



Die geplante Reform der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts (AVV Rahmen-Überwachung – AVV RÜb)

Gutachterliche Kurzstellungnahme

Trier, 14. September 2020

1. DIE PROBLEMSTELLUNG

Ob Listerien in Fleischprodukten, die Belastung von Eiern mit Salmonellen, Verstöße gegen Vorgaben der Betriebshygiene – Häufigkeit und Ausmaß der Lebensmittelskandale in den vergangenen Jahren geben Anlass zu der Frage, ob die von den Bundesländern durchgeführte Lebensmittelüberwachung nicht schon aus Gründen der Prävention verbessert werden müsste.¹ Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung einen Entwurf zur Reform der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts (AVV RÜb) vorgelegt.² Die AVV RÜb konkretisiert die europarechtlichen Anforderungen an die amtliche Überwachung von Lebensmittelbetrieben. Ursprünglich nach Art. 3 der Verordnung (EU) 882/2004, nunmehr

¹ Einen Überblick über die Befunde der Lebensmittelüberwachung gibt eine Webseite der Bundesländer und des BVL, <https://www.lebensmittelwarnung.de/bvl-lmw-de/liste/alle/deutschlandweit/10/0> (11. September 2020).

² Beschluss des Bundeskabinetts vom 29.7.2020, BR-Drs. 416/20.

Art. 9 der Verordnung (EU) 2017/625 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass regelmäßig, auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit amtliche Kontrollen durchgeführt werden. Die Vorschrift verlangt, etwas verkürzt gesagt, weiter, dass

- festgestellte Risiken im Zusammenhang mit den betroffenen Betrieben und ihrer Erzeugnisse,
- die Ergebnisse früherer amtlicher Kontrollen bei den Unternehmern und die Einhaltung der Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 durch die Unternehmer,
- die Verlässlichkeit und die Ergebnisse der bereits durchgeführten Eigenkontrollen sowie
- Informationen, die auf einen Verstoß hinweisen könnten,

zu berücksichtigen sind. Dieses risikoorientierte Überwachungskonzept wird in der genannten Verwaltungsvorschrift insbesondere durch die Bildung von Risikoklassen spezifiziert. Die geplante Reform soll ausweislich der Begründung des Entwurfs für die Neufassung eine stärkere bundeseinheitliche Anwendung des geltenden Rechts, eine Erhöhung der Anzahl der Kontrollen und eine stärkere Ausrichtung der Überwachung auf neuralgische Punkte bewirken.³ Die nachstehenden Überlegungen gehen drei Fragen nach, mit denen ermittelt werden soll, ob erwartet werden darf, dass die Neuregelung diese erhofften Wirkungen eintreten lassen wird.

2. ERHÖHUNG DER KONTROLLDICHTEN DURCH REDUZIERUNG DER REGELKONTROLLEN?

Gewährleistet der vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf für die Neufassung der AVV RÜb eine Erhöhung der Zahl der Lebensmittelkontrollen insgesamt oder zumindest eine Beibehaltung der in der bisher geltenden AVV RÜb vorgesehenen Kontrolldichte in Lebensmittelbetrieben?

2.1 Die Regelung im Überblick. Die Summe der Anzahl an amtlichen Lebensmittelkontrollen setzt sich aus den planmäßig durchgeführten Kontrollen anhand der Risikoeinstufung des jeweiligen Betriebs („**Regelkontrollen**“) und den aus konkretem Anlass durchgeführten Kontrollen („**Anlasskontrollen**“) zusammen.

Wieviele **Regelkontrollen** durchgeführt werden sollen, gibt die derzeit geltende AVV RÜb durch ein Beispielsmodell vor, dessen Heranziehung im Ermessen der Landesbehörden steht („kann“).⁴ Das Modell ordnet den verschiedenen Risikokategorien bestimmte Häufigkeiten der Kontrollen zu (s. Tabelle 1).

³ BR-Drs. 416/20, S. 108.

⁴ § 6 Abs. 3 Ziff. 1, 1a, 2 AVV RÜb.

Risiko- klasse	Gesamtpunkt- zahl*	Risikokategorie des Betriebes						Kontroll- häufigkeit
		1	2	3	4	5	6	
1	200 – 181	200–	180–	160–	140–	120–	100–	(arbeits-) täglich
2	180 – 161							wöchentlich
3	160 – 141							monatlich
4	140 – 121							vierteljährlich
5	120 – 101							halbjährlich
6	100 – 81							jährlich
7	80 – 61	80	60	40	20	0	100–	1,5- jährlich
8	60 – 41							zweijährlich
9	40 – 0							dreijährlich

* minimal und maximal erreichbare Punkte innerhalb einer Betriebs-Risikokategorie

Tabelle 1: AVV RÜb Anlage 1, Nr. 5.3.5

Trotz des den Landesbehörden eingeräumten Ermessens zielt die (Bundes-)Verwaltungsvorschrift ersichtlich darauf, dem Beispielsmodell in dem Sinne eine normative Wirkung beizumessen, als dass die in der Tabelle angegebenen Häufigkeiten zum Maßstab für eine regel- und rechtskonforme Kontrolle erhoben werden. In der Konsequenz sind Abweichungen von den vorgegebenen Häufigkeiten verwaltungsintern rechtfertigungsbedürftig. Der nun vorgelegte Entwurf will den Ermessenscharakter der Vorgaben in der AVV RÜb teilweise dadurch beseitigen, dass nunmehr verbindliche Regelkontrollfrequenzen vorgegeben werden sollen (Anlage 1, Nr. 5.3.5 E-AVV RÜb, s. Tabelle 2).

Risiko- klasse	Gesamtpunkt- zahl	Risikokategorie des Betriebes						Kontrollfrequenz
		1	2	3	4	5	6	
1	200-181	200-	180-	160-	140-	120-	100-	mindestens wöchentlich
2	180-161							mindestens monatlich
3	160-141							mindestens ¼-jährlich
4	140-121							mindestens ½-jährlich
5	120-101							mindestens ¾-jährlich
6	100-81							jährlich
7	80-61	80	60	40	20	0	100-	mindestens 1,5- jährlich
8	60-41							mindestens zweijährlich
9	40-0							mindestens dreijährlich

Nach § 7 Absatz 5 zusätzlich stattfindende anlassbezogene Kontrollen

Tabelle 2: E-AVV RÜb, Anlage 1, Nr. 5.3.5

Trotz des im Unterschied zur geltenden Regelung obligatorischen Charakters der Kontrollfrequenzen wird die Steuerungswirkung der geplanten Reform ganz erheblich dadurch eingeschränkt, dass die Kontrollhäufigkeiten gegenüber der geltenden Normierung **stark gesenkt** und **nur noch als Mindestmaß** angegeben werden. Dieses Mindestmaß dürfte sich schon wegen der mit den Kontrollen verbundenen finanziellen Lasten in der Praxis vielfach als neue

Norm etablieren, zumal häufigere Kontrollen schon nach dem bisherigen Modell durchaus zulässig waren, die Kontrollhäufigkeiten jedoch in erheblichem Umfang hinter dem Beispielsmodell der AVV RÜb zurückgeblieben waren.⁵

2.2 Kritische Würdigung der geplanten Neuregelung. Vergleicht man die bislang geltenden Vorgaben mit der geplanten Reform der AVV RÜb, so ist zunächst festzuhalten, dass an dem Risikoklassenkonzept festgehalten werden soll, das die Betriebe in 9 unterschiedliche Risikogruppen einteilt. Die Änderungen betreffen den Grad der Verbindlichkeit der Kontrollfrequenzen und die vorgegebenen Häufigkeiten. Während in der noch geltenden AVV RÜb ein **Beispielsmodell** der Verwaltung Orientierung geben soll, sieht die geplante Reform eine **verbindliche Kontrollhäufigkeit** vor. Deren Wert bleibt aber hinter dem Beispielsmodell der bisherigen Regelung ganz erheblich zurück. Nach dem noch geltenden Beispielsmodell sind etwa für die Risikoklasse 2 wöchentliche Kontrollen vorgesehen. Diese 52 Kontrollen im Jahr werden in dem Entwurf durch „mindestens monatlich“ ersetzt, das sind folglich im geringsten regelkonformen Fall 40 Kontrollen weniger. Eine Erhöhung oder auch nur Beibehaltung der bisherigen Anzahl von Kontrollen ist bei gegebener Personalausstattung der Lebensmittelbehörden kaum zu erwarten.

Eine weitere Schwächung der Regelung wäre es, würde der Bundesrat und schließlich die Bundesregierung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Agrarpolitik und Verbraucherschutz des Bundesrates folgen, das Wort „mindestens“ zu streichen.⁶ Damit würde aus der Reduzierung der Regelkontrollen in der als Beispiel vorstehend schon erwähnten Risikoklasse 2 von 52 auf 12 Kontrollen eine verbindliche Regel, die zwar Abweichungen „nach oben“ nicht verbietet, diese aber wegen der präzisen Ausgestaltung der Soll-Anzahl deutlich unwahrscheinlicher werden lässt. Der Bundesregierung ist daher mit Einschränkungen zuzustimmen, wenn sie in der Neuregelung eine Förderung einer **stärker bundeseinheitlichen Anwendung** des geltenden Rechts sieht.

Die Neuregelung stellt jedoch nicht sicher, dass über die Anlasskontrollen eine Steigerung des bisherigen Kontrollniveaus oder auch nur ein Ausgleich für den geplanten Wegfall von Regelkontrollen erfolgt (dazu sogleich 3).

3. KOMPENSATION DURCH ANLASSKONTROLLEN?

Im Gegenzug für die mit dem Entwurf vorgeschlagene Reduktion von Plankontrollen in Lebensmittelbetrieben sollen die Behörden zusätzliche anlassbezogene Kontrollen in Risikobetrieben durchführen. Gibt es in dem Entwurf verbindliche Vorgaben, die die Durchführung solcher zusätzlicher Kontrollen in einer bestimmten Anzahl gewährleisten?

Für die Anzahl der Anlasskontrollen enthält der Entwurf folgende neue Bestimmung:

⁵ S. die Ergebnisse einer Umfrage von *foodwatch* im Jahre 2019, https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Lebensmittelkontrollen/2019-12_foodwatch_Kontrolle-ist-besser_final.pdf, insb. S. 7.

⁶ BR-Drs. 416/1/20 v. 4.9.2020, S. 4.

„¹Lebensmittelbetriebe, die in der kontrollintensivsten Risikoklasse, die sie innerhalb ihrer betriebsartenspezifischen Spanne erreichen können, eingestuft sind, werden intensiver und engmaschiger anlassbezogen kontrolliert. ²Bei Lebensmittelbetrieben, die in andere Risikoklassen eingestuft sind, erfolgen anlassbezogene Kontrollen bei Bedarf nach den Umständen des Einzelfalls. ³Die anlassbezogenen Kontrollen werden zusätzlich zu den Regelkontrollen durchgeführt.“ (§ 7 Abs. 5 E-AVV RÜb)

Satz 1 der geplanten Vorschrift sieht für bestimmte besonders risikoträchtige Betriebe eine Verpflichtung der Behörden vor, „intensiver und engmaschiger“ anlassbezogen zu kontrollieren. Beide Begriffe sind semantisch vage und ohne weitere Konkretisierung nicht in der Lage, das Verwaltungshandeln hinreichend zielgetreu zu steuern. Es ist zunächst unklar, was eine „intensivere“ Kontrolle bedeuten soll. Sollte damit eine sorgfältigere Prüfung gemeint sein, so wäre es zur Operationalisierung der Vorschrift erforderlich, das dann höhere Sorgfaltsniveau zu präzisieren. Der Komparativ der „engmaschigeren“ Kontrolle lässt den Bezugspunkt des Vergleichs offen. Sollte damit eine Kontrolle gemeint sein, die häufiger als bei anderen Betrieben derselben Betriebsart durchgeführt wird, so wäre dies nur zu erreichen, wenn die Anlässe, die eine Prüfung auslösen, anders – insbesondere niedrigschwelliger – ausgelegt würden als unter der bislang geltenden Regelung. Ein solcher Ansatz ist der beabsichtigten Neuregelung aber, soweit ersichtlich, nicht zu entnehmen.

Ob es überhaupt möglich wäre, eine Erhöhung der Kontrolldichte bei anlassbezogenen Überprüfungen im Wege einer Rechtsvorschrift auszugestalten, ist ohnehin fraglich, da für die Bewertung eines Anlasses zumindest auch die Umstände des Einzelfalls maßgeblich sein müssen. Der Ausschuss des Bundesrats für Agrarpolitik und Verbraucherschutz hält die Regelung des Entwurfs daher sogar für widersprüchlich und schlägt ihre Streichung vor, da Anlasskontrollen auf einem Anlass basierten und sich in ihrer Intensität nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls richten müssten.⁷

Würde dieser Vorschlag angenommen, so entfielen die schwache, aber wenigstens in ihrer Zielrichtung deutliche Vorgabe des geplanten § 7 Abs. 5 E-AVV RÜb, bestimmte Lebensmittelbetriebe besonders streng zu überwachen. Das würde selbst den Verzicht auf den in der Neuregelung liegenden Appell bedeuten. Eine verbindliche Vorgabe für eine bestimmte Anzahl von zusätzlichen Anlasskontrollen enthält aber auch § 7 Abs. 5 E-AVV RÜb nicht.

4. FOKUSSIERUNG AUF RISIKOBETRIEBE

Erfolgt mit den im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf Plan- und anlassbezogene Kontrollen ein stärkerer Fokus der Lebensmittelüberwachung auf Risikobetriebe?

Das in der Verordnung (EU) 2017/625 angelegte und durch die AVV RÜb umgesetzte risikobasierte Überwachungskonzept dient auf der einen Seite der Abwehr von Gesundheitsgefahren für die Bevölkerung, auf der anderen der effizienten Allokation der vorhandenen Ressourcen bei den Behörden. Allein die Einteilung der Betriebe in Risikokategorien, wie schon nach der bisherigen AVV RÜb vorgesehen, bedeutet eine gewisse Fokussierung auf Risikobetriebe. Eine

⁷ BR-Drs. 416/1/20 v. 4.9.2020, S. 5.

zentrale Steuerung der Ausrichtung der amtlichen Überwachungsmaßnahmen liegt weiter in der Verknüpfung der Risikokategorien mit den **Kontrollfrequenzen der Regelkontrolle**. Schließlich könnte aber auch eine Schärfung dieses Ansatzes darin liegen, bislang vorgeschriebene, tatsächlich aber unnötige Regelkontrollen abzubauen und die dadurch freiwerdenden Ressourcen auf die Kontrolle risikoträchtiger Betriebskategorien oder auffällig gewordener Unternehmen zu lenken.⁸ Belastbare Anhaltspunkte dafür, dass sich die Vorgaben der AVV RÜb insgesamt als exzessiv und überschüssig erwiesen hätten, so dass entsprechende Einsparpotentiale ausgeschöpft werden könnten, liegen aber derzeit nicht vor. Für das entsprechende Argument führt die Bundesregierung keine näheren Belege an.⁹

Ist vor diesem Hintergrund eine substanzielle Reduzierung der Anzahl von Regelkontrollen gerade hinsichtlich der höheren Risikoklassen vorgesehen, so könnte die behauptete Fokussierung im Sinne einer stärkeren Ausrichtung auf neuralgische Punkte nur in einer entsprechenden **Erhöhung der Zahl und/oder der Intensität der Anlasskontrollen** liegen. Dazu macht die geplante Regelung aber nur unzureichende Vorgaben (s. vorstehend 3). So lässt sich allenfalls festhalten, dass der Entwurf einer solchen Neuausrichtung nicht entgegensteht. Dass allerdings die Bundesländer kein Interesse an einem Ausgleich oder gar einer Überkompensation der künftig entfallenden Regelkontrollen durch zusätzliche Anlasskontrollen haben dürften, zeigt die Beschlussempfehlung des zuständigen Bundesratsausschusses, die ohnehin nur schwach ausgestaltete, da nicht näher präzisierete Vorschrift zu streichen, bestimmte Risikobetriebe in Zukunft „intensiver und engmaschiger“ zu prüfen (s. ebenfalls vorstehend 3, § 7 Abs. 5 E-AVV RÜb).¹⁰

Selbst dann aber, wenn die im Entwurf vorgesehene Norm beschlossen würde, läge in ihr bei gegebener Personal- und Finanzausstattung kein wirksames Mittel zur Erhöhung der Kontrollichte von Risikobetrieben. So ist gegenwärtig nicht recht ersichtlich, welche Elemente der geplanten Neuregelung die behauptete stärkere Ausrichtung der Kontrolle auf neuralgische Punkte bewirken könnten.

⁸ In diesem Sinne die Begründung der Bundesregierung, BR-Drs. 416/20, S. 1, 108.

⁹ BR-Drs. 416/20, S. 108.

¹⁰ BR-Drs. 416/1/20 v. 4.9.2020, S. 5.

5. ZUSAMMENFASSUNG IN THESEN

- 5.1 Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts (AVV Rahmen-Überwachung – AVV RÜb) setzt europäisches Lebensmittelrecht in Deutschland um, insbesondere die Verordnung (EU) 2017/625 und das durch die Verordnung vorgeschriebene risikoabhängige Überwachungskonzept. Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf für eine Reform der AVV RÜb soll eine stärker bundeseinheitliche Anwendung des geltenden Rechts (5.2), eine Erhöhung der Anzahl der Kontrollen (5.3) und eine stärkere Ausrichtung der Überwachung auf neuralgische Punkte (5.4) bewirken. Diesen Zielen wird der Reformentwurf in keiner Weise gerecht.
- 5.2 Zwar sieht der Entwurf für die Novelle im Unterschied zur bisherigen Regelung, die nur ein im Ermessen der Bundesländer stehendes Beispielsmodell enthält, eine verbindliche bundeseinheitliche Regelung vor. Dem Beispielsmodell kommt aber in der Praxis de facto schon jetzt eine erhebliche Orientierungswirkung zu. Darüber hinaus würde die Tätigkeit der Überwachungsbehörden durch die Neuregelung ausgesprochen schwach determiniert, da die Vorgaben für die Anzahl der Regelkontrollen gegenüber der jetzigen Fassung der AVV RÜb ganz erheblich abgesenkt werden sollen und diese auch nur eine Mindestanzahl der erforderlichen Kontrollen pro Jahr ausweisen.
- 5.3 Die Neuregelung wird im Gegensatz zu den Bekundungen der Bundesregierung aller Voraussicht nach zu einer deutlichen Reduzierung der Gesamtzahl an Kontrollen führen. Die Anzahl der Regelkontrollen wird in den fünf höchsten Risikokategorien bezüglich der zukünftig vorgesehenen Mindestanzahl zum Teil auf rund ein Viertel der zur geltenden Vorgabe zurückgeführt (etwa 12 statt 52 Kontrollen im Jahr in der Betriebskategorie 2), ohne dass ersichtlich wäre, wie das entstehende Defizit (von 40 Kontrollen im Jahr in der Betriebskategorie 2) durch Anlasskontrollen gefüllt werden könnte oder sollte.
- 5.4 Angesichts der massiven Absenkung der Kontrolldichte bei den Regelkontrollen ist nicht erkennbar, worin eine stärkere Fokussierung auf neuralgische Punkte liegen könnte. Die Schwerpunktsetzung der amtlichen Überwachungsmaßnahmen erfolgt bereits durch die Ausrichtung der Anzahl der Kontrollen an der jeweiligen Betriebskategorie und den Umständen des einzelnen Betriebs zur Einordnung des Unternehmens innerhalb dieser Spanne. Daran will auch die Neufassung der AVV RÜb im Grundsatz festhalten. Eine im Vergleich zur bisherigen Regelung wirksamere Kontrolle von Hochrisikobetrieben im Wege einer verstärkten Heranziehung von Anlasskontrollen ist zwar nicht ausgeschlossen, wäre aber schon unter Geltung der jetzigen AVV RÜb zulässig.