

Einschätzungen zum BMEL-Entwurf für die Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung (AVV RÜb)

Berlin, 11. September 2020

Die AVV RÜb regelt, wie viele Betriebskontrollen Lebensmittelbehörden in Unternehmen durchführen müssen. Gemeinsam mit dem Bundesverband der beamteten Tierärzte (BbT) und dem Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure Deutschlands (BVLK) teilt foodwatch die Auffassung:

Der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf¹ würde eine gravierende Schwächung der Lebensmittelüberwachung bedeuten, weil durch ihn die Zahl der Lebensmittelkontrollen drastisch reduziert und der Personaldruck in den Ämtern erhöht werden würde. Anders als vom BMEL dargestellt, würde der Entwurf keine stärkere Fokussierung auf Risikobetriebe vornehmen. Die Kürzung von Plankontrollen fällt sogar gerade bei Risikobetrieben am stärksten aus – ein Unternehmen der Kategorie Wilke fiel von 12 auf 4 vorgeschriebene Kontrollen pro Jahr zurück.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, dem Entwurf nicht zuzustimmen.

In diesem Sinne hatte auch der Verbraucherzentrale Bundesverband bereits an die Länder appelliert.

Vonseiten des BMEL wird der Entwurf als eine Stärkung der amtlichen Überwachung dargestellt. Insgesamt garantiere er eine „gleichbleibende Kontrolldichte“, der Überwachungsdruck in „Problembetrieben“ solle durch „zusätzliche Kontrollen“ erhöht werden.² In ihrem Schreiben vom 31. Juli 2020, mit dem die Bundeslandwirtschaftsministerin den AVV-Entwurf an alle für Lebensmittelüberwachung zuständigen Ministerinnen und Minister sowie Senatorinnen und Senatoren der Länder übermittelte und diese in die Pflicht zu nehmen versuchte, schrieb Julia Klöckner: „Dabei ist es für mich wesentlich, dass die Kontrolldichte – wie zugesagt – nicht abnimmt und die Kontrollen nun sogar stärker auf neuralgische Punkte ausgerichtet werden.“

Keine dieser Aussagen ist durch den Entwurf gedeckt. Im Einzelnen:

1. Verringerung von Plankontrollen – ausgerechnet bei Risikobetrieben

Zentrales Element der vom BMEL vorgeschlagenen Neufassung ist eine Veränderung der Kontrollhäufigkeiten bei den Plankontrollen, die ausgerechnet bei Risikobetrieben zu einer Reduktion der vorgeschriebenen Kontrollen führen würde. Beispiele:

- Ein Unternehmen aus der Kategorie des Wurstherstellers Wilke (Risikoklasse 3) müsste von den Behörden statt 12 Mal nur noch 4 Mal im Jahr kontrolliert werden.
- In Risikoklasse 2 wären statt wöchentlichen künftig nur noch monatliche Betriebskontrollen verbindlich vorgeschrieben.
- In der höchsten Risikoklasse 1 wären statt arbeitstäglichen nur noch wöchentliche Kontrollen vorgesehen. **Z.B. für Höchststrisikobetriebe der Fleischwirtschaft fielen damit rund 200 Plankontrollen pro Jahr weg.**

Die Änderung der Kontrollhäufigkeiten bei Plankontrollen geht aus § 7 Abs. 4 des BMEL-Entwurfs im Vergleich mit § 6 Abs. 2 der bisherigen AVV RÜb sowie für die einzelnen Risikoklassen aus den

¹ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Kabinettfassung/avv-rahmen-ueberwachung-avv-ruerb-beschlossen.pdf?__blob=publicationFile&v=4

² BMEL-Presseerklärung 29. Juli 2020, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/130-lebensmittelsicherheit.html>

Tabellen der jeweiligen Anlagen 1, Abs. 5.3.5. hervor, zum Vergleich (Tabelle/Hervorhebungen foodwatch):

Unternehmen in Risikoklasse	Kontrollhäufigkeit nach bisheriger AVV RÜb	Kontrollhäufigkeit nach Entwurf BMEL
1	(arbeits-)täglich	mindestens wöchentlich
2	wöchentlich	mindestens monatlich
3	monatlich	mindestens vierteljährlich
4	vierteljährlich	mindestens halbjährlich
5	halbjährlich	mindestens ¾-jährlich
6	jährlich	mindestens jährlich
7	1,5-jährlich	mindestens 1,5-jährlich
8	zweijährlich	mindestens zweijährlich
9	dreijährlich	mindestens dreijährlich

Der Bundesverband der beamteten Tierärzte geht davon aus, dass diese Verlängerung der Kontrollintervalle insgesamt eine Reduktion der Plankontrollen um jedenfalls 30 Prozent zur Folge hätte. Die Kürzungen betreffen ausschließlich jene Betriebe in den höchsten Risikoklassen, während die Kontrollfrequenzen für Unternehmen mit niedrigem Risiko unverändert bleiben sollen.

Dass im Zuge der jüngsten Entwurfsfassung gegenüber früheren Referentenentwürfen des BMEL den genannten Kontrollhäufigkeiten das Wort „mindestens“ vorangestellt wurde, stellt eine sprachkosmetische Reaktion auf kritische Rückmeldungen dar, bedeutet jedoch keine Veränderung der rechtlichen Substanz. Bereits heute ist es den Behörden möglich, zusätzliche Kontrollen in den Unternehmen durchzuführen. Das wäre auch in Zukunft der Fall. Definiert wird in beiden Fällen eine Mindestanzahl der durchzuführenden Plankontrollen – nach den Vorstellungen des BMEL künftig für die höchsten Risikoklassen auf signifikant niedrigerem Niveau als bisher.

2. Anlassbezogene Kontrollen sind kein Ersatz für Plankontrollen

Die Darstellung, der zufolge der Entwurf zu einer stärkeren Fokussierung auf Risikobetriebe führe, beruht offenbar auf die in § 7, Abs. 5 des BMEL-Entwurfs neu aufgenommenen Regelung, nach der in Risikobetrieben zusätzliche anlassbezogene Kontrollen erfolgen sollen:

„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.“

Während Plankontrollen präventiv vorbeugend wirken sollen, dienen anlassbezogene Kontrollen der Problembehandlung. Insofern ist bereits der Ansatz, Plan- durch anlassbezogene Kontrollen zu ersetzen und sich damit vom vorbeugenden Ansatz der Lebensmittelüberwachung zu entfernen, kritisch zu sehen. Darüber hinaus kann der im BMEL-Entwurf vorgeschlagene Passus auch kein Ersatz für die drastische Kürzung von Plankontrollen darstellen, der zu der versprochenen gleichbleibenden Kontrolldichte und schon gar nicht zu einer Stärkung des Kontrolldrucks in Risikobetrieben führen würde.

Ein Beispiel: Für einen „Risikobetrieb“ der Risikoklasse 2, den die zuständige Behörde bisher wöchentlich – d.h. 52 Mal im Jahr – aufsuchen muss – wären nach dem BMEL-Entwurf künftig nur

noch monatliche Plankontrollen – d.h. 12 im Jahr und damit 40 (!) weniger als bisher – vorgeschrieben. Die Annahme, dass ein personell unterbesetztes Amt künftig nicht nur die Freiräume verspüren, sondern zusätzlich zu den 12 verpflichtenden Plankontrollen in dem Betrieb künftig mehr als 40 – nicht bindende – Anlässe definieren würde, um zusätzliche Kontrollen in diesem Unternehmen durchzuführen und so, wie vom BMEL versprochen, den „Überwachungsdruck“ gegenüber dem Ist-Zustand auch noch zu erhöhen, ist fern der Realität.

Hinzu kommt: Für diese „zusätzlichen“ anlassbezogenen Kontrollen ist im Entwurf selbst weder eine konkrete Vorgabe verankert, in welcher Anzahl die Ämter zu diesen Prüfungen verpflichtet sind, noch welche „Anlässe“ dafür herangezogen werden können. Das wäre auch widersprüchlich, schließlich handelt es sich um „anlassbezogene“ und nicht irgendeiner Regelmäßigkeit folgenden Kontrollen. Jeder Wegfall einer Routinekontrolle bedeutet eine Möglichkeit für die Behörde weniger, auf einen gegebenen Anlass aufmerksam zu werden, einen Betrieb intensiver und engmaschiger zu prüfen.

Der an dieser Stelle eher appellativ gehaltene BMEL-Entwurf selbst garantiert also keine einzige zusätzliche anlassbezogene Kontrolle (auch nicht in so genannten Risikobetrieben) – er garantiert allein und sehr konkret die deutliche Verringerung von Plankontrollen. Die politischen Versprechen über eine gleichbleibende Kontrolldichte bzw. sogar zusätzliche Kontrollen werden mit den Regelungen des Entwurfs nicht eingelöst – ein Einlösen der Versprechen (und damit die Erledigung zusätzlicher, nicht vorgeschriebener Aufgaben) läge in den Händen jener Ämter, die schon heute größtenteils nicht einmal ausreichend Stellen geschaffen haben, um die vorgeschriebenen Aufgaben erledigen zu können.

3. Fehlender Fokussierung auf Risikobetriebe

Eine Fokussierung auf Risikobetriebe findet entgegen der öffentlichen Aussagen durch den Entwurf des BMEL nicht statt. Wäre es das Ziel dieses Entwurfs, verbindlich *mehr* Kontrollen in Risikobetrieben zu gewährleisten, so hätte der Entwurf genau dies vorgeben können: mehr Kontrollen in Risikobetrieben. Verbindlich hat er im Gegenteil nur geregelt, dass den Ämtern *weniger* Plankontrollen in Risikobetrieben vorgeschrieben wären. Im Gegenzug dazu sieht keine Stelle des Entwurfs eine verbindliche Regelung für eine bestimmte Anzahl zusätzlicher anderer Kontrollen in diesen Betrieben vor, die den Wegfall der Plankontrollen ersetzen könnte.

Hinzu kommt: Der risikobasierte Ansatz (je höher das Risiko eines Betriebs, umso mehr Kontrollen) ist dabei bereits bei der Ansetzung von *Plankontrollen* festgeschrieben, die von der Betriebsart und der individuellen Einschätzung eines jeden einzelnen Betriebs durch die zuständige Behörde abhängen. Besteht ein akuter Anlass, ist eine Behörde ohnehin zur Überprüfung eines Unternehmens verpflichtet. Der suggerierte Eindruck, erst mit einem Wandel weg von Routine- hin zu anlassbezogenen Kontrollen würde die Lebensmittelüberwachung am Risiko orientiert, ist falsch und geht an der bestehenden Sachlage vorbei.

4. Personalmangel in den Ämtern

Die Vorgaben der geltenden AVV RÜb führten in den meisten Ämtern bekanntermaßen nicht dazu, dass diese die für die Erfüllung der vorgeschriebenen Kontrollzahlen erforderlichen Stellen erhalten haben. Die Ermittlung des Stellenbedarfs eines Amtes erfolgt jedoch wesentlich anhand der Pflicht-Aufgaben – d.h. v.a. anhand der vorgeschriebenen Plankontrollen – und nicht anhand der Frage, welche Aufgaben das Amt *zusätzlich* zu den vorgeschriebenen noch übernehmen *könnte*. Insofern ist erwartbar, dass eine Reduktion der Plankontrollen für die Lebensmittelbehörden gerade *nicht* dazu geeignet ist, den Ämtern Freiräume zu verschaffen. Wir sehen es äußerst kritisch, dass die Reduktion der Plankontrollen gemäß der vom BMEL vorgeschlagenen Neufassung der AVV RÜb im Gegenteil als Argument für einen (weiteren) Abbau von Stellen in der Lebensmittelüberwachung missbraucht

werden könnte. Anzunehmen, dass durch die Reduktion der Pflichtaufgaben Freiräume entstünden, die die unterbesetzten Ämter für zusätzliche Aufgaben bei der Kontrolle von „Problembetrieben“ nutzen könnten, ist wenig belastbar.

Die geplante Verringerung der Plankontrollen hätte im Wesentlichen einen statistischen Effekt: Bei der Soll-Erfüllung stünden die Ämter plötzlich erheblich besser da, ohne auch nur eine Kontrolle mehr durchgeführt oder irgend eine Verbesserung für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz erreicht zu haben. Ämter, die aufgrund ihrer Unterbesetzung bisher z.B. 70 Prozent ihrer vorgeschriebenen Plankontrollen erfüllten, könnten ohne Aufstockung von Ressourcen und ohne qualitative Verbesserung ihrer Kontrolltätigkeit eine 100-prozentige Erfüllungsquote melden. Der seit Jahren eklatante Personalmangel in der Lebensmittelüberwachung würde kaschiert, indem nicht der Stellenplan den Aufgaben, sondern die Aufgaben an die Personalmangel angepasst würden.