

Wie der Bund Probleme bei der Lebensmittelüberwachung übertüncht

12. Mai 2019

Bei den amtlichen Lebensmittelkontrollen in Deutschland gibt es zwei zentrale Probleme: Die Beanstandungsquoten der kontrollierten Betriebe werden trotz aller Kontrollen nicht besser – und die zuständigen Behörden sparen derart am Personal, dass sie ihren Kontrollpflichten nicht nachkommen können. In zahlreichen Städten und Landkreisen schaffen die Veterinär- und Gesundheitsämter nur einen Bruchteil der verbindlich vorgegebenen Routinekontrollen in Lebensmittelbetrieben.¹

Beide Probleme werden nun wie von Zauberhand „gelöst“: Durch eine Änderung der Statistik hat sich die Zahl der Betriebe mit Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Vorgaben praktisch über Nacht nahezu halbiert – und im Entwurf einer neuen Verwaltungsvorschrift plant das Bundesernährungsministerium, die Zahl der Pflichtkontrollen einfach zu reduzieren. Statt das nötige Personal einzustellen, um die vorgegebene Zahl an Kontrollbesuchen endlich einzuhalten, sollen die Ämter also einfach seltener in die Betriebe ausrücken.

Damit werden die Probleme der Lebensmittelkontrollen übertüncht, ohne sie zu lösen – es handelt sich um Verschleierungstricks zu Lasten des Verbraucherschutzes.

1. Änderung der Kontrollfrequenzen

Das Bundesernährungsministerium (BMEL) verspricht eine effektivere Kontrolle von Problembetrieben – schlägt aber eine Änderung vor, die das genaue Gegenteil erreicht: In Lebensmittelbetrieben – und insbesondere in solchen mit erhöhtem Risiko – sollen *seltener* als bisher Routinekontrollen stattfinden. Ganz offensichtlich soll die Zahl der vorgegebenen Kontrollbesuche der mangelhaften Personalausstattung der Lebensmittelkontrollbehörden angepasst werden anstatt die Personaldecke an die Pflichten der Behörden anzupassen.

Hintergrund:

Am 14.12.2019 tritt die EU-Kontrollverordnung 2017/625 in Kraft, die den europäischen Rahmen für die Lebensmittelüberwachung steckt. Bis dahin soll auch die bundesweit abgestimmte „Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung“ (Avv RÜb) neugefasst werden, die die EU-Vorgaben konkretisiert und für eine bundesweite Harmonisierung der Lebensmittelkontrollen sorgen soll. In Deutschland ist die Überwachung Sache der Länder und wird von diesen i.d.R. an die Kommunen delegiert.

Stand des Verfahrens:

Aus dem Referat 312 (Lebensmittelüberwachung/Krisenmanagement) des Bundesernährungsministeriums liegt ein Referentenentwurf für eine neue Avv RÜb vor. Dieser muss mit den Ländern abgestimmt werden.

foodwatch vorliegende Dokumente:

Aus zwei seriösen und voneinander unabhängigen Quellen hat foodwatch den Referentenentwurf aus dem BMEL erhalten, ebenso die „Amtliche Begründung“ für die geplanten Änderungen aus dem Ministerium.

¹ foodwatch ist aus zahlreichen Ämtern bekannt, dass weniger Plankontrollen als vorgeschrieben durchgeführt werden können. Immer wieder wird das Kontrolldefizit auch öffentlich. Beispielsweise hielt der Bayerische Oberste Rechnungshof 2016 in einem Gutachten fest: „Die Abfragen bei den Landratsämtern haben ergeben, dass die vorgegebenen Kontrollfrequenzen bei den planmäßigen Routinekontrollen nicht eingehalten werden.“
https://www.stmuv.bayern.de/themen/lebensmittel/sondergutachten/doc/orh_gutachten.pdf, S. 116

Im Detail:

Die Neufassung verfolgt vorgeblich das Ziel, wirksamer und effektiver zu kontrollieren. Explizit zu diesem Zweck sollen die Vorgaben für die Kontrollhäufigkeit geändert werden: „Durch die veränderte Zuweisung der Kontrollfrequenzen zu den ermittelten Risikoklassen werden die Ressourcen der amtlichen Lebensmittelüberwachung noch wirksamer auf ‚Problembetriebe‘ fokussiert. Betriebe, die in der kontrollintensivsten Risikoklasse [...] eingestuft sind, sollen noch intensiver und engmaschiger anlassbezogen kontrolliert werden als bisher.“ (Vgl. amtliche Begründung des BMEL, S.1 und S. 6).

Tatsächlich erreichen die vom BMEL geplanten Änderungen an der Kontrollhäufigkeit das genaue Gegenteil: In Problembetrieben müssten nicht häufiger, sondern seltener Plankontrollen stattfinden.

Durch eine Veränderung der den Risikoklassen zugeordneten Kontrollfrequenzen (vgl. Referentenentwurf, Anlage 1, Abs. 5.3.5, S. 47) müssten Betriebe, die bisher vierteljährlich kontrolliert werden müssen, künftig nur noch halbjährlich kontrolliert werden, bei anderen Betrieben stünde statt monatlich nur noch alle drei Monate eine Plankontrolle an.²

Die Veränderung hätte gravierende Auswirkungen: Zum Beispiel müssten viele Fleischbetriebe, die der höchsten Risikoklasse zugeordnet sind und die in der Vergangenheit für eine Reihe von Lebensmittelskandalen verantwortlich waren, statt täglich nur noch „häufiger als monatlich“ von den Amtskontrolleuren besucht werden. In einem Restaurant, das aufgrund seines Betriebstyps nicht in die höchsten Risikoklassen eingestuft werden kann, in dem jedoch schwerwiegende Hygienemängel festgestellt wurden, könnten Routinekontrollen statt viertel- nur noch halbjährlich vorgeschrieben sein.³

Das ist das genaue Gegenteil der angekündigten Fokussierung auf „Problembetriebe“ und Effizienzsteigerung der Lebensmittelkontrollen.

Kontrollfrequenzen lt. AvvRüB bisher							Kontrollfrequenzen lt. Entwurf AvvRüB neu										
Risiko-klasse	Gesamtpunkt-zahl ¹	Risikokategorie des Betriebes						Kontroll-häufigkeit	Risikoklasse	Gesamtpunktzahl ¹	Risikokategorie des Betriebes						Regel-Kontrollhäufigkeit
		1	2	3	4	5	6				1	2	3	4	5	6	
1	200 – 181	200-						(arbeits-) täglich	1	200-181	200-						häufiger als monatlich
2	180 – 161		180-					wöchentlich	2	180-161		180-					monatlich
3	160 – 141			160-				monatlich	3	160-141			160-				¼-jährlich
4	140 – 121				140-			vierteljährlich	4	140-121				140-			½-jährlich
5	120 – 101					120-		halbjährlich	5	120-101					120-		¾-jährlich
6	100 – 81	100						jährlich	6	100-81	100					100-	jährlich
7	80 – 61		80					1,5- jährlich	7	80-61		80					1,5- jährlich
8	60 – 41			60		20		zweijährlich	8	60-41			60				zweijährlich
9	40 – 0				40		0	dreijährlich	9	40-0				40	20	0	dreijährlich

* minimal und maximal erreichbare Punkte innerhalb einer Betriebs-Risikokategorie

Bei den Änderungen geht es um die vorgegebenen, sogenannten „Plan-“ oder „Routinekontrollen“. Weitere, anlassbezogene Kontrollbesuche sind theoretisch davon unbenommen. Es ist jedoch gerade nicht davon auszugehen, dass eine Verringerung der vorgegebenen Plankontrollen in den Ämtern mehr Kapazitäten für anlassbezogene Kontrollbesuche schafft. Zum Vermögen manche Behörden heute noch nicht einmal die niedrigste vorgegebene Kontrollfrequenz, d.h. ein Kontrollbesuch alle drei Jahre, in allen Betrieben durchzusetzen. Zum anderen ist die in der Verwaltungsvorschrift vorgegebene Zahl

² vgl. mit bisheriger AvvRüB, Anlage 1, 5.3.5.: <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/BMELV-315-20080603-KF03-A001.htm>

³ Je nach Bundesland kann es hierbei Abweichungen geben, da es Unterschiede in den Verwaltungspraktiken gibt.

risikobasierter Plankontrollen Grundlage für die Personalplanung. Realistischer ist daher nach Einschätzung von foodwatch, dass eine Reduktion der Plankontrollen als Rechtfertigung dient, nicht mehr Personal einzustellen oder sogar Personal abzubauen.

Bewertung von foodwatch:

Den Lebensmittelkontrollbehörden fehlt es ganz erheblich an Personal. Bisher sind zahlreiche Behörden nicht in der Lage, ihren Pflichten nachzukommen – sie schaffen nur einen Bruchteil der vorgegebenen Plankontrollen. Mit einer geplanten Änderung der Verwaltungsvorschrift soll dieses Versäumnis offenbar überdeckt werden. Statt endlich ausreichend Personal einzustellen, um die Lebensmittelbetriebe angemessen zu kontrollieren, soll einfach seltener kontrolliert werden, also die Zahl der Kontrollen dem Personalmangel angepasst werden. Dass dies als Effizienzsteigerung und Fokussierung auf Risikobetriebe verkauft wird, ist dreist – denn erreicht wird das genaue Gegenteil des Versprochenen.

2. Änderung der bundesweiten Statistik zur Lebensmittelüberwachung

Die Änderungspläne für die Avv RÜb folgt in kurzem Abstand nach einer Änderung der statistischen Auswertung der Lebensmittelüberwachung in Deutschland. Mit Grafiken und nicht näher eingeordneten missverständlichen Darstellungen erweckt der Bund den Eindruck, als sei die Zahl der Beanstandungen bei den amtlichen Lebensmittelkontrollen plötzlich drastisch zurückgegangen. Was wie eine plötzlich Effizienzsteigerung des Kontrollsystems aussieht, geht jedoch allein auf eine Änderung der Statistik zurück: Durch sie wurde die Zahl der Verstöße im Handumdrehen nahezu halbiert – aber nur vermeintlich, denn an der Situation in den Betrieben hat sich nichts geändert.

Hintergrund:

Für die Lebensmittelüberwachung sind in Deutschland die Bundesländer zuständig. Dabei geht es nicht immer einheitlich zu. Entsprechend unterschiedlich waren die Datengrundlagen, die die Bundesländer an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zum Zwecke einer bundesweiten Jahresstatistik meldeten. Bei der Frage, wie viele Lebensmittelbetriebe bei den amtlichen Kontrollen beanstandet wurden, schlossen einige Länder alle Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorgaben mit ein – andere nur solche, die mit formellen Maßnahmen geahndet wurden, etwa mit Bußgeldern. Auf dieser (unterschiedlichen) Basis lag die bundesweit ermittelte Beanstandungsquote in den vergangenen Jahren immer im Bereich von etwa 23 bis 25 Prozent – etwa jeder vierte kontrollierte Betrieb wurde also beanstandet.

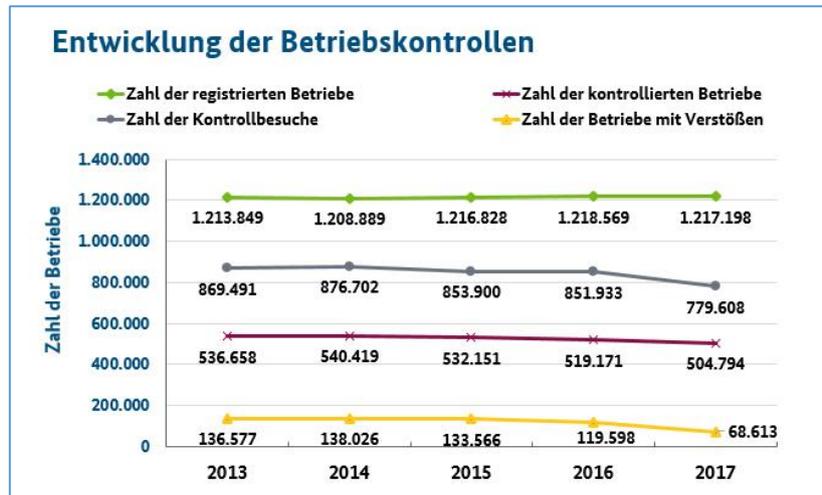
Mit der Ende 2018 erfolgten Veröffentlichung der bundesweiten Statistik für das Jahr 2017 greift das BVL nun auf eine andere Methodik zurück: Erfasst werden nur noch die förmlich behandelten Verstöße. Nebulös schreibt das BVL auf seiner Internetseite⁴, ohne weitere Erklärungen folgen zu lassen: „Aufgrund einer EDV-Anpassung änderte sich die Beanstandungsquote bei den Betriebskontrollen im Vergleich zu den Vorjahren und liegt nun bei 13,6 %.“

Die bundesweite durchschnittliche Beanstandungsquote von 2017 ist aufgrund der geänderten Erfassung also nicht seriös mit den (von geringfügigen Schwankungen abgesehen stets auf

⁴

https://www.bvl.bund.de/DE/08_PresseInfothek/01_FuerJournalisten_Presse/01_Pressemitteilungen/01_Lebensmittel/2018/2018_12_06_HI_Daten_LMUe_Jahr_espressekonferenz_2018.html

einem Niveau liegenden) Quoten der Vorjahre zu vergleichen. Doch genau dies tut das BVL – so in einer Grafik auf derselben Internetseite:



Schlagartig geht im gelben Balken die Zahl der Betriebe mit „Verstößen“ (was nicht näher spezifiziert wird) zurück. Es wird nicht eingeordnet, warum, es wird kein Bruch in der Statistik dargestellt. So erscheint der Rückgang bei den Verstößen wie ein Erfolg des Kontrollsystems. Tatsächlich gibt es keinen Hinweis darauf, dass sich an der Situation in den Betrieben etwas signifikant verändert hätte. Auch auf Anfrage gibt das BVL keine mit den Vorjahren vergleichbaren Daten heraus.

Quellen und weiterführende Informationen:

- Referentenentwurf der AVV RÜb: https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/Smiley/PDF-Dokumente/BMEL-Referentenentwurf_zur_AEnderungAvvRueb.pdf
- Amtliche Begründung des BMEL zum Referentenentwurf: https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/Smiley/PDF-Dokumente/Amtliche_Begruendung_Avv-Rueb-AEnderung.pdf
- BVL: Daten zur Lebensmittelüberwachung 2017: https://www.bvl.bund.de/DE/08_PressInfothek/01_FuerJournalisten_Presse/01_Pressemitteilungen/01_Lebensmittel/2018/2018_12_06_HI_Daten_LMUe_Jahrespressekonferenz_2018.html

Pressekontakt:

Dario Sarmadi
E-Mail: presse@foodwatch.de
Tel.: +49 (0)30 / 24 04 76 290