. Bußgelder müssen die wirtschaftliche Situation der Verurteilten berücksichtigen, weshalb die hohen theoretischen Bußgelder von bis zu 100.000 Euro in den seltensten Fällen verhängt werden und daher nur eine sehr begrenzte präventive Wirkung.¹⁰

10 Zum Stand der juristischen Ermittlungen vgl. Abschnitt 6

3. DIOXINSKANDAL 2010/2011: WIE DAS DIOXIN INS EI KAM

Der Mischfutterhersteller Wulfa-Mast aus Dinklage im Landkreis Vechta zeigt sich am 21. Dezember 2010 beim Niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) in Oldenburg selbst an. In zwei Partien Legehennenfutter, die Wulfa-Mast hergestellt hat, sind geringfügig erhöhte Dioxinkonzentrationen festgestellt worden: 1,1 und 1,56 Nanogramm Dioxin pro Kilogramm (ng/kg). Der Grenzwert für Dioxin in solchem Mischfuttermittel liegt bei 0,75 ng/kg. Am 22. Dezember wird Wulfa-Mast vom LAVES vor Ort überprüft. Auf Grund der ersten Prüfergebnisse wird die weitere Herstellung und Auslieferung von Futtermitteln verboten. Für bereits ausgelieferte Futtermittel wird ein Rückruf angeordnet. Die für die bereits belieferten Betriebe zuständigen Behörden in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen werden informiert.

Eine Rückverfolgung der von Wulfa-Mast verwendeten Einzelfuttermittel führt zum Fettmischer und Händler Harles und Jentzsch aus dem schleswig-holsteinischen Itzehoe. Am 27. Dezember schickt Schleswig-Holstein den Entwurf einer für das europäische Behörden-Informationssystem RASFF gedachten Schnellwarnung an alle zuständigen Landesbehörden in Deutschland. Das Versenden eines Entwurfes ist ungewöhnlich, hat aber seinen Grund: In einer Probe von Fetten von Harles und Jentzsch, welche über die Spedition Lübbe im niedersächsischen Bösel vertrieben wurde, haben die Behörden einen Gehalt von 123 Nanogramm Dioxin pro Kilogramm Fett festgestellt. Das ist das 164-fache des Zulässigen. Erlaubt sind auch hier 0,75 Nanogramm Dioxin pro Kilogramm.

Am 29. Dezember meldet Nordrhein-Westfalen eine Überschreitung der Dioxingrenzwerte in Eiern von Legehennenbetrieben, die von Wulfa-Mast beliefert wurden. Am Tag darauf liegen auch Grenzwertüberschreitungen aus Niedersachsen vor.

Durch Ermittlungen bei Harles und Jentzsch stellen die Behörden aus Schleswig-Holstein fest, dass der ursprüngliche Lieferant der belasteten sogenannten technischen Fettsäuren der Biodieselhersteller und Fethändler Petrotec aus Emden ist. Petrotec hat 26 Tonnen Fette, die als Destillationssumpf und Rückstand bei der Biodieselherstellung anfallen, an Harles und Jentzsch geliefert. Das Geschäft wurde über die Firma BV Olivet aus den Niederlanden vermittelt. Allerdings traten die Niederländer nur als Makler auf. Petrotec hatte die Fettsäure ordnungsgemäß als technisches Fett deklariert. Bei Harles und Jentzsch werden diese Fettsäuren aber mit anderen Fetten vermischt und dann als Futterfett an Mischfutterhersteller verkauft. Das potentiell kontaminierte Futterfett

rechnen die Behörden auf 2.256 Tonnen hoch. Insgesamt 25 Mischfutterhersteller stehen auf der Lieferliste der Fette.

Auf dem Höhepunkt des Dioxin-Skandals Anfang Januar sind in Deutschland 4.760 landwirtschaftliche Betriebe von den Behörden gesperrt. Am Ende haben die zuständigen Labore in 35 Eierproben aus Legehennenbetrieben, in fünf Fleischproben aus Hähnchenmastbetrieben und in zehn Fleischproben aus Schweinemastbetrieben Grenzwertüberschreitungen von Dioxin gemessen.

4. WOHER KAM DAS DIOXIN?

Am 10. Januar 2011 meldete foodwatch in einer Pressemitteilung zum Dioxinskandal: „Gift im Tierfutter stammt aus Pestizidrückständen“. Im Auftrag von foodwatch hatte der Dioxin-Experte Dr. Roland Weber das sogenannte Kongenerenmuster einer Dioxinprobe begutachtet. Dabei handelt es sich um eine Art chemischen Fingerabdruck dieser Giftklasse, der Rückschlüsse auf die Entstehung/Quelle (nicht zu verwechseln mit dem Eintragsweg) erlaubt.

Nach Webers Analyse sind die Dioxine als unerwünschter Begleitstoff bei der Produktion von Chlorphenolen entstanden.¹¹ Chlorphenole sind giftige chemische Verbindungen, die häufig als Herbizide (Pflanzengifte), Fungizide (Pilzgifte) und Holzschutzmittel eingesetzt werden. Weber geht von einer Mischung aus Penta- und Tetrachlorphenol aus, bei deren Produktion die Dioxine entstanden sind.

Ilse Aigner, Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, lässt die Publikation von foodwatch noch am selben Tag von einem Sprecher als „reine Spekulation“ abtun. Wichtig seien die amtlichen Ergebnisse. Und „die Untersuchungen hierzu sind noch nicht abgeschlossen“, so der Sprecher.¹² Persönlich sagt Aigner einer Meldung der Nachrichtenagentur dpa zufolge: „Ich will mich nicht an Spekulationen von selbst ernannten Experten beteiligen.“¹³

Auch Prof. Dr. Peter Fürst, Leiter des Chemischen und Veterinäruntersuchungsamtes in Münster, der im Auftrag des zuständigen nordrhein-westfälischen Landwirtschaftsministeriums die Dioxinfunde analysiert, nennt die Publikation von foodwatch zu diesem Zeitpunkt in einem dpa-Gespräch wortgleich „reine Spekulation“. Die dpa-Meldung über das Gespräch ist mit dem Titel überschrieben: „Chemiker: Haben andere Ergebnisse als foodwatch“.¹⁴

Mittlerweile liegt dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) die Bestätigung des niederländischen Forschungsinstitutes RIKILT vor, dass es sich bei der Dioxinprobe um eine Mischung aus Penta- und Tetrachlorphenolen handelt.¹⁵ Das BMELV hat dies allerdings bis heute nicht öffentlich kommuniziert. Die Antworten des BMELV und der Länderministerien von Nordrhein-

11 http://foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e7209/e43208/e43335/e43344/WeberR_2011-1_DioxinMusterFettsaeureQuellendiskussion_ger.pdf

12 dpa-Meldung, 10.01.2011: „Ministerium: Bericht zu Dioxin-Ursache Spekulation“

13 dpa-Meldung, 10.01.2011: „Aigner: Dieser Fall hat Konsequenzen“

14 dpa-Expertengespräch vom 10.01.2011: „Chemiker: Haben andere Ergebnisse als Foodwatch“

15 E-Mail des RIKILT an das Referat 321 in BMELV vom 13.01.2011 (liegt foodwatch vor)

Westfalen, Niedersachsen und Schleswig Holstein auf Anfragen von foodwatch vom November 2011 zur Dioxin-Herkunft trugen nicht zu einer Klärung bei.

Die vom BMELV im vergangenen Januar angekündigten amtlichen Untersuchungsergebnisse zur Quelle der Dioxine stehen nach wie vor aus. Auch über den Eintragspfad der Dioxine herrscht auf amtlicher Seite nach wie vor Unklarheit. Besondere Bemühungen seitens der Behörden, den Eintragspfad aufzuklären, sind nicht erkennbar.

Fest steht, dass der Fettlieferant von Harles und Jentzsch, die Firma Petrotec, sich von ihrer 100-prozentigen Tochter Vital Fettrecycling aus dem westfälischen Borken mit Altfetten aus der Gastronomie beliefern lässt, die in Emden von PetroTec zu Biodiesel raffiniert werden. Die Altfette werden nach Angaben von Vital in Deutschland und anderen europäischen Ländern wie Frankreich, Holland, Belgien, Österreich sowie der Schweiz eingesammelt. Außerdem kauft Vital vorgereinigtes Altspisefett aus verschiedenen europäischen Ländern sowie den USA hinzu. Sicher ist auch, dass die nordrhein-westfälischen Behörden in Rückstellproben von Fetten der Firma Vital das gleiche Dioxin-Kongenerenmuster wie im belasteten Fett von Harles und Jentzsch festgestellt haben.

Als Eintragswege des Dioxins ins Fett kommen nach Angaben des Landwirtschaftsministeriums in Nordrhein-Westfalen neben den von Vital gesammelten Altfetten auch Holzhackschnitzel in Frage, welche von Vital zur Vorreinigung der gesammelten Fette eingesetzt werden. Vital bestreitet diesen Kontaminationspfad energisch. Es würden mit-nichten Holzhackschnitzel eingesetzt, sondern Zellulose, ein Produkt namens Filtracell der Firma Rettenmaier aus dem bayerischen Rosenberg. Dieses habe Lebensmittelqualität.

Während also vieles darauf hindeutet, dass die Entstehung des Dioxins auf eine Chlorphenolverbindung zurückgeht, wie sie für die Produktion von Pflanzenschutzmitteln bzw. Holzschutzmitteln eingesetzt wird, bleibt bis heute unklar, wie die Dioxine ihren Weg in die Altfettsammlung und Aufbereitung bei Vital gefunden haben.

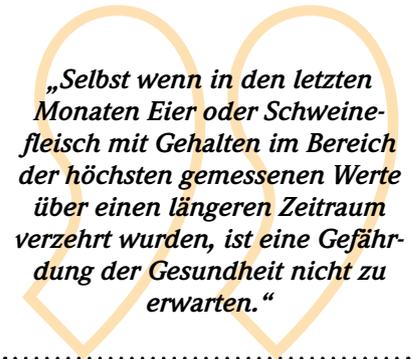
5. GESUNDHEITSGEFÄHRDUNG DURCH DAS DIOXIN

Die Reaktionen der Behörden nach Dioxinvorfällen wie dem im Januar 2011 gleichen sich. Die Grenzwertüberschreitungen werden bestätigt, im selben Atemzug wird darauf hingewiesen, dass „der Verzehr von belasteten Eiern in diesem Umfang (...) also nur geringe Auswirkungen auf die bereits bestehende Belastung mit Dioxinen“ hätte¹⁶, so das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) am 10. Januar 2011. Dass dasselbe Institut gleichzeitig verlautbarte, jeder Dioxineintrag sei zu vermeiden, zeigt, wie sich die Behörde unter dem politischen Zwang, Gefahrenentwarnung zu geben, verbiegen muss(te).

Das BfR rechtfertigte die Entwarnung damit, dass die Dioxinaufnahmen von Erwachsenen und Kindern, die Eier oder Schweinefleisch mit erhöhten Dioxinkonzentrationen verzehrt hätten, unter der duldbaren täglichen Aufnahme (TDI) lägen. Die BfR-Berechnungen wiesen aber Schwächen auf. Zur Basis seiner Berechnungen machte das BfR die Durchschnittswerte der damals gezogenen Proben. In diese Durchschnittswerte waren auch alle Werte mit einbezogen worden, bei denen es zu keiner Höchstwertüberschreitung gekommen war. Bei Eiern bestand dieser Wert aus insgesamt 175 Messungen, von denen aber nur 33 den Höchstwert von 3 Pikogramm Dioxin pro Gramm (pg/g) im Ei-Fett überschritten. Obwohl bei diesen 33 Proben bis zu 12,1 pg/g gemessen wurden, rechnete das BfR mit einer Belastung von 1,9 pg/g Dioxin, denn dies war der rechnerische Durchschnittswert aller Proben.

Erst ganz am Ende seiner Stellungnahme schreibt das BfR, dass der tägliche Verzehr von zwei hochbelasteten Eiern zu einer Anhebung der Dioxinlast im Körper innerhalb eines Jahres um 40 Prozent führen würde. Hierbei handele es sich aber um „extreme(n) Annahmen, die in der Realität mit hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden können“.

Weiter wurde vom BfR nicht ausreichend berücksichtigt, dass ein Teil der Bevölkerung allein durch den täglichen Verzehr von Nahrungsmitteln bereits über der duldbaren täglichen Aufnahme für Dioxine liegt. Das trifft insbesondere für Kinder und Kleinkinder zu. Da schon geringste Mengen an Dioxinen die Funktion von Körperzellen stören können und eine Fülle unterschiedlichster Effekte auslösen, ist jede zusätzliche Belastung kritisch zu beurteilen. Kinder sind besonders gefährdet, weil



„Selbst wenn in den letzten Monaten Eier oder Schweinefleisch mit Gehalten im Bereich der höchsten gemessenen Werte über einen längeren Zeitraum verzehrt wurden, ist eine Gefährdung der Gesundheit nicht zu erwarten.“

Professor Dr. Dr. Andreas Hensel,
Präsident des Bundesinstituts
für Risikobewertung (BfR)¹⁷

¹⁶ Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), 10.01.2011, Seite 4 (http://www.bfr.bund.de/cm/343/fragen_und_antworten_zu_dioxinen_in_lebensmitteln.pdf)

¹⁷ http://www.bfr.bund.de/de/presseinformation/2011/04/aktuelle_dioxinproblematik_verbraucher_muessen_sich_keine_sorgen_machen-59383.html#attachments

während sensibler Entwicklungsphasen durch „Fehlprogrammierung“ von Zellen wichtige Prozesse, wie die Immunabwehr, für eine gewisse Zeit oder sogar ein Leben lang fehlgesteuert ablaufen können. Gestillte Säuglinge können den TDI für Dioxine sogar um das 20- bis 60-fache übertreffen.¹⁸

Die Verharmlosung der Gesundheitsgefährdung durch Dioxine in Stellungnahmen des BfR lässt die Überwachungsbehörden nicht unbeeinflusst. Diese argumentieren bei Dioxinvorfällen deckungsgleich. Außerdem suggerieren sie routinemäßig, dass keine Gefahr bestünde, wenn dioxinbelastete Einzelfuttermittel im Mischfuttermittel so verdünnt werden, dass die Dioxinbelastung des Mischfuttermittels unter dem zulässigen Grenzwert liegt. Diese Sprachregelung steht den Zielen der EU-Dioxinpolitik diametral entgegen und erschwert zudem die Sanktionierung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten.¹⁹

18 Vgl. Christine Herold, Jana Koppe, Roland Weber et al., „Erhöhte Dioxinkonzentrationen in Lebensmitteln“, unveröffentlichter Report im Auftrag von foodwatch, November 2011

19 Vgl. Fußnote 4

6. STAND DER JURISTISCHEN ERMITTLUNGEN

Im Zuge des Dioxinskandals gerieten zwei Firmen ins Visier der ermittelnden Staatsanwaltschaften. Die Firma Harles und Jentzsch GmbH aus dem schleswig-holsteinischen Uetersen und die Spedition Lübbe Transport & Logistik GmbH aus dem niedersächsischen Bösel. Denn Lübbe fuhr nicht nur Flüssiggüter für Dritte, sondern besaß darüber hinaus 14 Tanks für die Zwischenlagerung von Flüssigkeiten. 13 dieser 14 Tanks waren an die Firma Harles und Jentzsch vermietet. Hier wurden von Lübbe auch die angelieferten Fette gemischt.

Über das, was sie da gemischt hat, hat die Spedition nach eigenen Angaben nichts gewusst. „Wir haben das nach Rezept gemacht. Je nach Empfänger kamen da fünf bis zehn Komponenten rein“, so Jörg Lübbe, gemeinsam mit seinem Bruder Dirk Geschäftsführer der Spedition, Anfang Januar 2011 gegenüber der in Oldenburg erscheinenden Nordwest Zeitung.²⁰

Am 5. Januar durchsuchte die zuständige Staatsanwaltschaft aus Oldenburg die Spedition und beschlagnahmte zahlreiche Geschäftsunterlagen. Die Frage, ob die Spedition beim Mischen der Fette vorsätzlich gehandelt hatte, war Gegenstand der staatsanwaltlichen Ermittlungen. Außerdem lag für das genehmigungspflichtige Mischen der Fette für den Einsatz im Futtermittelbereich zumindest aus Sicht des zuständigen niedersächsischen Landesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) keine Genehmigung vor.

Ende April stellte die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen zur Spedition Lübbe ein. „Ein Vorsatz war nicht nachweisbar“, resümierte der zuständige Oberstaatsanwalt die Ermittlungen. Die Spedition hatte zwar regelmäßig Proben aus den Tanks mit den Fettmischungen gezogen und an die Firma Harles und Jentzsch geschickt. Spätere Stichproben der Behörden zeigten auch, dass schon vor der Untermischung der hochbelasteten Fette fünf von sieben dieser Proben die Dioxingrenzwerte überschritten. Die Staatsanwaltschaft konnte in den beschlagnahmten Unterlagen aber keine Hinweise darauf finden, dass diese Untersuchungsergebnisse, welche bei Harles und Jentzsch vorlagen, von dort der Spedition mitgeteilt wurden.²¹

Die fehlende Genehmigung für das Mischen der Futterfette hatte für die Spedition Lübbe bis jetzt noch keine Konsequenzen. Zwar hat das für

20 <http://www.nwzonline.de/Region/Kreis/Cloppenburg/Friesoythe/Artikel/2515762/Wir-waren-ein-bisschen-blau%E4ugig.html>

21 NWZ vom 11.01.11, vom 29.04.11 und vom 30.04.11 sowie foodwatch Telefongespräch mit Kathrin Schmelzer, Staatsanwaltschaft Oldenburg am 01.07.2011

ein Ordnungswidrigkeitsverfahren zuständige LAVES ein solches eingeleitet. Doch zurzeit ruht dieses. Alle 179 Aktenordner zum Fall befinden sich nach Angaben des LAVES momentan beim niedersächsischen Landtag, da die dortige Opposition Akteneinsicht beantragt hatte. Wann die Akten an das LAVES zurückgehen und das Ordnungswidrigkeitsverfahren wieder aufgenommen wird, war bei Redaktionsschluss noch ungewiss.²²

Zu Harles und Jentzsch ermittelt die zuständige Staatsanwaltschaft in Itzehoe. Ein Abschluss der Ermittlungen ist zum jetzigen Zeitpunkt (Redaktionsschluss dieses Reports, 7.12.2011) noch nicht abzusehen. Die Firma, die seit 1980 Futterfette für die Futtermittelindustrie und als Einzelfuttermittel herstellte und auch die chemische und Papierindustrie mit technischen Fetten belieferte, beantragte am 12. Januar beim Amtsgericht Pinneberg die Eröffnung des Insolvenzverfahrens.²³

22 foodwatch Telefongespräch mit Hiltrud Schrandt, Pressesprecherin des LAVES, am 24.11.2011

23 foodwatch Telefongespräch mit Ralph Döpfer, Staatsanwaltschaft Itzehoe, am 26.10.2011

7. DER ZEHN-PUNKTE-PLAN VON MINISTERIN ILSE AIGNER: MASSNAHMEN UND BEWERTUNG

Unter dem Druck der Öffentlichkeit und der Ereignisse versprach Bundesagrarministerin Ilse Aigner im Januar, den Futtermittelsektor grundlegend zu reformieren.²⁴ Die Sicherheit von Futtermitteln und Lebensmitteln sollte erhöht, Kontrollstandards grundlegend verbessert werden.²⁵ „Auch wenn es sich bei dem jüngsten Dioxin-Eintrag offensichtlich um einen kriminellen Akt handelt, müssen wir das zum Anlass nehmen, die gesamte Futtermittelkette auf den Prüfstand zu stellen und die Standards zu vereinheitlichen“, erklärte die Ministerin.²⁶ Am 14. Januar 2011 veröffentlichte das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMELV) hierzu einen Zehn-Punkte-Plan, am 18. Januar – nach einer Bund-Länder-Agrarministerkonferenz – einen noch etwas darüber hinausgehenden 14-Punkte-Plan. Mit den Länder-Plänen hat das BMELV allerdings nur insofern zu tun, als dass Ilse Aigner sich von den Ländern über die Umsetzung dieser Vorhaben unterrichten lassen kann. Diese Maßnahmen sind deshalb nicht Gegenstand des vorliegenden Reports.²⁷

Ein Jahr nach dem Dioxin-Skandal sind von den angekündigten zehn Maßnahmen des Aktionsplans vier umgesetzt. Doch selbst wenn alle angekündigten Maßnahmen in Gesetzesform gegossen wären, könnten sie einen Dioxinskandal wie Ende 2010/Anfang 2011 kaum verhindern: **Vier der Maßnahmen sind unter Präventionsgesichtspunkten vollständig wirkungslos, die anderen sechs Maßnahmen sind weitgehend wirkungslos.**

24 <http://www.ilse-aigner.de/presse/schnelle-konsequenzen-aus-dem-dioxin-skandal-kopie.html?page=2>

25 ebenda

26 Passauer Neue Presse vom 14.01.2011

27 Im 14-Punkte-Plan der Länder war als weitere Maßnahme noch eine bessere Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln enthalten. Diesbezüglich sollte geprüft werden, ob die Betriebe zeitnah ihren Warenein- und Warenausgang belegen können. Der Rahmenplan der Futtermittelüberwachung sollte stärker am Risiko der Produkte und an der Qualität der Verarbeitung eben dieser ausgerichtet werden, die schon eingeführten Qualitätsmanagementsysteme sollten evaluiert und verbessert werden. Zudem hatten sich die Länder eine Schwerpunktsetzung bei der Strafverfolgung vorgenommen, wie dies in anderen Strafbereichen schon lange der Fall ist.

ÜBERSICHT

Stand der Umsetzung und Bewertung
der Maßnahmen aus dem Zehn-Punkte-Plan:

Maßnahme	Bereits umgesetzt?		Bewertung* (Wirksamkeit für vorsorgenden Gesundheitsschutz)
	ja	nein	
1. Zulassungspflicht für Einzel-Futtermittelunternehmen		x	Weitgehend wirkungslos
2. Trennung der Produktionsströme		x	Weitgehend wirkungslos
3. Ausweitung rechtlicher Vorgaben für die Futtermittelkontrolle (Testpflicht)		x	Weitgehend wirkungslos
4. Meldepflicht für private Labore	x		Weitgehend wirkungslos
5. Verbindliche, EU-weite Futtermittel-Positivliste		x	Wirkungslos
6. Verpflichtung zur Absicherung des Haftungsrisikos		x	Weitgehend wirkungslos
7. Überprüfung des Strafrahmens	x		Wirkungslos
8. Ausbau des Dioxin-Monitorings	x		Weitgehend wirkungslos
9. Verbesserung der Qualität der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung		x	Wirkungslos
10. Transparenz für den Verbraucher	x		Wirkungslos

* Erläuterung: Bei der Bewertung der Wirksamkeit steht die Verhinderung (Prävention) von Dioxineinträgen an erster Stelle. Ist diese nicht gegeben, wird die jeweilige Maßnahme als „wirkungslos“ bezeichnet. Wenn die präventive Wirkung nur durch Nebenbedingungen, die aber nicht erfüllt sind, erzielt werden kann, wird die Maßnahme als „weitgehend wirkungslos“ eingeschätzt.

Im Folgenden werden die zehn Maßnahmen im Einzelnen diskutiert.

7.1 ZULASSUNGSPFLICHT FÜR EINZELFUTTERMITTEL-UNTERNEHMEN

>> **MASSNAHME** Eine Zulassungspflicht für Futtermittelbetriebe, „die Futterfette oder Futterfettsäuren aus Fetten, Ölen oder Fettsäuren herstellen, solche behandeln oder in den Verkehr bringen.“ Bis heute werden die meisten der die Mischfutterindustrie beliefernden Betriebe, wie auch die den Dioxin-Skandal auslösende Firma Harles und Jentzsch aus Itzehoe, von den zuständigen Behörden lediglich registriert. Dies geschieht über eine schriftliche Beschreibung der eigenen Tätigkeit gegenüber der zuständigen Behörde.

>> **UMSETZUNG** Die künftige Zulassungspflicht wurde vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) in einem Entwurf zur Änderung der Futtermittelverordnung (FMV) festgeschrieben und vom BMELV am 20. Mai der Europäischen Kommission vorgelegt. Am 21. Oktober 2011 legte die Europäische Kommission einen Verordnungsentwurf vor.²⁸ Danach sollen die im deutschen Entwurf genannten fettverarbeitenden Betriebe in Zukunft europaweit einer Zulassung unterzogen werden. Wie die konkreten Zulassungsbedingungen aussehen werden, regeln die einzelnen Mitgliedsländer der EU. Wann diese EU-Verordnung in Kraft treten wird, ist noch unklar.

>> **BEWERTUNG** Die meisten Einzelfuttermittelhersteller werden von dieser Pflicht zur Zulassung nicht erfasst, da diese Verordnung nur die Hersteller von Fetten betrifft, also eine von vielen Zutaten von Mischfuttermitteln. Neben diesem zu engen Anwendungsbereich käme es im Einzelnen auf die Vorschriften an. Unwahrscheinlich ist, dass die Zulassung eines Einzelfuttermittelunternehmens von der Verpflichtung zur vollständigen Chargentestpflicht abhängig gemacht wird. Dies würde nämlich weit über die jetzt angestrebte Regelung zur Chargentestpflicht hinausgehen (vgl. Abschnitt 7.3). Allgemeine hohe betriebliche Standards, die an eine Zulassungspflicht gebunden werden, verhindern noch lange nicht, dass mit Dioxin belastete Einzelfuttermittel eingesetzt werden. Das hat der Dioxinvorfall vom November 2011, der durch ein großes Unternehmen der Zuckerproduktion verursacht wurde, gerade wieder bewiesen.

>> **FAZIT Die Maßnahme ist noch nicht in Kraft, die konkreten Bestimmungen für eine Zulassung bzw. deren Aberkennung sind noch nicht bekannt. Eine Zulassungspflicht für fettverarbeitende Betriebe kann Dioxinfälle nicht verhindern, denn Dioxine können auch über andere Zutaten wie Getreide oder Zuckerrüben ins Futter gelangen. Das hat der aktuelle Vorfall vom November 2011 gerade wieder gezeigt. Und auch in zugelassenen Betrieben kann ohne vollständige Chargentestpflicht nicht verhindert werden, dass dioxinbelastete Chargen verarbeitet werden. Diese Maßnahme ist deshalb weitgehend wirkungslos.**

28 SANCO/10282/2011Rev141011: Draft Regulation (Entwurfssfassung der EU-Kommission vom 14.10.2011)

7.2 TRENNUNG DER PRODUKTIONSSTRÖME

>> **MASSNAHME** Futterfette und Futterfettsäuren dürfen nicht in Anlagen hergestellt werden, die gleichzeitig Stoffe für die technische Industrie produzieren. Fettverarbeitende Betriebe sollen Fette, welche für den Einsatz in Futtermitteln vorgesehen sind, physisch von den Fetten trennen, die zum Beispiel im technischen Bereich eingesetzt werden sollen. Der Einsatzzweck der Fette soll auch eindeutig aus der Etikettierung hervorgehen. Auch sollen für Futterfette grundsätzlich nur Transportbehälter eingesetzt werden, welche nicht auch für den Transport technischer Fette genutzt werden. Ausnahme: Sollte ein solcher separater Einsatz nicht möglich sein, sollen die Transportbehälter gründlich gereinigt werden, so dass keine Spuren eines anderen Transportgutes mehr in diesen vorhanden sind.

>> **UMSETZUNG** Auch diese Regelung wurde der Europäischen Kommission am 20. Mai 2011 vorgelegt. Die EU hat in ihrem Verordnungsentwurf vom 21. Oktober die Position der deutschen Agrarministerin Ilse Aigner weitgehend übernommen. Wann diese EU-Verordnung in Kraft treten wird, ist noch unklar.

>> **BEWERTUNG** Die EU fordert für die Handhabung und den Transport von Futtermitteln weitgehend ähnliche Bedingungen wie für den Transport von Lebensmitteln. Eigentlich eine Selbstverständlichkeit, da mit Hilfe von Futtermitteln Lebensmittel erzeugt werden.

Auswirkungen auf den Dioxinskandal vom Winter 2010/11 hätte diese Änderung allerdings wohl nicht gehabt, da der die Futtermittel handelnde Betrieb Harles und Jentsch offenbar über die Belastung der Fette informiert war und diese wider besseres Wissen trotzdem an die Futtermittelindustrie verkauft hatte.

>> **FAZIT Die Maßnahme ist noch nicht in Kraft. Sie kann bestenfalls die zufällige Vermischung von Industrie- und Futterfetten verhindern. Die Trennung der Produktionsströme hätte deshalb den Dioxinvorfall nicht verhindert (Zufälligkeit kann wohl ausgeschlossen werden) und ist auch für zahlreiche andere Dioxin-Eintragswege (z. B. verunreinigte Lagerhallen, Entstehung von Dioxin bei Verbrennungsvorgängen z. B. zur Trocknung von Getreide) irrelevant. Die Maßnahme ist weitgehend wirkungslos.**

7.3 AUSWEITUNG RECHTLICHER VORGABEN FÜR DIE FUTTERMITTELKONTROLLE

>> **MASSNAHME** Gesetzlich vorgeschriebene Eingangskontrolluntersuchungen für alle Zutaten eines Mischfuttermittels durch die Futtermittelindustrie (obligatorisches Eigenkontrollsystem).

>> **UMSETZUNG**

14. Januar 2011

Bei der Vorstellung des Aktionsplans am 14. Januar 2011 war unter Punkt 3 vorgesehen, „dass Betriebe bei Futtermitteln eine Eingangskontrolluntersuchung auf Dioxine, dioxinähnliche PCB sowie auf weitere gesundheitlich unerwünschte Stoffe (...) durchführen müssen.“ In Interviews, u. a. mit der Passauer Neuen Presse, erklärte Ilse Aigner Mitte Januar: „Es wird klar definiert, was in Futtermittel darf. Und das, was reinkommt, muss getestet werden.“²⁹

In der gemeinsamen Erklärung der Bundes- und Länderverbraucherminister vom 18. Januar 2011 wurden die künftigen Anforderungen an die betrieblichen Eigenkontrollen weiter präzisiert (siehe 5. Verbindliche Vorgaben für Eigenkontrollen) und ausdrücklich angekündigt, dass die Bundesregierung sich „unabhängig von einer nationalen Regelung (...) für eine EU-weite Vorschrift einsetzen“ wird.³⁰

21. Januar 2011

Auch in einer Präsentation des Geschehens vor der Europäischen Kommission vom 21. Januar 2011 hielt Aigners Ministerium an einem Test aller Futtermittelkomponenten fest: „The duty of feed operators to control their products will be made more stringent. We will stipulate by law that holdings must test their feed components for substances that are potentially hazardous to health and must report all results from these tests to the authorities.“³¹

21. März 2011

Von einer vollständigen Testpflicht ist im entsprechenden Entwurf des BMELV zur Änderung der Futtermittelverordnung vom 21. März 2011 aber plötzlich nicht mehr die Rede: Nur bei Fettsäuren und veresterten Fettsäuren sowie Glyceriden und Salzen von Fettsäuren sollen noch sämtliche Chargen auf Dioxine getestet werden. Pflanzliche Öle und Fette, Fischöle und Tierfette sollen nur noch zu 50 Prozent überprüft werden. Fischmehl, Fischpresssaft und Fischeiweiß sollen noch zu



„Wir setzen alle geplanten Maßnahmen mit Hochdruck um und erhöhen so die Sicherheit der Futtermittelkette“.

Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner am 30. März 2011³²

29 Auch der Sprecher des BMELV, Holger Eichele, äußerte sich auf einer Pressekonferenz am 2. Februar 2011 eindeutig: „Wir haben künftig die Pflicht für alle Futtermittelunternehmer zur Kontrolle ihrer Produkte deutlich verschärft und wir werden rechtlich festlegen, dass alle Bestandteile, alle Komponenten, verbindlich untersucht werden müssen“. Allerdings hält sich die Regierung abweichend von den medialen Ankündigungen schon im Zehn-Punkte Plan ein Hintertürchen für die zukünftige Abschwächung der Chargentestpflicht offen, indem „risikoarme Futtermittel wie frisch geerntetes Getreide“ von der Untersuchungspflicht ausgenommen werden sollen.

30 http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Tier/Futtermittel/AktionsplanBundLaender.pdf;jsessionid=D40F64D11CE13EF5596B5DD4D8DC0A54_2_cid238?__blob=publicationFile, Seite 4.

31 http://ec.europa.eu/food/food/chemicalsafety/contaminants/presentation_dioxin_germany_scofcah_1819012011.pdf, Seite 16

32 <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Ernaehrung/SichereLebensmittel/Rueckstaende-Verunreinigungen/Dioxin/DioxinKonsequenzenBMELV.html>

20 Prozent getestet werden. Eine solche 20-Prozent-Regelung ist auch für Einzelfuttermittel vorgesehen, welche unter direkter Einwirkung von Verbrennungsgasen getrocknet werden – eine in Deutschland weit verbreitete Praxis, welche von Experten als mögliche Dioxineintragsquelle gesehen wird, weil das genutzte Brennmaterial belastet sein kann. Das Gewicht einer „untersuchten Partie [auch: Charge, Anm. foodwatch] des Einzelfuttermittels“ darf „200 Tonnen nicht übersteigen“, heißt es in dem Entwurf.

Die Abkehr von einer 100-prozentigen Testpflicht bedeutet nicht weniger, als dass die Futtermittelhersteller selbst darüber entscheiden können, welche Futtermittelchargen sie auf Dioxin analysieren lassen und welche nicht – bzw. von welchen Chargen sie Messdaten erheben und sie den Behörden übermitteln und von welchen nicht.

11. April 2011

Am 11. April findet eine öffentliche Anhörung des zuständigen Bundestagsausschusses zu den geplanten Dioxin-Maßnahmen der Bundesregierung statt. Zu dieser Anhörung sind Verbraucherverbände nicht geladen, lediglich Vertreter der Futter- und Nahrungsmittelindustrie sowie staatliche Stellen. Für eine vollständige Chargentestpflicht sprach sich keiner der Geladenen aus.³⁴

20. Mai 2011

Noch weiter abgeschwächt ist der Gesetzesänderungsvorschlag, den das BMELV am 20. Mai der Kommission in Brüssel vorlegt. Danach sollen – wie im ersten Entwurf – Fettsäuren und veresterte Fettsäuren, Glyceride und Salze von Fettsäuren ausnahmslos getestet werden. Zwar wird diese Testpflicht ausgedehnt auf Kakaobutter, Fischöle, Kokos- und Palmöl sowie Einzelfuttermittel, welche die letztgenannten pflanzlichen Fette enthalten. Alle anderen Einzelfuttermittel jedoch, inklusive aller direkt getrockneten Futterbestandteile, stehen nur noch mit einem Testanteil von zwei (!) Prozent auf der Liste. Die Maximalgröße einer zu untersuchenden Charge ist nunmehr auf 1000 (!) Tonnen angewachsen. Nur für Fettsäuren und veresterte Fettsäuren, Glyceride und Salze von Fettsäuren gilt noch eine maximale Chargengröße von 200 Tonnen.

14. Oktober 2011

Im EU-Verordnungsentwurf³⁵ wird die Chargentestpflicht vollends zur Makulatur. Die Chargengröße von 1000 Tonnen wird zum Standard. Bei Fetten tierischer Herkunft steigt die maximale Chargengröße sogar

CHARGE

Als Charge bezeichnet man eine Menge von Produkten, die unter gleichen Produktionsbedingungen hergestellt wurde und bei der man deshalb davon ausgehen kann, dass die Produkte die gleichen Eigenschaften haben. Die Größe einer Charge kann je nach Produkt unterschiedlich sein.³³

33 „Den Begriff der Charge kennt die deutsche Übersetzung des EU-Futtermittelrechts nicht. Vielmehr ist hier von einer „Partie“ bzw. einem „Los“ die Rede, siehe: Verordnung (EG) Nr. 767/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über das Inverkehrbringen und die Verwendung von Futtermitteln Artikel 3 Ziffer r), demnach ist „Partie“ oder „Los“ eine identifizierbare Menge an Futtermitteln, die nachweislich gemeinsame Eigenschaften haben, wie Ursprung, Sorte, Art der Verpackung, Verpacker, Übersender oder Kennzeichnung; im Falle eines Herstellungsverfahrens bezeichnet „Partie“ oder „Los“ eine Einheit der Herstellung aus einer einzigen Anlage, unter Verwendung einheitlicher Herstellungsparameter, oder eine Reihe solcher Einheiten, sofern sie in kontinuierlicher Reihenfolge hergestellt und zusammen gelagert werden;“

34 Obwohl nicht geladen, reichte foodwatch eine Stellungnahme anlässlich der Anhörung ein. Vgl. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a10/anhoerungen/_A_11_4_2011_Lebensmittel-_und_Futtermittelgesetz/index.html sowie http://www.foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e7209/e43208/e43365/e43382/foodwatch-StellungnahmezumEntwurfLFGB-Novelle_2011-04-11_ger.pdf

35 SANCO/10282/2011Rev141011: Draft Regulation (Entwurfassung der EU-Kommission vom 14.10.2011)

auf 2000 (!) Tonnen. Eine Chargengröße von 2000 Tonnen entspricht einem Konvoi von 100 Lastwagen. Jede Testpflicht wird damit zur Farce, weil die Tests immer so angelegt werden können, dass für die Futtermittelwirtschaft günstige Resultate herauskommen. Sämtliche anderen Einzelfuttermittel – außer den Mischfutterfetten und Kokosfett – fallen somit aus der Prüfpflicht komplett heraus. Die Europäische Kommission will lediglich festlegen, dass die Mischfutterhersteller ein (!) Prozent ihrer ausgehenden Produkte auf Dioxine untersuchen lassen müssen. Und auch nur dann, wenn das Mischfutter ein pflanzliches oder tierisches Fett oder Fischöl enthält.

>> **BEWERTUNG** Eine lückenlose Testpflicht für alle Zutaten von Mischfuttermitteln würde grundsätzlich präventiv wirken. Sie wurde zwar angekündigt, dann jedoch immer weiter zurückgenommen. Derart lückenhafte Eigenkontrollvorschriften, wie sie inzwischen vom BMELV vorgeschlagen werden, dürften kaum zur Verringerung des Eintrags von Dioxinen in die Nahrungskette beitragen. Zu vielfältig sind die Umgehungsmöglichkeiten, zu unwahrscheinlich ist eine Entdeckung eventueller Verstöße durch die amtliche Kontrolle.

Der Bundesrechnungshof fordert in seinem Ende November 2011 veröffentlichten Gutachten „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes“ ausdrücklich effektive Eigenkontrollen der Unternehmen einschließlich Dokumentationspflichten sowie die Nutzung dieser Eigenkontrollen für die amtliche Überwachung.³⁶ Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn der Futtermittelwirtschaft eine Vorschrift zur lückenlosen Eigenkontrolle auferlegt wird. Eine solche Vorschrift liegt völlig im Einklang mit Artikel 20 („Verantwortung für Futtermittel: Futtermittelunternehmen“) der EU-Basisverordnung 178/2002.

Zugleich müssen die Chargengrößen so definiert werden, dass sie eine effektive amtliche Überwachung ermöglichen. Dies ist bei Chargen von mehreren tausend Tonnen nicht gewährleistet.

Schließlich verhindert das in § 44 des LFGB formulierte „Verwendungsverbot“ (vgl. Abschnitt 2) die präventive Wirkung von (unvollständigen) Eigenkontrollpflichten, weil ein Futtermittelunternehmer durch die Meldung eines (eingemischten, evtl. bereits verkauften oder gar verfütterten) unzulässig hoch belasteten Futtermittels der Strafverfolgung entgeht.

36 <http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/bwv-bande/BWV-GA-final.pdf>
Bundesrechnungshof, S. 9: „Nicht immer kommen Unternehmen ihrer Eigenkontrollpflicht ausreichend nach. Besonders kleine und mittlere Unternehmen sehen sich bei Eigenkontrollen vor große Herausforderungen gestellt. Wegen beschränkter Personalkapazitäten sind staatliche Überwachungsbehörden mitunter nicht in der Lage, die erforderliche Kontrolldichte sicherzustellen. Der Bundesbeauftragte regt an, die Eigenkontrollsysteme effektiver zu gestalten und deren Erkenntnisse stärker für die amtliche Überwachung zu erschließen. Er schlägt vor,
• die Qualitätsstandards für Eigenkontrollen zu stärken,
• die Pflicht zur Dokumentation von Eigenkontrollen zu konkretisieren,
• die Potenziale der nationalen Leitlinien für gute Verfahrenspraxis auszuschöpfen,
• Eigenkontrollen unabhängig von Betriebskontrollen verstärkt begleitend zu überwachen“

>> FAZIT Die Maßnahme ist gegenüber der Ankündigung im Zehn-Punkte-Plan massiv verändert. Sie ist noch nicht in Kraft. Sie hätte wegen der inzwischen lückenhaften Eigenkontrollvorschriften (Testpflicht nur für Fette, nicht für alle anderen Futterzutaten wie z. B. Rübenschnitzel) im Zusammenspiel mit dem „Verwendungsverbot“ von § 44 LFGB und der absurd hohen Chargengröße von bis zu 2000 Tonnen den Dioxinvorfall nicht verhindert. Diese Maßnahme ist weitgehend wirkungslos.

7.4 MELDEPFLICHTEN FÜR PRIVATE LABORATORIEN

>> **MASSNAHME** Alle gemessenen Grenzwertüberschreitungen, welche private Labore im Auftrag von Unternehmen der Futtermittelindustrie feststellen, teilten die Laboratorien bis dato nur ihren Auftraggebern mit. Nach der neuen Regelung müssen die Labore Grenzwertüberschreitungen von Dioxinen nicht nur ihren Auftraggebern, sondern auch den zuständigen Behörden (meist Kreisbehörden) melden. Unternehmen der Futtermittelindustrie, welche Dioxine in ihren eigenen Laboratorien feststellen, sollen alle gemessenen Werte mitteilen, also auch Dioxine unter den Grenzwerten. Die Behörden sollen die Ergebnisse an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) weiterleiten, welches alle Prüfergebnisse in einer Dioxin- und Schadstoffdatenbank erfasst. Bei Redaktionsschluss lag seitens des BVL noch kein Bericht vor.

>> **UMSETZUNG** Der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission vom 21. Oktober 2011 weitet die Regelung des BMELV für die Grenzwertüberschreitungen auf alle Labore aus, die von Futtermittelunternehmen der EU-Staaten beauftragt werden. Labore sollen Grenzwertüberschreitungen an die zuständige Heimatbehörde des Auftraggebers melden. Der Auftraggeber hat die Labore darauf hinzuweisen. Gemessene Dioxinwerte unterhalb der Grenzwerte sollen nach der EU-Regelung allerdings nicht meldepflichtig werden.

>> **BEWERTUNG** Durch die Ausdehnung der Meldepflicht von Grenzwertüberschreitungen auf alle Labore sollte der Reiz wegfallen, verdächtige Futterkomponenten lieber im Europäischen Ausland untersuchen zu lassen. Allerdings besteht weiterhin die Möglichkeit, die Vorschrift durch Tests im außereuropäischen Ausland, z. B. in Kroatien, zu umgehen. Eine derartige Meldepflicht kann zudem nur präventive Wirkung entfalten, wenn eine vollständige Testpflicht der Hersteller besteht, die Futtermittelchargen erst nach negativem Testergebnis weiterverarbeitet bzw. verkauft werden dürfen und das „Verwendungsverbot“ (vgl. Abschnitt 2) wegfällt.

>> **FAZIT** Die Maßnahme ist in Kraft, aber sie ist weitgehend wirkungslos ohne vollständige Chargentestpflicht (vgl. 7.3) und bei Fortbestehen des „Verwendungsverbot“ (vgl. Abschnitt 2).

7.5 VERBINDLICHKEIT DER FUTTERMITTELPOSITIVLISTE

>> **MASSNAHME** Durch die Einführung einer verbindlichen EU-weit gültigen Positivliste für Futtermittel sollen in allen Ländern der EU nur die Einzelfuttermittel in Mischfuttermitteln verarbeitet werden, die auf dieser Liste stehen.

>> **UMSETZUNG** Für Deutschland gibt es bereits eine freiwillige Positivliste.³⁷ Eine verbindliche Positivliste kann aus EU-rechtlichen Gründen nicht national, sondern nur europäisch geregelt werden. In dem Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission vom 21. Oktober taucht eine verbindliche Positivliste für Futtermittel nicht auf.

>> **BEWERTUNG** Unerwünschte Dioxineinträge können durch die Existenz einer Positivliste nicht sicher verhindert werden, denn Dioxine können auf unterschiedlichsten Wegen in fast alle Futtermittel gelangen. Futtermittelkomponenten werden z. B. über verunreinigte Transport- oder Lagerbehälter oder bei Trocknungsprozessen kontaminiert – daher ist es irrelevant, ob diese Komponenten per Positivliste zur Verwendung in Futtermitteln zugelassen sind oder nicht. Die Maßnahme wird lediglich in Verbindung mit der Vorschrift einer lückenlosen Eingangskontrolle wirksam, d. h. die Positivliste müsste entsprechende lückenlose Vorschriften für Eigenkontrollen enthalten (vgl. Abschnitt 7.3).

>> **FAZIT Die Maßnahme ist für die Verhinderung von Dioxineinträgen wirkungslos, wenn keine verbindliche, lückenlose Analyse-Verpflichtung damit verbunden ist.**

37 http://statictypo3.dlg.org/fileadmin/downloads/fachinfos/futtermittel/positivliste/positivliste_9.pdf

7.6 VERPFLICHTUNG ZUR ABSICHERUNG DES HAFTUNGSRIKOS

>> **MASSNAHME** Mit einer verbindlichen Betriebs- und Produkthaftpflichtversicherung für alle Futtermittelunternehmen soll der finanzielle Schaden aufgefangen werden, der bei den Verarbeitern der Futtermittel auftreten kann, wenn diese verunreinigt sind und beispielsweise zur Sperrung von Höfen führen.

>> **UMSETZUNG** Die Maßnahme ist nicht in Kraft. Die EU steht einem derartigen Versicherungszwang skeptisch gegenüber (“Concerning a mandatory insurance of feed businesses for liability risks, the Commission issued a report in 2008 which concluded that no such obligation should be imposed by EU law. However, we will look at this matter once more in the light of recent events to assess effectiveness and feasibility”).³⁸ Das BMELV lässt zurzeit in einer Studie prüfen, welche Schäden durch den Dioxin-Skandal bei wem und in welcher Höhe entstanden sind.

>> **BEWERTUNG** Diese Maßnahme soll dazu dienen, vor allem die finanziellen Schäden von Landwirten durch verursachende Futtermittelhersteller auszugleichen. Wiederholte Schadensregulierung könnte dazu führen, dass ein Futtermittelhersteller erhöhte Versicherungskosten hat, dies könnte evtl. langfristig präventives Verhalten des Futtermittelunternehmers unterstützen.

>> **FAZIT** Die Maßnahme entfaltet keine unmittelbare präventive Wirkung. Sie hätte den Dioxinvorfall nicht verhindert. Daher ist sie weitgehend wirkungslos.

38 John Dalli, EU-Kommissar für Verbraucherschutz, in einer Rede im Agricultural Council am 24.01.2011, http://ec.europa.eu/food/food/chemicalsafety/contaminants/speech_id_24012011_en.pdf, Seite 3

7.7 ÜBERPRÜFUNG DES STRAFRAHMENS

>> **MASSNAHME** Höhere Strafen bei Verstößen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)

>> **UMSETZUNG** Die bei einem Verstoß gegen das LFGB verhängte maximale Ordnungswidrigkeitsstrafe bei Delikten minderer Schwere wurde von 50.000 auf 100.000 Euro heraufgesetzt. Strafrechtlich belangt wird nunmehr, „wer aus grobem Eigennutz für sich oder einen anderen Vermögensvorteile großen Ausmaßes erlangt“ oder seine rechtswidrigen „Handlungen beharrlich wiederholt“.³⁹ Seit dem 27. Juli ist diese Änderung des Strafrahmens in Deutschland wirksam.

>> **BEWERTUNG** Die Maßnahme ist in Kraft: Die Sanktionswirkung von hohen Strafen im Futtermittelrecht ist aufgrund niedriger Sanktionswahrscheinlichkeit (vor allem auch wegen des „Verwendungsverbotes“) sehr gering (vgl. Abschnitt 2).

>> **FAZIT** Diese Maßnahme hätte den Dioxinvorfall nicht verhindert. Sie hat eine sehr geringe präventive Wirkung und ist daher wirkungslos.

39 LFGB, § 59

7.8 AUSBAU DES DIOXIN-MONITORINGS

>> **MASSNAHME** Der Ausbau des Dioxin-Monitorings und damit verbunden der Aufbau eines Frühwarnsystems für den Eintritt von Dioxinen in die Lebens- und Futtermittelkette wird durch die neu beschlossene Meldepflicht für Lebens- und Futtermittelunternehmer und die privaten Labore umgesetzt, die ihre Messergebnisse künftig an die zuständigen Behörden liefern müssen. Von dort werden die gemeldeten Daten weiter an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) in Berlin geleitet.⁴⁰ Alle drei Monate soll das BVL für die Öffentlichkeit einen Bericht erstellen, allerdings in anonymisierter Form.

>> **UMSETZUNG** Maßnahme in der Bundesrepublik umgesetzt. Derzeit liegen noch keine Monitoringberichte seitens des BVL vor.

>> **BEWERTUNG** Das BVL soll die gemeldeten Daten quartalsweise veröffentlichen. Die Daten sind jedoch nur so gut wie die Bedingungen, unter denen sie erhoben wurden. Angesichts der lückenhaften Eigenkontrollvorschriften der Futtermittelwirtschaft ist die Datenbasis nur begrenzt aussagefähig und für Präventionsmaßnahmen wenig hilfreich. Außerdem gehen Hersteller straffrei aus, wenn sie Dioxineinträge erst melden, wenn das belastete Futter schon verkauft ist (vgl. das im Abschnitt 2 beschriebene „Verwendungsverbot“, LFGB § 44, Abs. 6).

>> **FAZIT Die Maßnahme ist in Kraft, aber sie kann Dioxin-vorfälle nicht verhindern, wie der jüngste Dioxinvorfall mit kontaminierten Zuckerrübenschnitzeln vom November 2011 beweist (vgl. Vorwort). Die Dioxinkontamination ist vorschriftsmäßig gemeldet worden. Daher: weitgehend wirkungslos.**

40 LFGB, § 44a und § 75

7.9 VERBESSERUNG DER QUALITÄT DER LEBENSMITTEL- UND FUTTERMITTELÜBERWACHUNG

>> **MASSNAHME** Die Qualität der Lebens- und Futtermittelüberwachung soll verbessert werden. U. a. sollte es einen „Wettbewerb der Länder um die beste Kontrolle“ geben und ein „Ranking erstellt werden.“⁴¹ Der Bundesrechnungshof stellt in seinem Ende November 2011 veröffentlichten Gutachten „Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes“ fest: „Länderübergreifende Leistungsvergleiche zum Vollzug des Lebensmittelrechts lehnte die Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz bislang ab; sie werden deshalb nicht durchgeführt. Zudem fehlen vergleichbare und statistisch verwertbare Daten der Länder.“ An gleicher Stelle heißt es außerdem: „Die Einhaltung lebens- und futtermittelrechtlicher Vorschriften wird durch mehr als 400 amtliche Stellen überwacht, die überwiegend auf kommunaler Ebene angesiedelt sind. Der Bundesbeauftragte stellte bei den Kontrollstrukturen organisatorische Schwachstellen fest: „Derzeit haben die Länder kein bundesweites konsistentes Qualitätsmanagementsystem eingeführt. Insbesondere fehlt es an behördenübergreifenden Audits auf allen Hierarchieebenen. Durch sie soll verifiziert werden, ob die Behörden Kontrollen wirksam durchführen und ob diese geeignet sind, die Ziele der verbraucherschutzrechtlichen Vorschriften zu erreichen.“⁴²

>> **UMSETZUNG** Eine Verbesserung der Lebens- und Futtermittelkontrollen ist Ländersache. Dem Gutachten des Bundesrechnungshofes zufolge bestehen bislang erhebliche Widerstände gegen substanzielle Verbesserungen auf Ländersseite. Doch auch „der Bund schöpft seine Potenziale bei der Rechtsaufsicht gegenüber den Ländern nicht aus“, wie der Bundesrechnungshof feststellt.⁴³

>> **BEWERTUNG** Die Verbesserung der Lebens- und Futtermittelkontrollen ist überfällig. Bislang gibt es dafür nur Ankündigungen, Staatliche Überwachung vermag nur dann präventive Wirkungen bei der Futtermittelherstellung zu entfalten, wenn die Voraussetzungen für effiziente betriebliche Überwachung vorliegen (systematische, lückenlose Eigenkontroll- und Dokumentationspflichten der Unternehmen) und die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung von Verstößen hinreichend groß ist. Bei Harles und Jentzsch hatte einige Monate vor dem Dioxinskandal eine Futtermittelkontrolle stattgefunden – und keine Auffälligkeit festgestellt. Bei jeder denkbaren Ausweitung der Kapazitäten in der Futtermittelkontrolle bliebe es ohne lückenlose Eigenkontrollvorschriften dabei, dass die amtlichen Prüfer nur Stichproben nehmen können – und es damit weiterhin dem Zufall überlassen wäre, ob sie bei solchen Stichproben Grenzwertüberschreitungen entdecken oder nicht. Amtliche Kontrollen können erst dann effektive Präventionswirkungen entfalten, wenn die Futtermittelwirtschaft zur vollständigen, chargengenauen Testung aller eingesetzten Einzelfuttermittel verpflichtet ist.

>> **FAZIT Die Maßnahme ist wirkungslos.**

41 Interview mit Bundesagrarministerin Ilse Aigner im ARD Morgenmagazin am 19.01.2011

42 <http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/bwv-bande/BWV-GA-final.pdf> Bundesrechnungshof, S. 13

43 <http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/bwv-bande/BWV-GA-final.pdf> Bundesrechnungshof, S. 14

7.10 TRANSPARENZ FÜR VERBRAUCHER

>> **MASSNAHME** Transparenz der Kontrollmaßnahmen gegenüber dem Verbraucher z. B. Nennung von Herstellern von Produkten mit Gesundheitsgefährdung im Rahmen der Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG).

>> **UMSETZUNG** Die Überarbeitung des VIG stand auf der politischen Agenda. Der Dioxinvorfall hatte aber eine positive Nebenwirkung: Unter dem Druck der Kritik wegen des Dioxins übernahm das BMELV im novellierten Entwurf einige von Verbraucherverbänden angemahnte Verbesserungen. Auch wurden die Behörden zur aktiven Information der Bevölkerung bei Gesundheitsgefährdungen verpflichtet. Der Entwurf ist am 2. Dezember 2011 vom Parlament verabschiedet worden. Die Zustimmung des Bundesrats steht noch aus.

>> **BEWERTUNG** Trotz der Verbesserungen kann ein Verbraucherinformationsgesetz keine Dioxinfälle wie den im Januar 2011 verhindern oder mildern. Die Maßnahme ist daher nicht relevant für die Prävention.

>> **FAZIT Die Maßnahme ist wirkungslos.**

8. STAATSRECHTLICHE UND VERFASSUNGSPOLITISCHE ASPEKTE ⁴⁴

Der Dioxin-Skandal Ende 2010/Anfang 2011 hat erhebliche Lücken in der Futtermittelüberwachung offenbart und damit politisches Handeln erforderlich gemacht. Die zuständige Bundesministerin Ilse Aigner ist dieser Notwendigkeit mit ihrem Zehn-Punkte-Plan begegnet – einem Katalog aus vorwiegend symbolischen und von vornherein als wirkungslos angelegten Einzelmaßnahmen, die politisch konsequentes Handeln suggerieren.

Auch die entscheidende Maßnahme, die tatsächlich eine präventive Wirkung zur Verhinderung von Dioxineinträgen entfalten könnte, ist von Ministerin Ilse Aigner zunächst aufgegriffen worden: Eine Verpflichtung der Futtermittelunternehmen zu chargengenauen, lückenlosen Eingangskontrollen aller Futtermittelkomponenten.

Dass es, obwohl die entscheidende Schwachstelle der Futtermittelqualitätssicherung also erkannt war, bis heute nicht zur angekündigten Lösung dieses Problems kam, ist ein Lehrstück über organisiertes Politikversagen.

Am 14. Januar 2011 hatte die Bundesverbraucherministerin ihren Dioxin-Aktionsplan einschließlich der Ankündigung verpflichtender Eingangskontrollen öffentlich vorgestellt und wurde am 18. Januar von allen Bundesländern darin bestätigt. Gut zwei Monate später, am 21. März 2011, legte das Aigner-Ministerium einen Entwurf zur Änderung der Futtermittelverordnung vor, mit der die angekündigte vollständige Chargentestpflicht für Futtermittelunternehmen angeblich umgesetzt werden soll. Dazwischen ist diese zentrale Maßnahme aus dem Zehn-Punkte-Plan bereits signifikant abgeschwächt worden. Im weiteren Verlauf wurde sie dann bis zur Vorlage des Verordnungsentwurfes bei der EU bis zur Wirkungslosigkeit verstümmelt.

Dies ist geschehen, ohne die Öffentlichkeit hiervon über die Gründe in Kenntnis zu setzen, bzw. diese Gründe öffentlich zu debattieren. Im Gegenteil, das BMELV suggeriert heute noch, alle Maßnahmen – also auch die Chargentestpflicht – würden so wie im Aktionsplan vom

⁴⁴ Vgl. Rechtsanwältin Katja Pink, „Staatsrechtliche und verfassungspolitische Bewertung der Dioxinpolitik der Bundesregierung“, unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag von foodwatch

14. Januar vorgesehen, umgesetzt.⁴⁵ Dass dies nicht der Fall ist, erschließt sich dem fachunkundigen Bürger, der sich auf die Zusagen des Aktionsplanes verlässt, nicht. Er müsste sich schon mit den Details des Verordnungsentwurfes vom 21. März 2011 auseinandersetzen. Überhaupt nicht mehr transparent und nachzuvollziehen ist es für Außenstehende, wie dann der der EU vorgelegte Entwurf zustande gekommen bzw. noch weiter entschärft worden ist. Das entsprechende Dokument ist über das Internetangebot des BMELV nicht einsehbar. Auch ist die Aussage des Ministeriums, eine Erörterung des Entwurfes der Futtermittelverordnung habe mit den betroffenen Verbänden stattgefunden, geschönt. Zu etwaigen Verbändeanhörungen im BMELV wurde foodwatch nicht geladen. Und bei der öffentlichen Anhörung am 11. April 2011 im Verbraucherausschuss des Deutschen Bundestages⁴⁶ waren zwar die Futter- und Lebensmittelindustrie sowie deren Verbände, außerdem staatliche Institutionen, aber keine Verbraucherverbände geladen.

Da die Abschwächung der einzig wirkungsvollen, im Aktionsplan angekündigten Maßnahme nicht nur nicht öffentlich debattiert wurde, sondern sich auch der Öffentlichkeit (in der Darstellung auf der Website des Ministeriums) nicht erschließt, liegt die Vermutung nahe, dass sie durch verfahrensbegleitende Verhandlungen insbesondere mit der Futtermittelindustrie und/oder vorausseilende Einvernehmlichkeit mit dieser zustande gekommen ist.

Die Art und Weise, wie hier vorgegangen wurde, stellt einen Missbrauch der Gesetzgebungs- und Verordnungsbefugnis dar: Das zuständige Bundesministerium erweckt bis heute den Eindruck, dass die entscheidende Lücke in der Futtermittelüberwachung erstens erkannt sei, dass diese zweitens mithilfe einer effektiven gesetzgeberischen Maßnahme beseitigt werden könne und dass diese Maßnahme drittens genauso umgesetzt werde, wie ursprünglich angekündigt. Das klingt (zumindest scheinbar) nach Durchgreifen und lässt sich medienwirksam als entschlossenes Krisenmanagement zum Wohle der Verbraucher vermarkten, obwohl dadurch ein politisch brisantes Thema lediglich bis zum nächsten Skandal medial versenkt wurde.

Der entscheidende Inhalt der Verordnung wurde unter Ausschluss der Öffentlichkeit so abgeschwächt, dass diese nunmehr den Partikular-

45 Das BMELV führt auf seinen Internetseiten – www.bmelv.de – unverändert den Entwurf der Einundvierzigsten Verordnung zur Änderung der Futtermittelverordnung (Stand 21.03.2011) als eine aus dem Aktionsplan resultierende Regelung auf. Auf der gleichen Seite wird unter der Überschrift „Verordnung zur Änderung der Futtermittelordnung“ unter Bezugnahme u. a. auf Nr. 3 des 14-Punkte-Aktionsplans mitgeteilt: „Diese Verordnung ist bereits als Entwurf erarbeitet und in das vorgesehene Beratungsverfahren eingebracht worden zur Abstimmung mit Ländern, Verbänden und Parlament.“ Ebenfalls veröffentlicht das BMELV über seine Seiten seine Pressemitteilung Nr. 111 vom 25.05.2011: „Aktionsplan Verbraucherschutz in der Futtermittelkette – Stand der Umsetzung zu 3. Ausweitung rechtlicher Vorgaben für die Futtermittelkontrolle: Das BMELV hat einen Entwurf zur Änderung der nationalen Futtermittelverordnung erarbeitet, der die Pflicht der Futtermittelunternehmer vorsieht, ihre Produkte unter anderem auf Dioxine zu untersuchen. Diese Neuerung ist bereits mit den Ländern und den betroffenen Verbänden erörtert worden. Die Verordnung wurde am 20. Mai zur Prüfung an die Europäische Kommission gesandt.“ Der Entwurf, den das BMELV der EU Kommission am 20.05.2011 vorgelegt hat, ist – anders als der Entwurf der Einundvierzigsten Verordnung zur Änderung der Futtermittelverordnung – weder über eine entsprechende Verlinkung im Zusammenhang mit dem Aktionsplan des BMELV: „Konsequenzen aus dem Dioxin-Geschehen Anfang 2011“ noch an anderer Stelle über www.bmelv.de zur Einsichtnahme auffindbar.

46 Die von foodwatch eingereichte Stellungnahme: http://foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e7209/e43208/e43365/e43382/foodwatch-StellungnahmezumEntwurfLFGB-Novelle_2011-04-11_ger.pdf

interessen der marktmächtigsten Interessenvertreter entsprechen. Durch eine derartige Handhabung wird die Gesetzes- und Verordnungsgebung machtpolitisch instrumentalisiert.

Die Demokratie verwirklicht sich durch die Herrschaft ihrer Gesetze. Bei einer zunehmenden Verrechtlichung durch wirkungslose Gesetze droht aber der Demokratie als staatliche Herrschaftsform der Verlust ihrer Legitimität. Dies gilt insbesondere für Gesetze, die aufgrund ihrer informalen Aushandlung mit organisierten Interessenvertretern Legitimationsdefizite aufweisen.

Dieser Legitimationsverlust gefährdet Demokratie und Rechtsstaat mit der Folge, dass die Akzeptanz der Bürger für die repräsentative Funktion der staatlichen Entscheidungsfindung durch den Nationalstaat und die EU schleichend zu verschwinden droht. Verliert die Autorität des Gesetzes als Verwirklichung der repräsentativen Volkssouveränität ihre Rückbindung an den öffentlichen Meinungsbildungsprozess, gerät der innere Zusammenhalt einer pluralistisch demokratisch verfassten Gesellschaft in Gefahr.

Wirksamer Schutz der Bevölkerung vor Dioxin ist nur durch präventive Maßnahmen möglich. Die einzige wirklich präventiv wirkende Maßnahme, nämlich die verbindliche vollständige Chargentestpflicht für Mischfuttermittelhersteller hat die Bundesregierung zwar angekündigt, aber ohne Not und ohne öffentliche Begründung nicht durchgesetzt – obwohl sie genau dieses bis heute behauptet. Damit hat sie sich als unfähig erwiesen, ihrer grundrechtlichen Verpflichtung zum Gesundheitsschutz der Verbraucher nachzukommen.

9. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

>> Der Dioxinvorfall vom Winter 2010/2011 ist weder aufgearbeitet noch geklärt. Besondere Anstrengungen der Behörden zur Aufklärung sind nicht erkennbar. Wie das Dioxin ins Futter gelangt ist, ist weiterhin unklar. Das Unvermögen, die Herkunft des Dioxins aufzuklären, dokumentiert, wie mangelhaft die vom Gesetz geforderte Rückverfolgbarkeit von Einträgen in die Lebens- und Futtermittelkette ist.⁴⁷ Die Quelle des Dioxins, die nach vorliegenden Untersuchungen eine Chlorphenolverbindung ist, wie sie zur Produktion von Pflanzenschutzmitteln dient, wurde von den Behörden noch nicht öffentlich kommuniziert.

>> Die Gesundheitsgefährdung ist durch staatliche Behörden, namentlich das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), heruntergespielt und verharmlost worden.

>> Sanktionen oder sonstige rechtliche Konsequenzen sind bisher nicht erfolgt. Staatsanwaltschaftliche Ermittlungen sind entweder eingestellt worden, weil Vorsatz nicht bewiesen werden konnte, oder sie dauern noch an.

>> Von den zehn Maßnahmen aus dem Aktionsplan des Bundeslandwirtschaftsministeriums, von denen bisher nur vier umgesetzt wurden, sind im Hinblick auf die Verhinderung von vermeidbaren Dioxin-einträgen in die Nahrungskette (Prävention) vier wirkungslos und sechs weitgehend wirkungslos. Letzteres heißt, sie wären nur unter bestimmten, nicht erfüllten Annahmen wirkungsvoll im Sinne einer präventiven Wirkung. Damit erfüllen die beschlossenen Maßnahmen nicht die von Bundesagrarministerin Ilse Aigner selbst avisierten Ziele und schon gar nicht das Ziel, die Bevölkerung präventiv vor Dioxin zu schützen.

>> Die Maßnahmen folgen dem Muster, das Ilse Aigners Vor-Vorgängerin Renate Künast, die erste Bundesministerin für Verbraucherschutz, nach dem Nitrofen-Vorfall 2002 angewendet hat: Bürokratische, nachsorgende Auflagen wie z. B. Meldepflichten, bei deren Verletzung die Sanktionswahrscheinlichkeit gering ist, anstatt präventive Maßnahmen, die wirkungsvoll in die Operationen der Futtermittelbetriebe eingreifen.⁴⁸

47 EU-Verordnung 178/2002, Art. 18

48 Vgl. „Nitrofen – Chronik einer angekündigten Vergiftung“, foodwatch-Report, 2002

>> Die **einzig**e Maßnahme, die den Dioxineintrag zumindest potenziell hätte verhindern können, ist eine 100-prozentige, gesetzlich vorgeschriebene Dioxinbeprobung aller Einzelfuttermittelchargen, die von den Mischfuttermittelunternehmen zur Produktion verwendet werden. Diese ursprünglich angekündigte Maßnahme (Nummer 3 des Zehn-Punkte-Plans) ist in kürzester Zeit unbemerkt von der Öffentlichkeit Stück für Stück zurückgenommen worden.

>> Die (weitgehende) Wirkungslosigkeit der Maßnahmen geht auch auf die Unvereinbarkeit von verbraucher- und agrarpolitischen Interessen unter dem Dach des BMELV zurück. Das BMELV vertritt die Klientel der Futtermittel- und der Agrarwirtschaft. Deren Interessen sind mit denen der Verbraucher jedoch nicht deckungsgleich. Eine verstärkte Kontrollpflicht erhöht die Kosten für die Futtermittelbetriebe. Daran haben diese kein Interesse.

>> Da die flächendeckende Chargenkontrolle die einzige wirksame Maßnahme wäre, um die Dioxinlast in Futtermitteln zu senken und somit die Verbraucher präventiv vor Dioxinkontaminationen zu schützen, wäre es die Pflicht von Ilse Aigner gewesen, die verbindliche Chargenkontrolle nicht nur anzukündigen, sondern auch durchzusetzen.⁴⁹ Sie hätte damit nicht nur das Gebot eines hohen Gesundheitsschutzes konsequent umgesetzt, sondern wäre auch in Übereinstimmung mit der Europäischen Rechtslage (Vorsorgeprinzip nach VO (EG) Nr. 178/2002 und Art. 191 AEUV) sowie mit der europäischen Zielsetzung in der Dioxinpolitik gewesen. Damit ist Ilse Aigner ihrer grundrechtlichen Verpflichtung, die Verbraucher vor Gesundheitsgefahren durch mit Dioxin belasteten Lebensmitteln zu schützen, nicht nachgekommen.

>> Die Art und Weise, wie im Verlauf der Verordnungs- bzw. Gesetzgebung die Partikularinteressen der Futtermittelindustrie bedient wurden, verstößt gegen verfassungspolitische Prinzipien und gefährdet die Demokratie.

.....
49 Dies ist unabhängig von der Frage, ob die Chargenkontrolle der EU-Zustimmung bedarf. Die Bundesregierung ist offensichtlich davon ausgegangen, dass sämtliche Maßnahmen des Aktionsplans auf nationaler Ebene und auf der Verordnungsebene umgesetzt werden können. Vgl. Pressemitteilung BMELV Nr. 020 vom 24.01.11: „Bundeslandwirtschaftsministerin Ilse Aigner hat sich nach einem Treffen der EU-Agrarminister am Montag in Brüssel zuversichtlich gezeigt, dass wesentliche Teile des deutschen Aktionsplans für mehr Verbraucherschutz in der Futtermittelkette auch europaweit umgesetzt werden können...“ Vgl. ebenda: Die Bundesministerin betonte, unabhängig vom weiteren Vorgehen auf EU-Ebene werde die Bundesregierung auf nationaler Ebene das Aktionsprogramm so schnell wie möglich umsetzen“. Ilse Aigner: „Wir in Deutschland handeln jetzt – aber in einem gemeinsamen europäischen Markt halte ich es für erforderlich, gemeinsam die Standards zu erhöhen.“

FORDERUNGEN



Futtermittelbetriebe

>> 100-prozentige, gesetzlich vorgeschriebene Dioxin-Tests aller Chargen aller Futterkomponenten, bevor diese zur Produktion von Mischfuttermitteln eingesetzt werden. Die Chargengröße muss so festgelegt werden, dass Manipulationsmöglichkeiten ausgeschlossen sind.

>> Unmittelbare Meldung aller Dioxinbelastungen der Chargen an die zuständigen Behörden, auch wenn diese unterhalb der Grenzwerte liegen.

>> Beseitigung aller Chargen mit Überschreitung der Höchstwerte. Weiterverarbeitung (Vermischung) und Vertrieb der Chargen erst bei vorliegendem Testergebnis unterhalb der Grenzwerte.

Der vorliegende Verordnungsentwurf der Bundesregierung muss dringend dahingehend geändert werden!

Falls sie die notwendige EU-weite Zustimmung nicht erreicht, muss Ministerin Ilse Aigner eine vollständige Chargentestpflicht nationalstaatlich umsetzen. Und das auch unter dem Risiko eines

Vertragsverletzungsverfahrens. Angesichts ihrer grundrechtlichen Verpflichtung, die Gesundheit der Bürger zu schützen, ist dies in Kauf zu nehmen.

>> Aufhebung des „Verwendungsverbotes“ nach § 44 Abs. 6 LFGB in Verbindung mit eindeutig formulierten Meldepflichten. Dadurch wird verhindert, dass Futtermittelhersteller wie bisher bei Meldung von Dioxinkontaminationen ihrer Ware straffrei ausgehen.

Kabinettsstruktur

>> Schaffung eines von Wirtschaftsinteressen unabhängigen Verbraucherschutzministeriums, um Verbraucherinteressen wirksam zu vertreten. Denn das Agrarministerium vertritt die Interessen der Futtermittel- und Agrarindustrie.

Rechtssystem

>> Etablierung eines Unternehmensstrafrechts wie in Österreich oder Frankreich. Dadurch können Geldstrafen gegen Unternehmen, die sich z. B. am Umsatz orientieren, verhängt werden. Die in Deutschland notwendige Suche nach einem Individualschuldigen führt bei Wirtschaftsdelikten generell und bei Lebens- und Futtermitteldelikten speziell dazu, dass die Sanktionswahrscheinlichkeit gering ist. Dadurch entfällt eine präventive Wirkung der Sanktionen.

EU-Dioxin-Politik

>> Die Bundesregierung muss sich auf EU-Ebene für Maßnahmen einsetzen, die helfen, mittel- und langfristig die Dioxinbelastung der Bevölkerung auf nicht mehr als ein Pikogramm pro Kilogramm Körpergewicht pro Tag zu reduzieren, beispielsweise durch eine Verschärfung der Grenzwerte.



foodwatch 

IMPRESSUM

herausgeber (v.i.s.d.p.) dr. thilo bode • foodwatch e. v.
brunnenstr. 181 • 10119 berlin • germany

fon 0 30 / 28 44 52 96 • **fax** 0 30 / 24 04 76 26
e-mail info@foodwatch.de • **internet** www.foodwatch.de

spendenkonto foodwatch e. v. • gls gemeinschaftsbank
kontonummer 104 246 400 • blz 430 609 67

layout www.pure-berlin.de
www.dirk-heider.de

fotos (titel) maconga-fotolia.com