

Hintergrund

Die geplante Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV RÜb)

1. Zusammenfassung

Die Lebensmittelüberwachung fällt in Deutschland in die politische Zuständigkeit der Bundesländer. Für die Kontrolle der Unternehmen vor Ort sind rund 400 Lebensmittelbehörden in den Kommunen zuständig. Wie häufig sie welche Lebensmittelbetriebe aufsuchen müssen, gibt ihnen die AVV RÜb als die zentrale, bundesweite Vorschrift für die Lebensmittelüberwachung vor. Im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten einer neuen EU-Kontrollverordnung im Dezember 2019 sollte auch die AVV RÜb neu gefasst werden.

Das Bundeskabinett hat am 29. Juli 2020 einen [Entwurf](#) von Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner beschlossen. Zustimmung muss nun noch der Bundesrat. Der Bundestag ist an der Verabschiedung der AVV RÜb nicht beteiligt. Die Reform könnte bereits in der nächsten Bundesratssitzung am 18. September abschließend bestätigt werden.

foodwatch kritisiert: Eine Verabschiedung des Klöckner-Entwurfs würde eine gravierende Schwächung der Lebensmittelüberwachung in Deutschland bedeuten. Denn:

- Die Zahl der vorgeschriebenen Betriebskontrollen (= Routine- bzw. Plankontrollen) würde massiv reduziert.
- Anders als vom Bundeslandwirtschaftsministerium suggeriert, trifft diese Kürzung gerade so genannte Risikobetriebe: Während die vorgeschriebene Kontrollhäufigkeit bei Betrieben mit niedriger Risikoklasse unverändert bliebe, sollen ausgerechnet bei Betrieben der höchsten Risikoklassen die vorgeschriebenen Kontrollbesuche teils deutlich zurückgefahren werden. Ein Unternehmen aus der Kategorie der insolventen Wurstfabrik Wilke hätte zum Beispiel nach bisheriger AVV RÜb verbindlich 12 Mal im Jahr kontrolliert werden müssen – dem Klöckner-Entwurf zufolge wären hingegen nur noch 4 Kontrollen im Jahr vorgeschrieben.
- Das Bundesministerium argumentiert, dass es im Gegenzug verstärkt zu „anlassbezogenen“ Kontrollen in Risikobetrieben komme. Im Entwurf ist jedoch keinerlei Verpflichtung der Ämter zu einer bestimmten Anzahl solcher Kontrollgänge vorgesehen.
- Die Neufassung würde also zu weniger Lebensmittelkontrollen führen und die Personalsituation in den Ämtern damit weiter verschärfen. Denn die Stellenplanung in den Behörden hängt wesentlich davon ab, wie viele Kontrollen verpflichtend vorgegeben sind.
- Die meisten Ämter sind schon heute gravierend unterbesetzt, in keinem Bundesland wird daher die vorgeschriebene Zahl an Lebensmittelkontrollen erreicht. Anstatt diesen Missstand durch eine personelle Aufstockung zu beseitigen, würde er kaschiert, in dem einfach weniger Pflichtkontrollen vorgeschrieben wären. Personalmangel und Kontrolldefizite würden dann „plötzlich“ nicht mehr so gravierend erscheinen wie vorher, obwohl sich an der Situation der Lebensmittelüberwachung nichts verändert hätte. Von der Änderung würden also vor allem die Landesregierungen und Kommunen profitieren, da sie auf dem Papier besser dastehen als vorher.

- Regelmäßige Kontrollen sind eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für eine effektive Lebensmittelüberwachung. Fehlende einheitliche Regelungen für eine konsequente Vollzugspraxis werden in der Neufassung der AVV RÜb nicht nachgeholt. Der Entwurf verkennt damit die Probleme der Lebensmittelüberwachung in Deutschland.

2. Vergleich bisherige AVV RÜb – Klöckner-Entwurf

Bisher gültige Fassung ¹		Klöckner-Entwurf ²																																																																																																																																																																																	
<p>Kontrollhäufigkeit: „In Abhängigkeit vom Ergebnis der risikoorientierten Beurteilung von Lebensmittelbetrieben sind bei diesen Betrieben Kontrollhäufigkeiten von <u>höchstens täglich bis in der Regel mindestens alle drei Jahre einzuhalten.</u>“ (§ 6 Abs. 2)</p>		<p>Kontrollhäufigkeit: „Für die Regelkontrollfrequenzen ist, bezogen auf alle Risikokategorien und die damit verbundenen Risikoklassen, eine Spanne von <u>mindestens wöchentlich bis längstens dreijährlich</u> festzulegen.“ (§7, Abs. 4)</p>																																																																																																																																																																																	
<p>Kontrollhäufigkeiten für einzelne Betriebe nach Risikoklassen:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Risiko-klasse</th> <th rowspan="2">Gesamtpunkt-zahl*</th> <th colspan="6">Risikokategorie des Betriebes</th> <th rowspan="2">Kontroll-häufigkeit</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>200 – 181</td> <td>200-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td rowspan="9"> (arbeits-) täglich wöchentlich monatlich vierteljährlich halbjährlich jährlich 1,5- jährlich zweijährlich dreijährlich </td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>180 – 161</td> <td></td> <td>180-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>160 – 141</td> <td></td> <td></td> <td>160-</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>140 – 121</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>140-</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>120 – 101</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>120-</td> <td></td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>100 – 81</td> <td>100</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>100-</td> </tr> <tr> <td>7</td> <td>80 – 61</td> <td></td> <td>80</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>60 – 41</td> <td></td> <td></td> <td>60</td> <td></td> <td>20</td> <td></td> </tr> <tr> <td>9</td> <td>40 – 0</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>40</td> <td></td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table> <p>* minimal und maximal erreichbare Punkte innerhalb einer Betriebs-Risikokategorie</p>		Risiko-klasse	Gesamtpunkt-zahl*	Risikokategorie des Betriebes						Kontroll-häufigkeit	1	2	3	4	5	6	1	200 – 181	200-						(arbeits-) täglich wöchentlich monatlich vierteljährlich halbjährlich jährlich 1,5- jährlich zweijährlich dreijährlich	2	180 – 161		180-					3	160 – 141			160-				4	140 – 121				140-			5	120 – 101					120-		6	100 – 81	100					100-	7	80 – 61		80					8	60 – 41			60		20		9	40 – 0				40		0	<p>Kontrollhäufigkeiten für einzelne Betriebe nach Risikoklassen:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">Risiko-klasse</th> <th rowspan="2">Gesamtpunkt-zahl</th> <th colspan="6">Risikokategorie des Betriebes</th> <th rowspan="2">Kontrollfrequenz</th> </tr> <tr> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> <th>6</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>200-181</td> <td>200-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td rowspan="9"> mindestens wöchentlich mindestens monatlich mindestens ¼-jährlich mindestens ½-jährlich mindestens ¾-jährlich mindestens jährlich mindestens 1,5- jährlich mindestens zweijährlich mindestens dreijährlich </td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>180-161</td> <td></td> <td>180-</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>160-141</td> <td></td> <td></td> <td>160-</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>140-121</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>140-</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>120-101</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>120-</td> <td></td> </tr> <tr> <td>6</td> <td>100-81</td> <td>100</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>100-</td> </tr> <tr> <td>7</td> <td>80-61</td> <td></td> <td>80</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>8</td> <td>60-41</td> <td></td> <td></td> <td>60</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>9</td> <td>40-0</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>40</td> <td>20</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table> <p>Nach § 7 Absatz 5 zusätzlich stattdessen anlassbezogene Kontrollen</p>		Risiko-klasse	Gesamtpunkt-zahl	Risikokategorie des Betriebes						Kontrollfrequenz	1	2	3	4	5	6	1	200-181	200-						mindestens wöchentlich mindestens monatlich mindestens ¼-jährlich mindestens ½-jährlich mindestens ¾-jährlich mindestens jährlich mindestens 1,5- jährlich mindestens zweijährlich mindestens dreijährlich	2	180-161		180-					3	160-141			160-				4	140-121				140-			5	120-101					120-		6	100-81	100					100-	7	80-61		80					8	60-41			60				9	40-0				40	20	0
Risiko-klasse	Gesamtpunkt-zahl*			Risikokategorie des Betriebes							Kontroll-häufigkeit																																																																																																																																																																								
		1	2	3	4	5	6																																																																																																																																																																												
1	200 – 181	200-						(arbeits-) täglich wöchentlich monatlich vierteljährlich halbjährlich jährlich 1,5- jährlich zweijährlich dreijährlich																																																																																																																																																																											
2	180 – 161		180-																																																																																																																																																																																
3	160 – 141			160-																																																																																																																																																																															
4	140 – 121				140-																																																																																																																																																																														
5	120 – 101					120-																																																																																																																																																																													
6	100 – 81	100					100-																																																																																																																																																																												
7	80 – 61		80																																																																																																																																																																																
8	60 – 41			60		20																																																																																																																																																																													
9	40 – 0				40		0																																																																																																																																																																												
Risiko-klasse	Gesamtpunkt-zahl	Risikokategorie des Betriebes						Kontrollfrequenz																																																																																																																																																																											
		1	2	3	4	5	6																																																																																																																																																																												
1	200-181	200-						mindestens wöchentlich mindestens monatlich mindestens ¼-jährlich mindestens ½-jährlich mindestens ¾-jährlich mindestens jährlich mindestens 1,5- jährlich mindestens zweijährlich mindestens dreijährlich																																																																																																																																																																											
2	180-161		180-																																																																																																																																																																																
3	160-141			160-																																																																																																																																																																															
4	140-121				140-																																																																																																																																																																														
5	120-101					120-																																																																																																																																																																													
6	100-81	100					100-																																																																																																																																																																												
7	80-61		80																																																																																																																																																																																
8	60-41			60																																																																																																																																																																															
9	40-0				40	20	0																																																																																																																																																																												
<p>(Anlage 1, 5.3.5)</p>		<p>„Lebensmittelbetriebe, die in der kontrollintensivsten Risikoklasse, die sie innerhalb ihrer betriebsartenspezifischen Spanne erreichen können, eingestuft sind, werden intensiver und engmaschiger anlassbezogen kontrolliert. Bei Lebensmittelbetrieben, die in andere Risikoklassen eingestuft sind, erfolgen anlassbezogene Kontrollen bei Bedarf nach den Umständen des Einzelfalls. Die anlassbezogenen Kontrollen werden zusätzlich zu den Regelkontrollen durchgeführt.“ (Anlage 1, 5.3.5. sowie § 7, Abs. 5)</p>																																																																																																																																																																																	

¹ http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_03062008_3158100140002.htm

² https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Kabinettfassung/avv-rahmen-ueberwachung-avv-rueb-beschlossen.pdf?__blob=publicationFile&v=4

3. Politische Aussagen zur Neufassung der AVV RÜb

Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner:

„Die Bürger in Deutschland müssen sich darauf verlassen können, dass Lebensmittel sicher sind. Deshalb wollen wir den Überwachungsdruck in Problembetrieben durch zusätzliche Kontrollen erhöhen.“³

Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL):

„Mehr Lebensmittelsicherheit durch gezieltere Kontrollen“

„Gleichbleibende Kontrolldichte insgesamt, mit stärkerer Ausrichtung der Kontrollen auf neuralgische Punkte“

„Erhöhung der anlassbezogenen Kontrollen in Lebensmittelbetrieben, von denen ein höheres Risiko ausgeht“⁴

foodwatch kritisiert: Alle zitierten Aussagen widersprechen dem Inhalt der Verwaltungsvorschrift diametral. Richtig ist:

- **Weniger statt mehr Kontrollen:** Der Klöckner-Entwurf garantiert keine einzige „zusätzliche“ Kontrolle gegenüber der bisherigen Regelung, auch nicht in „Problembetrieben“ – im Gegenteil: Die Zahl der vorgeschriebenen Kontrollen (Plan-/Routinekontrollen), die alle Lebensmittelüberwachungsämter in den Betrieben abhängig von deren Risikoeinstufung durchzuführen haben, würde deutlich reduziert. In Unternehmen, die bisher z.B. vierteljährlich kontrolliert werden müssen, wären künftig nur noch halbjährliche Kontrollen verbindlich vorgeschrieben.
- **Eine stärkere Fokussierung auf Risikobetriebe findet nicht statt.** Im Gegenteil würde gerade bei Unternehmen in den höchsten Risikoklassen die vorgeschriebene Kontrollhäufigkeit bei den Pflicht-Kontrollen sogar noch deutlicher reduziert: Sind bisher in Risikoklasse 1 tägliche Kontrollen verbindlich vorgeschrieben, wären künftig nur noch wöchentliche Kontrollen Pflicht, in Risikoklasse 2 würde sich die vorgegebene Kontrollhäufigkeit von wöchentlichen auf monatliche Besuche verringern – macht statt 52 nur noch 12 garantierte Kontrollen im Jahr. Weiteres Beispiel: Ein Betrieb aus der Kategorie der insolventen Wurstfabrik Wilke muss nach bisheriger AVV RÜb verbindlich 12 Mal im Jahr Routinekontrollen unterzogen werden – dem Klöckner-Entwurf zufolge nur noch 4 Mal im Jahr. Dagegen bliebe die Kontrollhäufigkeiten für Betriebe in niedrigen Risikoklassen unverändert.
- **Die versprochene Erhöhung der anlassbezogenen Kontrollen ist ein ungedeckter Scheck:** § 7, Abs. 5 des Klöckner-Entwurfs soll nahelegen, dass die drastisch reduzierte Anzahl vorgeschriebener Routinekontrollen dadurch aufgefangen werden könnte, dass die Ämter verstärkt anlassbezogene Kontrollen in Risikobetrieben durchführen. Der Scheck ist gleich mehrfach ungedeckt. Als Bundesministerin kann Julia Klöckner hier mangels Zuständigkeit überhaupt kein Versprechen abgeben – zumal sie es versäumt hat, in ihrem Entwurf eine

³ BMEL-Presseerklärung 29. Juli 2020, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/130-lebensmittelsicherheit.html>

⁴ ebda.

Vorgabe für die Zahl dieser zusätzlichen Kontrollen auch nur vorzuschlagen. Die Behörden wären also zu keiner konkreten Anzahl zusätzlicher Kontrollen verpflichtet. Der Passus ist nicht mehr wert als ein kosmetischer Appell, der die im Gegenteil dazu im Klöckner-Entwurf sehr konkret geregelte, drastische Reduktion der Pflichtkontrollen nicht auffangen könnte.

- **Die Reform erhöht den Personaldruck in den Behörden und schwächt die Lebensmittelkontrolle damit zusätzlich.** Die meisten der rund 400 Lebensmittelkontrollbehörden in Deutschland sind massiv unterbesetzt. Das hat Folgen: 90 Prozent der Ämter sind einer foodwatch-Recherche⁵ zufolge nicht in der Lage, so viele Betriebskontrollen durchzuführen wie nach AVV RÜb vorgeschrieben – zum Teil werden Unternehmen über viele Jahre hinweg kein einziges Mal kontrolliert. Wenn jedoch die Ämter schon heute nicht das benötigte Personal zur Erfüllung ihrer vorschriftsmäßigen Aufgaben erhalten – wie soll dies in Zukunft gelingen? Die Stellenplanung einer Behörde basiert schließlich wesentlich auf einer Umrechnung von Pflichtaufgaben in benötigte Stellen – und nicht auf der Überlegung, welche Aufgaben, für die es keine konkreten Vorgaben gibt, ein Amt vielleicht noch *zusätzlich* übernehmen könnte. Das ist realitätsfern. Mit der Klöckner-Reform und ihrer Reduktion der Pflicht-Aufgaben auf dem Papier wäre es für die Lebensmittelkontrollämter bestenfalls noch schwieriger als bisher, benötigte Stellen bewilligt zu bekommen. Schlimmstenfalls – aber durchaus wahrscheinlich – geraten die Ämter unter Druck, angesichts der vermeintlich reduzierten Aufgaben in Zukunft sogar noch Stellen abzubauen. „Mehr Lebensmittelsicherheit“ erreicht man so nicht.

Stand: 28. August 2020

⁵ https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Lebensmittelkontrollen/2019-12_foodwatch_Kontrolle-ist-besser_final.pdf – Basis: Statistische Daten für das Jahr 2018