



Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung

Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)

Schriftenreihe
des Bundesbeauftragten für
Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Band 16

**Organisation des gesundheitlichen
Verbraucherschutzes**

Schwerpunkt Lebensmittel

Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
zur Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Verlag: W. Kohlhammer

Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 53048 Bonn

Herstellung: Siebengebirgsdruck GmbH & Co. KG, Bad Honnef

Verlag: W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Printed in Germany 2012

ISBN 978-3-17-022395-0

Vorwort

Der gesundheitliche Verbraucherschutz gehört zu den zentralen Elementen der staatlichen Fürsorgepflicht. Sein Anliegen ist es, Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefahren durch Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Tabakerzeugnisse und kosmetische Mittel zu schützen. Daraus erwachsen Pflichten für alle beteiligten Akteure: Unternehmen haben effektive Eigenkontrollen durchzuführen; Bund und Länder sind verantwortlich für eine wirksame Rechtssetzung; die Behörden der amtlichen Lebensmittelüberwachung und die amtlichen Untersuchungseinrichtungen müssen durch ihre Kontrollsysteme dafür sorgen, dass die Wirtschaft ihrer Eigenkontrollpflicht nachkommt und Risiken aufgedeckt werden.

Die Dioxin- und EHEC-Geschehnisse des Jahres 2011 haben das Vertrauen der Bevölkerung in die Wirksamkeit des staatlichen Risikomanagements beim gesundheitlichen Verbraucherschutz beeinträchtigt. Bund und Länder reagierten mit einem gemeinsamen Aktionsplan, der die Sicherheitsstandards vor allem bei der Futtermittelherstellung und -kontrolle erhöhen sowie die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher verbessern will. Die im Zuge der EHEC-Ereignisse ins Leben gerufene Taskforce soll dauerhaft etabliert werden, um staatliche Maßnahmen bei Lebensmittelkrisen besser koordinieren zu können.

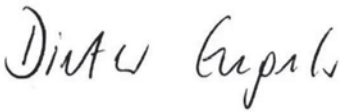
Das vorliegende Gutachten geht zurück auf eine Bitte der Bundesverbraucherschutzministerin, die Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes bei Lebensmitteln zu untersuchen. Die Begutachtung hat zum Ziel, durch Vorschläge für organisatorische und normative Änderungen zu einer verbesserten Problembewältigung beizutragen. Einen Schwerpunkt bildet die Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Berücksichtigt werden auch die staatlichen Aktivitäten anlässlich der Dioxin- und EHEC-Geschehnisse.

Bereits vor zehn Jahren hatte die damalige Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung eine vergleichbare Untersuchung durchgeführt. Auslöser war die Verbreitung der Tierseuche BSE Ende des Jahres 2000. Anders als bei der damaligen Untersuchung bewegen sich die vorliegenden Empfehlungen nicht nur innerhalb des derzeitigen Kompetenzrahmens von Bund und Ländern. Es werden auch Verbesserungsmöglichkeiten beschrieben, die eine Änderung grundgesetzlicher Bestimmungen implizieren.

Die vorliegenden organisatorischen Empfehlungen sollen die Diskussion zur Stärkung der Lebensmittelsicherheit unterstützen. Die Vorschläge beschreiben neue Modelle einer regulären Lebensmittelüberwachung und des Krisenmanagements, die dem strukturellen Wandel der Ernährungswirtschaft und den gestiegenen Anforderungen an die staatliche Kontrolle Rechnung tragen. Hergebrachte Zuständigkeiten staatlicher Ebenen werden dabei in Teilen auf den Prüfstand gestellt. Um die Empfehlungen umzusetzen, werden gemeinsame nachhaltige Anstrengungen von Bund und Ländern erforderlich sein.

Mein Dank gilt allen, die dieses Gutachten ermöglicht haben. Dazu gehören vor allem die zahlreichen Vertreterinnen und Vertreter der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen, aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verbraucherschutz und Verbänden. Ich danke zudem den Kolleginnen und Kollegen des Bundesrechnungshofes, auf deren Erhebungen und Befunden das Gutachten beruht. In besonderem Maße gilt mein Dank meinen Kollegen Horst Erb und Dr. Matthias Mähling und ihrem Team unter Leitung von Ministerialrat Oliver Sievers. Dem Team gehörten die Regiergungsdirektoren Frank Bauer-Siewert und Gereon Ziller sowie Oberrechnungsrat Albert Stombert an. Unterstützt wurde es durch Regiergungsdirektor Kai Kleinschmidt, Oberregierungsrätin Caroline Nägerl und Oberrechnungsrat Klaus Göbel.

Bonn, im November 2011

A handwritten signature in black ink, reading "Dieter Engels". The script is cursive and fluid, with the first name "Dieter" and the last name "Engels" clearly distinguishable.

*Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes als
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung*

Abkürzungsverzeichnis	8
0 Zusammenfassung	10
1 Untersuchungsrahmen	18
1.1 Anlass der Untersuchung	18
1.2 Ziel und Schwerpunkt der Untersuchung	20
1.3 Vorgehen bei der Untersuchung	21
2 Rechtliche und organisatorische Grundlagen	22
2.1 Internationale und europäische Dimension	22
2.2 Nationale und föderale Dimension	23
2.3 Handlungsfelder des gesundheitlichen Verbraucherschutzes	25
3 Gesamtstaatliche Verantwortung für sichere Lebensmittel	27
4 Sicherungssysteme der Unternehmen	31
4.1 Notwendigkeit und Grenzen der bisherigen Eigenkontrollen	32
4.2 Neue Ansätze des Gesetz- und Verordnungsgebers	34
4.3 Verbesserungspotenziale bei Eigenkontrollen ausschöpfen	36
4.3.1 Qualitätsstandards für Eigenkontrollen stärken	36
4.3.2 Pflicht zur Dokumentation von Eigenkontrollen konkretisieren	37
4.3.3 Potenziale der nationalen Leitlinien für gute Verfahrenspraxis nutzen	37
4.3.4 Eigenkontrollen begleitend überwachen	39
4.3.5 Effektive Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln absichern	40
4.3.6 Sachkunde im Bereich Gastronomie stärken	42
4.3.7 Produktsicherheitsbeauftragte für bestimmte Unternehmen einführen	44
4.3.8 Qualitätssicherung der Wirtschaft für amtliche Kontrolle nutzen	46
4.3.9 Zentrales System für anonyme Hinweise wirksam einsetzen	49
5 Normative Steuerung der amtlichen Überwachung	51
5.1 Gestaltungsspielräume durch EU-Recht	51
5.2 Keine präzisen bundeseinheitlichen Regelungen	52
5.3 Länderrechtliche Zergliederung	54
5.4 Ursachen unzureichender Durchführungsbestimmungen des Bundes	55
5.5 Vollziehbarkeit des Lebensmittelrechts schärfen	57
5.5.1 Vollziehbarkeitscheck und Lösungssuche	57
5.5.2 Methoden zur Umsetzung	58
5.5.3 Materielle Anforderungen	61
6 Organisation der amtlichen Überwachung	63
6.1 Reguläre Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung	64
6.1.1 Organisatorische Zergliederung des Überwachungswesens	64

6.1.2	Uneinheitlicher Vollzug der amtlichen Kontrolle	65
6.1.3	Überwachungsstrukturen stärken	66
6.2	Qualitätssicherung der amtlichen Lebensmittelüberwachung	67
6.2.1	Normative Vorgaben	67
6.2.2	Unterschiedliches Qualitätsmanagement der Länder	68
6.2.3	Bundeseinheitliche Überwachungsqualität sicherstellen	71
6.3	Vergleichbarkeit der Lebensmittelüberwachung	73
6.3.1	Strategische Ziele der Länder	73
6.3.2	Länderdaten aus amtlicher Kontrolle nicht vergleichbar	74
6.3.3	Benchmarking im Grundgesetz	75
6.3.4	Länder lehnen Leistungsvergleiche im Lebensmittelrecht ab	75
6.3.5	Vergleichende Statistiken und Analysen steigern Lebensmittelsicherheit	76
6.4	Aufsicht auf Bundesebene	78
6.4.1	Rechtlicher Rahmen	78
6.4.2	Unzureichende Rechtsaufsicht durch den Bund	79
6.4.3	Systematische Aufsicht steigert Wirksamkeit des Lebensmittelrechts	80
6.5	Personelle und finanzielle Ausstattung der Überwachungsbehörden	80
6.5.1	Ausstattung der Überwachung und Personalbedarfsermittlung	81
6.5.2	Finanzierung amtlicher Überwachung	82
6.5.3	Ausreichende finanzielle Ausstattung gewährleisten	82
6.6	Qualifikation des Kontrollpersonals	84
6.6.1	Nationale Vorgaben	84
6.6.2	Ausbildung bei Kontrolleuren harmonisieren	86
6.7	Datenmanagement zwischen Bund und Ländern	86
6.7.1	Überkommene Datenerfassung und Meldeverfahren	87
6.7.2	Projektierung eines web-basierten Meldeportals	88
6.7.3	Europäisches Schnellwarnsystem	90
6.7.4	Datenaustausch verbessern und Befugnisse des Bundes stärken	90
6.8	Einführung eines Frühwarnsystems	92
6.8.1	Entwicklung der Projektidee	92
6.8.2	Erprobung des Elektronischen Früherkennungs- und Informationssystems	93
6.8.3	Möglichkeiten der Früherkennung ausschöpfen	94
7	Neuausrichtung der regulären Lebensmittelüberwachung	96
7.1	Wirtschaftlicher Wandel und Konsumverhalten	97
7.2	Herausgehobene Anforderungen einer modernen Lebensmittelüberwachung	99
7.3	Gegenstand herausgehobener Lebensmittelkontrollen	103

7.4	Kleine risikoadäquate Kontrollstruktur	105
7.5	Große risikoadäquate Kontrollstruktur	107
8	Nationales Lebensmittel-Krisenmanagement	112
8.1	Derzeitiger normativer und organisatorischer Rahmen	112
8.1.1	Gesetzliche Zuständigkeiten	112
8.1.2	Definition der Krise fehlt	113
8.1.3	Gemeinsamer bundesweiter Notfallplan steht aus	114
8.1.4	Leitfaden des Bundesverbraucherschutzministeriums	115
8.2	Krisenmanagement beim EHEC-Geschehen	116
8.2.1	Organisatorische Maßnahmen von Bund und Ländern	116
8.2.2	Kommunikation und ihre Auswirkungen	116
8.3	Krisenmanagement beim Dioxin-Geschehen	118
8.4	Taskforce soll fest etabliert werden	119
8.5	Nationales Krisenmanagement neu ausrichten	119
8.5.1	Überkommene Strukturen nicht mehr zeitgemäß	119
8.5.2	Merkmale eines länderübergreifenden Krisenmanagements	120
8.5.3	Nationaler Krisenstab unter Leitung des Bundes	121
8.5.4	Kommunikationsbefugnis des Bundes einfachgesetzlich nachzeichnen	123
8.5.5	Krisenbegriff normieren und auf subjektive Krisen erstrecken	124
8.5.6	Umfassender Datentransfer in der Krise	125
Anlage 1		
	Nationale Rechtsetzung durch das LFGB	126
Anlage 2		
	Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Weiterentwicklung eines einheitlichen Durchführungsrechts im gesundheitlichen Verbraucherschutz	129
Anlage 3		
	Fragen des Bundesbeauftragten an die Länder	135

Abkürzungsverzeichnis

AVV DatA	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über den Austausch von Daten im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes
AVV Düb	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Übermittlung von Daten aus der amtlichen Überwachung nach lebensmittelrechtlichen und weinrechtlichen Vorschriften sowie aus dem Lebensmittel-Monitoring
AVV RÜb	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften
AVV SWS	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie (Gehirnkrankheit bei Rindern)
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BÜp	Bundesweiter Überwachungsplan
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
DAkkS	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH
eFI	Elektronisches Früherkennungs- und Informationssystem im gesundheitlichen Verbraucherschutz
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EHEC	Enterohämorrhagische Escherichia coli (krankheitsauslösende Stämme des Darmbakteriums Escherichia coli)
EU	Europäische Union
FIS-VL	Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
GG	Grundgesetz
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points (Konzept zur betrieblichen Eigenkontrolle bei Lebensmitteln)
HUS	Hämolytisch-urämisches Syndrom (Erkrankung der kleinen Blutgefäße)
LAGV	Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz (Vorgängerin der LAV)
LAV	Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz

LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (Vorläufer des LFGB)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LVA	Europäisches Lebensmittel- und Veterinäramt
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed (<i>Europäisches Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel</i>)

0 Zusammenfassung

0.1 Anlass, Gegenstand und Verfahren der Untersuchung

Mit vorliegendem Gutachten analysiert der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) die Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Deutschland auf Schwachstellen und unterbreitet Verbesserungsvorschläge. Die Begutachtung erfolgte auf Bitte der Bundesministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Bundesverbraucherschutzministerin). Anlass waren Anfang des Jahres 2011 festgestellte erhöhte Dioxin-Werte in Hühnereiern sowie Geflügel- und Schweinefleisch. Bund und Länder hatten infolgedessen verschiedene Maßnahmen im Rahmen eines Aktionsplans angekündigt.

Während der Begutachtung erkrankten in Deutschland rund 4 300 Menschen an einer durch das Bakterium enterohämorrhagisches Escherichia coli (EHEC) ausgelösten Durchfallerkrankung. 50 von ihnen starben an einer besonders schweren Form der Infektion, dem hämolytisch-urämischem Syndrom. Auslöser der weltweit schwersten EHEC-Infektionen waren Bockshornkleeisamen, mit denen in einem niedersächsischen Gartenbetrieb Sprossen gezüchtet wurden. Das Gutachten berücksichtigt die staatlichen Aktivitäten anlässlich der EHEC-Krise. Es geht zudem auf die Maßnahmen von Bund und Ländern im Zuge des Dioxin-Geschehens ein, wenige Wochen vor dem EHEC-Ausbruch.

Die Begutachtung hat zum Ziel, durch Vorschläge für organisatorische und normative Änderungen zu einer verbesserten Problembewältigung beizutragen. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen deshalb die Fragen,

- ob die Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes durch die gegenwärtige Zusammenarbeit von Bund und Ländern effizient und wirksam wahrgenommen werden können,
- ob die rechtlichen und organisatorischen Regelungen ausreichen und
- welche Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

Das Gutachten beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit praxisrelevanten Fragestellungen des Risikomanagements durch Bund und Länder. Im Einzelnen betrachtet es die betrieblichen Eigenkontrollen, die Organisation der (regulären) staatlichen Lebensmittelüberwachung einschließlich ihrer normativen Steuerung durch Ausführungsbestimmungen und das nationale Krisenmanagement.

Der Bundesbeauftragte bezog in seine Untersuchung den Sachverstand aus Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Verbraucherschutz sowie Verbänden ein und führte mit deren Vertreterinnen und Vertretern ausführliche Gespräche. Die Länder befragte er schriftlich zur Organisation und zum Vollzug der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung, zur Wahrnehmung des Krisenmanagements und zur Kommunikation in der Krise sowie zur Zusammenarbeit von Bund und

Ländern; 15 Länder nahmen an dieser Befragung teil. Zum Gegenstand und zum Entwurf des Gutachtens hörte der Bundesbeauftragte in zwei Sitzungen ein Expertengremium an. Dazu hatten der Bund und vier Länder Expertinnen und Experten entsandt. Teilweise flossen die Hinweise aus dem Gremium in das Gutachten ein.

0.2 Rahmenbedingungen

Der gesundheitliche Verbraucherschutz wird maßgeblich durch eine Vielzahl EU-rechtlicher Kodifikationen geprägt. Der Bundesgesetzgeber präziserte diese Vorgaben auf nationaler Ebene durch das 2005 verabschiedete Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB). Mit Zustimmung des Bundesrates erließ die Bundesregierung zudem allgemeine Verwaltungsvorschriften, etwa die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften.

Die Aufgaben der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung liegen weit überwiegend in der Zuständigkeit der Länder, welche sie als eigene Angelegenheit ausüben. Die Länder bestimmen die Einrichtung der Behörden und den Ablauf des Verfahrens. Welche Behörden zuständig sind, haben sie durch eigene Ausführungsgesetze geregelt. Die für die Kontrollen bei Betrieben und für Probeentnahmen zuständigen unteren Lebensmittelüberwachungsbehörden sind meist die Ordnungsbehörden, die auf kommunaler Ebene angesiedelt sind; die operative Kontrolle bei der Futtermittelüberwachung liegt häufig bei mittleren Landesbehörden.

0.3 Gesamtstaatliche Verantwortung für sichere Lebensmittel

Die im Grundgesetz normierten Grundrechte verpflichten den Staat, Grundrechtsträgerinnen und -träger vor rechtswidrigen Eingriffen anderer zu schützen. Bezogen auf das Lebensmittelrecht gibt das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit dem Staat auf, durch wirksame Gesetze, Behördenstrukturen und Kontrollsysteme für unbedenkliche Lebensmittel zu sorgen.

Bei der Frage, welche staatliche Ebene zuvorderst in der Pflicht ist, orientiert sich der Bundesbeauftragte an den Leitgedanken des Subsidiaritätsprinzips. Dieses gewährt den Ländern im föderativen Staatsgefüge einen generellen Zuständigkeitsvorrang vor dem Bund. Eine „Hochzonung“ von Verantwortlichkeit ist aber erforderlich, wenn die Ziele einer Verwaltungsmaßnahme nicht ausreichend auf Länderebene und besser auf Bundesebene erreicht werden können. Der Bund hat durch permanentes Monitoring zu beobachten, ob die Lebensmittelüberwachung durch die Länder die grundrechtlich verbürgten Rechtsgüter Leben, Gesundheit und körperliche Unversehrtheit ausreichend schützt. Ergeben sich Anhaltspunkte für Mängel in sicherheitsrelevanten Bereichen, die die Länder – systembedingt – nicht mehr lösen können, muss der Bund selbst Abhilfe schaffen.

Gesamtverantwortung bei der Lebens- und Futtermittelsicherheit trägt der Bund auch nach außen, insbesondere als Mitglied der EU. Ihr gegenüber hat er zu verantworten, dass das Unionsrecht bei der nationalen Rechtsetzung und beim Verwaltungsvollzug

ordnungsgemäß umgesetzt wird. Der Bund ist (auskunftspflichtiger) Ansprechpartner und haftet gegenüber der EU.

0.4 Sicherungssysteme der Unternehmen

Das Unionsrecht überträgt den Unternehmen die Primärverantwortung für sichere Lebens- und Futtermittel. Sie sind verpflichtet, die lebensmittel- und futtermittelrechtlichen Bestimmungen einzuhalten und zu diesem Zweck Eigenkontrollen durchzuführen. Wirksame Eigenkontrollen bilden das Fundament für eine flächendeckende Vorsorge im Verbraucherschutz, weil sich die amtliche Überwachung nach dem Sicherheitskonzept der EU insbesondere auf die „Kontrolle der Eigenkontrolle“ stützt. Die Wirkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird damit maßgeblich von zwei Faktoren bestimmt, und zwar

- der Qualität der unternehmerischen Eigenkontrollen
- und der Möglichkeit der staatlichen Kontrollbehörden, sich über die Sicherungsmaßnahmen der Unternehmen zu informieren.

Als Reaktion auf das Dioxin-Geschehen Anfang des Jahres 2011 traf der Bund erstmals Mindestvorgaben zu Eigenkontrollen im Futtermittelbereich. Ferner gab er den Unternehmen auf, Untersuchungsergebnisse über Dioxine und polychlorierte Biphenyle den zuständigen Behörden zu melden. Private Labore werden verpflichtet, den zuständigen Behörden Analyseergebnisse privater Proben zu melden, sofern sie bedenkliche Mengen an gesundheitlich nicht erwünschten Stoffen enthalten. 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,
- die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln durch normative Vorgaben abzusichern,
- die Anforderungen an den Sachkundenachweis im Bereich Gastronomie zu erhöhen,
- für bestimmte Unternehmen die Funktion eines Produktsicherheitsbeauftragten zu schaffen, der als Teil des Unternehmens („Brückenkopffunktion“) Kontrollaufgaben im Interesse des Gemeinwohls wahrnimmt,
- die Ergebnisse der Qualitätssicherungssysteme der Wirtschaft in angemessener

Weise für die amtliche Kontrolle nutzbar zu machen, um für beide Seiten Synergien zu gewinnen, und

- ein zentrales System wirksam zu betreiben, das die Berücksichtigung anonymer Hinweise bei der Lebensmittelüberwachung erlaubt („whistleblower“).

0.5 Normative Steuerung der amtlichen Überwachung

Die unionsrechtlichen und nationalen Bestimmungen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes eröffnen ihren Anwenderinnen und Anwendern in den Überwachungsämtern weitgehende Handlungsspielräume. Da sich Bund und Länder in der Vergangenheit vielfach auf kein einheitliches Durchführungsrecht verständigen konnten, üben die mehr als 400 verschiedenen Kontrollbehörden die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung in sicherheitsrelevanten Bereichen uneinheitlich aus.

Um bundesweit gleich hohe Sicherheitsstandards bei Lebens- und Futtermitteln sicherzustellen, empfiehlt der Bundesbeauftragte, wesentliche Lücken im Durchführungsrecht durch einen Vollziehbarkeitscheck aufzudecken und durch bundeseinheitliche Vorgaben zu schließen. Bei Schärfung des Durchführungsrechts sollte insbesondere Folgendes beachtet werden:

- Für ein risikoorientiertes Beurteilungssystem zur Durchführung von Betriebskontrollen sollten verbindliche, bundesweit gültige Merkmale eingeführt werden, vor allem hinsichtlich der Einteilung in Risikokategorien und der daran anknüpfenden Kontrollhäufigkeit.
- Zudem sollten einheitliche und verbindliche Vorgaben zur Kontrolltiefe bei Betriebskontrollen getroffen werden.
- Es sollte verbindlich geregelt werden, in welchen Fällen das Vier-Augen-Prinzip bei Betriebsbesuchen anzuwenden ist.
- Die Auswahl notwendiger Proben sollte anhand verbindlicher und bundeseinheitlicher Kriterien für eine angemessene risikoorientierte Auswahl getroffen werden; hierbei sollte das Risikopotenzial der zu überwachenden Betriebe und der dort produzierten, verarbeiteten oder im Handel platzierten Lebensmittel berücksichtigt werden.

Um ein vollziehbares Durchführungsrecht durchzusetzen, empfiehlt der Bundesbeauftragte dem Bund, einen Rechtsakt auf europäischer Ebene anzustoßen. Angesichts zunehmend grenzüberschreitender Warenströme besteht ein hohes nationales Interesse an unionseinheitlichen Durchführungsbestimmungen. Sollte dies nicht umzusetzen sein, regt der Bundesbeauftragte an, das Verfahren zum Erlass des Durchführungsrechts aus Bundessicht einfacher zu gestalten. Eine Möglichkeit besteht darin, dem Bund durch einfaches Bundesgesetz im LFGB die Befugnis einzuräumen, ohne Zustimmung des Bundesrates Durchführungsbestimmungen durch Rechtsverordnungen zu erlassen. Für eine solche Ermächtigungsnorm wäre die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

0.6 Organisation der amtlichen Überwachung

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 Qualitätsmanagement-System 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. Der Bundesbeauftragte regt an, sämtliche Audits der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) zu übertragen, um eine unabhängige und zugleich bundeseinheitliche Qualitätssicherung zu gewährleisten. Die Prüfung durch die DAkkS sollte die fachliche Kompetenz der Kontrollbehörden und alle maßgeblichen organisatorischen Merkmale umfassen, insbesondere die Ausrüstung, interne Vorgaben und die Qualifikation des Personals. Um die Kompetenz der amtlichen Überwachung einzubeziehen, sollten Fachleute von Bund und Ländern in die Entscheidungsgremien der DAkkS entsandt werden.
- 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. Der Bundesbeauftragte regt an, für einen länderübergreifenden Vergleich geeignete Kennzahlen zu entwickeln, welche die Leistungen, Kosten und Wirkungen der amtlichen Lebensmittelüberwachung abbilden. Dabei sollten alle wesentlichen Überwachungsaufgaben und operativen Maßnahmen zur Erreichung der strategischen Länderziele berücksichtigt werden. Leistungsvergleiche erzielen die nötige Transparenz für einen föderalen Wettbewerb um innovative Lösungen; sie stärken deshalb eine wirtschaftliche und wirksame staatliche Lebensmittelüberwachung.
- Der Bund schöpft seine Potenziale bei der Rechtsaufsicht gegenüber den Ländern nicht aus. Der Bundesbeauftragte empfiehlt, die organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um ein – verfassungsrechtlich gefordertes – permanentes Monitoring durch den Bund hinsichtlich der amtlichen Lebensmittelüberwachung sicherzustellen. Mit jährlich wechselnden Beobachtungsschwerpunkten sollte der Bund bestimmte Vollzugsbereiche vertieft beaufsichtigen. Die finanzielle und personelle Ausstattung der amtlichen Lebensmittelüberwachung ist vielfach unzureichend. Der Bundesbeauftragte weist darauf hin, dass nach den unionsrechtlichen Vorgaben dafür zu sorgen ist, dass die nötigen Mittel für die staatliche Kontrolle bereitstehen. Soweit eine angemessene finanzielle Ausstattung nicht aus Steuermitteln sichergestellt werden kann oder soll, sind gegebenenfalls Gebühren oder Kostenbeiträge zu erheben.
- Die Zugangsvoraussetzungen für amtliche Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleure und Futtermittelkontrolleurinnen/Futtermittelkontrol-

leure unterscheiden sich grundlegend. Angesichts vergleichbarer Anforderungen beider Berufsbilder empfiehlt der Bundesbeauftragte, eine rechtliche Harmonisierung anzustreben.

0.7 Neuausrichtung der regulären Lebensmittelüberwachung

Die Anforderungen an die amtliche Kontrolltätigkeit haben sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Die rechtlichen Vorgaben sind zunehmend komplexer geworden. Zudem hat sich die Ernährungswirtschaft grundlegend strukturell gewandelt: So haben Menge, Vielfalt und Verarbeitungstiefe der angebotenen Produkte erheblich zugenommen; Handel und Herstellung vieler Lebensmittel konzentrieren sich auf wenige Unternehmen, deren Marktanteil tendenziell steigt; Warenströme verlaufen häufig überregional und grenzüberschreitend.

Aus Sicht des Bundesbeauftragten sind die Aufgaben der amtlichen Kontrolle derzeit nicht in allen Bereichen aufgaben- und größenadäquat auf die staatlichen Ebenen verteilt: Die Kommunen, die die Hauptlast amtlicher Kontrolle tragen, sollten entlastet werden. Der Bundesbeauftragte empfiehlt, die Ebenenorganisation der amtlichen Kontrolle partiell neu auszurichten. Schlagkräftige interdisziplinäre Kontrolleinheiten, die über produkt-, branchen- und unternehmensspezifischen Sachverstand verfügen, sollten neben den herkömmlichen Kontrollstrukturen implementiert werden. Derartige Spezialeinheiten stellen das notwendige komplexe Fachwissen für die Untersuchungstätigkeit sicher. Sie eröffnen zugleich die Möglichkeit, zwischen ortsverschiedenen Unternehmen derselben Branche zu vergleichen. Die neuen herausgehobenen Kontrolleinheiten sollten vor allem

- die für einen überregionalen Markt produzierenden Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen sowie
- die Zentralen und Kopfsysteme überregional tätiger Handels- und Discounterketten für Lebensmittel sowie systemgastronomischer Einrichtungen (z. B. Fast-food-Ketten sowie bundesweit agierende Unternehmen der Handels-, Verkehrs- und Messegastonomie)

überwachen. In der Zuständigkeit der bisherigen Überwachungsbehörden verbleiben sollten insbesondere

- das Ernährungshandwerk,
- ortsansässige gastronomische Einrichtungen,
- kleinere Einzelhandelsunternehmen einschließlich der einzelnen Filialen größerer Handels- und Discounterketten sowie
- landwirtschaftliche Familienbetriebe.

Als Ordnungs- und Zuweisungskriterium legt der Bundesbeauftragte seinen Überlegungen den aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleiteten Grundsatz der Größenadäquanz zugrunde: Demnach sind Kontrollen so zu organisieren, dass sie für die konkrete Aufgabe angemessen dimensioniert sind.

Interessen- und anreizgerecht erscheint, die herausgehobenen Überwachungsaufgaben unmittelbar dem Bund zuzuordnen: Die in Rede stehenden zu überwachenden

Unternehmen produzieren oder vertreiben Waren für einen bundesweiten Markt. Durch Wahrnehmung von Kontrollaufgaben könnte der Bund seinen Schutzpflichten direkt nachkommen sowie bundeseinheitliche und anspruchsvolle Qualitätsstandards sicherstellen.

0.8 Nationales Lebensmittel-Krisenmanagement

Bund und Ländern wurden im Zuge des EHEC- und Dioxin-Geschehens unkoordiniertes Vorgehen und unzureichende Abstimmungen vorgeworfen, insbesondere bei der Information der Bevölkerung. Dies spiegelte sich in öffentlichen Umfrageergebnissen wider.

Nach Auffassung des Bundesbeauftragten hat die kritische öffentliche Diskussion systemimmanente Schwächen des deutschen Krisenmanagements zutage treten lassen. Für operative Maßnahmen in der Krise, d. h.

- Kontrollen durchzuführen,
- Verbote auszusprechen, Erzeugnisse zu verkaufen oder herzustellen,
- Waren (vorläufig) sicherzustellen und zu beseitigen sowie
- Verbraucherinnen und Verbraucher zu informieren,

sind gegenwärtig allein die Länder – begrenzt auf ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich – zuständig. Bundeseinheitliche, länderübergreifende Maßnahmen setzen die Zustimmung aller betroffenen Länder voraus. Notfallpläne der Länder stehen weitgehend beziehungslos nebeneinander und sehen keine verbindlichen Strukturen für eine Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen betroffenen Ländern vor. Der Bund richtet in Krisen zwar üblicherweise Krisenstäbe unter Beteiligung der betroffenen Länder ein; operative Handlungsbefugnisse erwachsen dem Bund in diesem Krisenstab aber nicht.

Um von staatlicher Seite schnell und sachgerecht auf Lebensmittelkrisen reagieren zu können, empfiehlt der Bundesbeauftragte, das nationale Krisenmanagement normativ und organisatorisch neu auszurichten: Kernelement sollte ein nationaler Krisenstab sein, der

- mit allen erforderlichen Kompetenzen ausgestattet ist,
- die betroffenen Länder an seine Entscheidungen binden und ihnen Maßnahmen zur Krisenbewältigung aufgeben kann und
- die Öffentlichkeit über das nationale Vorgehen informiert.

Angesiedelt sein sollte ein nationaler Krisenstab beim Bund. Kraft seiner staatlichen Gesamtverantwortung sollte der Bund auch die Einberufungs-, Leitungs- und Beschlusskompetenz im nationalen Krisenstab haben. Im Gegenzug sollte er verpflichtet sein, alle beteiligten Akteurinnen/Akteure und Expertinnen/Experten ebenenübergreifend und schnellstmöglich hinzuzuziehen.

Um eine an (länderübergreifende) Krisen anknüpfende Befugnis des nationalen Krisenstabs für das Krisenmanagement zu schaffen, müssen die Merkmale einer Krise verlässlich und transparent normiert werden. Der Bundesbeauftragte empfiehlt, eine Legaldefinition an der Begriffsbestimmung im allgemeinen Plan der Europäischen Kommission auszurichten. Ebenso wie bei der dortigen Bestimmung sollte die na-

tionale Krisendefinition auch die subjektive Krise umfassen. Hierbei fehlt es zwar objektiv an einem Risiko für die menschliche Gesundheit; eine Gefährdung wird in der Bevölkerung aber dennoch wahrgenommen, etwa wegen entsprechender Darstellungen in den Medien.

1 Untersuchungsrahmen

1.1 Anlass der Untersuchung

(1) Zu Beginn des Jahres 2011 hatten stark erhöhte Dioxin-Werte in Hühnereiern sowie Geflügel- und Schweinefleisch zu einer massiven Verunsicherung der Verbraucherinnen und Verbraucher geführt. Das Dioxin war über verseuchtes Futtermittel in die Lebensmittelkette geraten. Verursacher war ein Futtermittelhersteller aus Schleswig-Holstein, der Futter- und Industriefett vermischt hatte.

Als Reaktion auf das damalige Dioxin-Geschehen hatte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Bundesverbraucherschutzministerium) am 14. Januar 2011 einen Aktionsplan Verbraucherschutz in der Futtermittelkette (Bundesaktionsplan) veröffentlicht. Durch zehn verschiedene Maßnahmen will es die Sicherheitsstandards bei der Futtermittelherstellung und Futtermittelkontrolle erhöhen sowie die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über belastete Lebensmittel verbessern.

Auf der Grundlage des Bundesaktionsplans hatten die für die Agrarwirtschaft und für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder und des Bundes am 18. Januar 2011 eine gemeinsame Erklärung verabschiedet. Darin gaben sie einen gemeinsamen Aktionsplan der Länder und des Bundes „Unbedenkliche Futtermittel, sichere Lebensmittel, Transparenz für den Verbraucher“ bekannt (gemeinsamer Bund-Länder-Aktionsplan). Der gemeinsame Bund-Länder-Aktionsplan sieht 14 verschiedene Maßnahmen vor, die sich in Teilen mit den Maßnahmen im Bundesaktionsplan decken. Die Maßnahmen beider Aktionspläne setzen Bund und Länder nunmehr schrittweise um.

(2) Von Mai bis Juli 2011 erkrankten in Deutschland zahlreiche Menschen an einer durch das Bakterium enterohämorrhagisches Escherichia coli (EHEC) ausgelösten Durchfallerkrankung. Viele erlitten dabei ein hämolytisch-urämisches Syndrom (HUS), eine besonders schwere Form der Infektion, die zum Tode führen sowie Nierenschäden und neurologische Störungen auslösen kann. Nach offiziellen Angaben wurden in Deutschland mehr als 4 300 EHEC-Infektionen registriert. Davon entwickelten rund 730 die schweren HUS-Komplikationen. An dem weltweit größten HUS-Ausbruch starben rund 50 Menschen. Auslöser der Infektionen waren Bockshornkleesamen, die aus Ägypten importiert worden waren.¹ Mit den krankmachenden Samen waren in einem niedersächsischen Gartenbetrieb Sprossen gezüchtet worden.

Im Zuge des nationalen Krisenmanagements sprachen deutsche Behörden vorsorglich – unabhängig voneinander – unterschiedliche Produktwarnungen aus, die später

¹ Abschlussbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 5. Juli 2011.

zurückgenommen wurden. Dies löste eine europaweite Diskussion über die Wirksamkeit des deutschen Krisenmanagements im Bereich Lebensmittelsicherheit aus. Beklagt wurde hierbei insbesondere, dass die zahlreichen Akteurinnen/Akteure auf Bundes- und Länderebene nicht koordiniert arbeiten würden.

(3) In der Vergangenheit führten Lebensmittelskandale immer wieder zu Gefährdungen und Verunsicherungen der Verbraucherinnen und Verbraucher.² So rief im Jahr 2010 eine deutsche Discounterkette Rohmilchkäse aus Österreich zurück, nachdem zu hohe Werte von Listeriose-Bakterien festgestellt wurden; zwei Menschen in Deutschland starben nach dem Verzehr des Käses. Im Jahr 2008 gelangte dioxinverseuchtes Fleisch aus Irland in den Handel und löste eine internationale Rückrufaktion aus. Zudem wurden verbotene Pestizide in türkischen Birnen festgestellt, die nach Mitteilung des Ministeriums für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz in Baden-Württemberg eine ernste Gefahr für die Gesundheit darstellten. Im Jahr zuvor musste Säuglingsnahrung vom Markt genommen werden, das das gefährliche Bakterium *Enterobacter Sakazakii* enthielt. Schließlich wurden in den Jahren 2005 bis 2007 in verschiedenen Ländern massenweise Schlachtabfälle als Nahrungsmittel verkauft, die für den menschlichen Verzehr nicht geeignet waren.

(4) Auf Bitte der Bundesverbraucherschutzministerin erklärte sich der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) im Februar 2011 bereit, die Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel) zu untersuchen.

Bereits vor zehn Jahren hatte die damalige Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte anlässlich der Verbreitung boviner spongiformer Enzephalopathie (BSE) eine solche Untersuchung durchgeführt. In ihrem Gutachten hatte sie im Juli 2001 auf zahlreiche organisatorische Schwachstellen beim Bund und bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern hingewiesen. Zur Beseitigung dieser Schwachstellen hatte sie empfohlen, die Kernaufgaben im Bereich Lebensmittelsicherheit zwischen Bund und Ländern neu auszurichten. Auf Bitte des damaligen Bundeskanzlers beschränkte sie sich dabei auf Hinweise innerhalb der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Eine Schlüsselempfehlung lautete, beim Bund eine Stelle als institutionalisierte Koordinierungsplattform für das von Bund und Ländern gemeinsam wahrzunehmende Risikomanagement zu schaffen.³ Eine weitere Empfehlung lautete, die Risikobewertung und die Risikokommunikation vom Risikomanagement zu trennen und einer wissenschaftlich ausgerichteten Einrichtung bzw. einer Einrichtung mit koordinierender Funktion zuzuweisen.⁴ Der Gesetzgeber griff beides auf und errichtete mit Wirkung zum 1. November 2002 das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) als neue koordinierende

² Vgl. Darstellung der Verbraucherzentrale Bundesverband „Lebensmittelskandale in Deutschland – von BSE bis Dioxin“ vom 13. Januar 2011, abgerufen unter: www.vzbv.de (26. April 2011).

³ Zur Begriffsbestimmung Risikomanagement vgl. Ziff. 2.3.

⁴ Zu den Begriffsbestimmungen Risikobewertung und Risikokommunikation vgl. Ziff. 2.3.

Stelle des Bundes;⁵ dem zum selben Tag errichteten Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) wurden die Aufgaben Risikobewertung und Risikokommunikation übertragen.⁶

1.2 Ziel und Schwerpunkt der Untersuchung

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist, den gesundheitlichen Verbraucherschutz auf normative und organisatorische Schwachstellen zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten.

Der gesundheitliche Verbraucherschutz umfasst komplexe Aufgabenbereiche, die insbesondere den Gesundheitsschutz der Verbraucherinnen und Verbraucher, ihren Schutz vor Täuschung sowie die umfassende Unterrichtung beim Umgang mit Lebensmitteln betreffen. Bei der Begutachtung wurden Bereiche berücksichtigt, die sich unmittelbar oder mittelbar auf die Sicherheit der Lebensmittel auswirken können; dazu gehören auch die Aufgabenkreise Futtermittel, Veterinärwesen sowie Rückstände in pflanzlichen und tierischen Lebensmitteln. Bereiche jenseits der Lebensmittelsicherheit bleiben bei der vorliegenden Untersuchung dagegen außer Betracht, z. B. Kosmetika, Bedarfsgegenstände und Tabak.

Materielle Fachprobleme des gesundheitlichen Verbraucherschutzes waren nicht Gegenstand der Untersuchung. Die Begutachtung zielt darauf ab, durch organisatorische Änderungen zu einer verbesserten Problembewältigung beizutragen. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen deshalb die Fragen,

- ob die Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes durch die gegenwärtige Zusammenarbeit von Bund und Ländern effizient und wirksam wahrgenommen werden können,
- ob die rechtlichen und organisatorischen Regelungen ausreichen und welche Optimierungsmöglichkeiten bestehen.

Anders als bei der Untersuchung vor zehn Jahren anlässlich der BSE-Verbreitung bewegen sich die Empfehlungen nicht allein innerhalb des derzeitigen Kompetenzrahmens von Bund und Ländern. Der Bundesbeauftragte beschreibt auch Lösungsmöglichkeiten, die eine Änderung grundgesetzlicher Bestimmungen implizieren. Auf eine Rückschau der Ereignisse um die EHEC-Infektionen und die Dioxin-Funde wurde weitgehend verzichtet. Anlass für das Gutachten war nicht, persönliche Verantwortlichkeiten in den jüngsten Lebensmittelskandalen zu klären. Im Mittelpunkt stand, organisatorische konzeptionelle Vorschläge für eine verbesserte Lebensmittelsicherheit zu unterbreiten.

Bei seiner Untersuchung berücksichtigt der Bundesbeauftragte Sachverhalte, die ihm bis zum 18. Oktober 2011 mitgeteilt wurden.

⁵ Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3082).

⁶ Gesetz über die Errichtung eines Bundesinstituts für Risikobewertung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3082).

1.3 Vorgehen bei der Untersuchung

Um das einschlägige Wissen im Bundesrechnungshof zu bündeln, richtete der Bundesbeauftragte eine multidisziplinäre Projektgruppe mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Prüfungsgebiete ein.

Der Bundesbeauftragte bezog in seine Untersuchung den Sachverstand aus Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Verbraucherschutz sowie Verbänden ein und führte mit deren Vertreterinnen und Vertretern ausführliche Gespräche. Er befragte sämtliche Länder schriftlich zur Organisation und zum Vollzug der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung, zur Wahrnehmung des Krisenmanagements und zur Kommunikation in der Krise sowie zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern;⁷ 15 Länder nahmen an der Befragung teil.

Zum Gegenstand und zum Entwurf des Gutachtens hörte der Bundesbeauftragte in zwei Sitzungen ein Expertengremium an. Dazu hatten der Bund und vier Länder Expertinnen und Experten entsandt. Teilweise flossen die Hinweise aus dem Gremium in das Gutachten ein.

⁷ Die Fragen des Bundesbeauftragten an die Länder sind als Anlage 3 beigelegt.

2 Rechtliche und organisatorische Grundlagen

2.1 Internationale und europäische Dimension

Die Sicherheit von Lebensmitteln wird durch zahlreiche internationale Organisationen und Abkommen beeinflusst. So haben insbesondere die Weltgesundheitsorganisation und die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation mit dem Codex Alimentarius ein Gremium geschaffen, in dem rund 180 Staaten Standards für Lebensmittelsicherheit entwickeln. Diese bilden zwar kein bindendes nationales Recht, beeinflussen aber die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten. Bei Handelsstreitigkeiten stellen die Codex-Standards zudem Referenznormen für die Streitbeilegungsverfahren der Welthandelsorganisation dar.

Infolge der Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union (EU) prägen unionsrechtliche Bestimmungen die Lebensmittelsicherheit in Deutschland nachhaltig, sowohl bei der nationalen Normsetzung als auch beim deutschen Verwaltungsvollzug. Wichtigster politischer Partner des Bundesverbraucherschutzministeriums auf europäischer Ebene ist neben dem Europäischen Parlament und dem Rat die Europäische Kommission. Sie wird von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) beraten, die für die Bewertung und Veröffentlichung von Risiken im Zusammenhang mit der Lebensmittelkette zuständig ist. Aufgabe des Europäischen Lebensmittel- und Veterinäramtes (LVA) ist es, wirksame Kontrollsysteme innerhalb der EU sicherzustellen. Im Rahmen von Inspektionen untersucht es dazu, ob die unionsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

Im Grünbuch „Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelrechts in der EU“ entwickelte die Europäische Kommission 1997 den Leitgedanken, dass Maßnahmen im Lebensmittelrecht „vom Acker bis zum Teller“ („from farm to fork“) reichen und mithin die gesamte Nahrungskette umfassen sollten.⁸ Im „Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit“ vertiefte die Kommission im Jahr 2000 infolge der BSE-Krise ihre konzeptionellen Überlegungen zu einer Modernisierung des Lebensmittelrechts. Dazu listete sie 84 verschiedene Maßnahmen auf, die ein Höchstmaß an Gesundheitsschutz für die Verbraucherinnen und Verbraucher in der EU sicherstellen sollten. Umgesetzt wurden die Impulse aus dem Grünbuch und Weißbuch durch unionsrechtliche Regelungen, die zu einer weitgehenden Harmonisierung auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts führten. Exemplarisch seien drei zentrale EU-rechtliche Kodifikationen genannt:

- Zu den wesentlichen Rechtsakten zählt die sog. Basis-Verordnung, Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der EFSA und zur Festlegung von Verfahren für Lebensmittelsicherheit. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten, das EU-rechtliche Lebensmittelrecht

⁸ Dokument Kom (97) 176 endg. vom 30. April 1997. .

umzusetzen, dessen Anwendung auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen zu überwachen und dazu amtliche Kontrollen durchzuführen.

- Im sog. Hygienepaket, den Verordnungen (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates Nr. 852/2004, Nr. 853/2004 und Nr. 854/2004, wurden Regelungen zur Hygiene bei Lebensmitteln und zur amtlichen Überwachung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs getroffen. Präzisiert wird zudem die schon in der Basis-Verordnung normierte Pflicht der Unternehmer, auf den einzelnen Stufen der Produktionskette für die Einhaltung des Lebensmittelrechts zu sorgen und wirksame Eigenkontrollen durchzuführen. Schließlich haben Europäisches Parlament und Rat in der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz im Wesentlichen die mitgliedstaatliche Überwachungstätigkeit normiert. Darin werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Überwachungssysteme zu errichten und deren Wirksamkeit durch Kontrollverfahren zu überprüfen.

2.2 Nationale und föderale Dimension

Wenngleich das Recht des gesundheitlichen Verbraucherschutzes stark EU-rechtlich determiniert ist, verbleiben den Mitgliedstaaten Bereiche für eine nationale Rechtsgestaltung. Der gesundheitliche Verbraucherschutz durchdringt unterschiedliche Rechtsgebiete, für die das Grundgesetz eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes festschreibt. Dazu zählen das Strafrecht, das Lebensmittel-, Futtermittel- und Bedarfsgegenständerecht sowie das Tierschutzrecht.⁹ Mit Ausnahme des Strafrechts besteht in den genannten Bereichen die Befugnis zu einer bundesgesetzlichen Regelung aber nur, soweit sie zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.¹⁰

Mit dem am 1. September 2005 verabschiedeten Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) verfolgte der Bundesgesetzgeber das Ziel, den einheitlichen und integrierten EU-rechtlichen Ansatz auf das nationale Recht zu übertragen: Zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit umfassen die Regelungen die gesamte Lebensmittelkette und erstrecken sich auf Lebensmittel, Futtermittel, Bedarfsgegenstände und kosmetische Mittel, denen das Gesetz eigene Abschnitte widmet. Neben dem LFGB bestehen weitere lebensmittelrechtliche, überwiegend produktspezifische Nebengesetze des Bundes mit dazugehörigen Rechtsverordnungen.¹¹ Mit Zustimmung des Bundesrates kann die

⁹ Art. 70 Abs. 1 Nrn. 1 und 20 GG.

¹⁰ Art. 72 Abs. 2 GG.

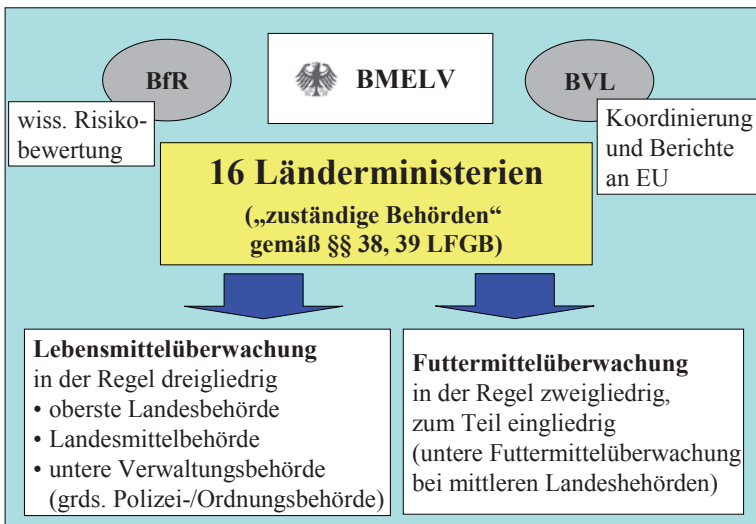
¹¹ Hierzu zählen beispielsweise das Handelsklassengesetz (z. B. mit der Schweineschlachtkörper-Handelsklassenverordnung und der Rinderschlachtkörper-Handelsklassenverordnung), das Milch- und Margarinegesetz (z. B. mit der Milchverordnung, der Butterverordnung und der Käseverordnung) und das Weingesetz.

Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen.¹² Hiervon hat sie Gebrauch gemacht, etwa durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV RÜb) und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel (AVV SWS).

Für den Vollzug des (europäischen) Lebensmittelrechts sind die Mitgliedstaaten zuständig. Auf Bundesebene wirken das BfR und das BVL eng mit dem Bundesverbraucherschutzministerium zusammen: Das BfR bewertet insbesondere Risiken für die Lebensmittelsicherheit, kommuniziert diese nach außen und berät die Bundesregierung. Das BVL unterstützt das Bundesverbraucherschutzministerium vor allem bei der Koordinierung der Aktivitäten auf EU-, Bundes- und Länder-Ebene. So erstellt das BVL in Abstimmung mit den Ländern jährlich den bundesweiten Überwachungsplan und erfüllt Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission. Die Daten hierfür erhält es üblicherweise von den Überwachungsbehörden der Länder.

Die Aufgaben der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung liegen gemäß Art. 83, 84 Abs. 1 GG weit überwiegend in der Zuständigkeit der Länder. Zudem ordnet § 38 Abs. 1 LFGB an, dass sich die Zuständigkeit für Überwachungsmaßnahmen bei Lebensmitteln nach Landesrecht richtet. Die Länder bestimmen die Einrichtung der Behörden und den Ablauf des Verwaltungsverfahrens. Welche Behörden zuständig sind, haben die Länder durch eigene Ausführungsgesetze geregelt. Die Le-

Abbildung 1: Nationale Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung



Quelle: Bundesrechnungshof

¹² Art. 84 Abs. 2 GG.

bensmittelüberwachung durch die Länder folgt üblicherweise einem dreigliedrigen, die Futtermittelüberwachung einem zwei- oder eingliedrigen Aufbau. Die befassen Ministerien haben unterschiedliche Ressorts und umfassen häufig die Themen Verbraucherschutz, Gesundheit, Umwelt, Ernährung, Landwirtschaft oder Soziales. Der Mittelinstanz im dreigliedrigen Aufbau kommt üblicherweise eine bündelnde, koordinierende und fachaufsichtliche Funktion zu. Die für die Kontrollen bei Betrieben und für Probeentnahmen zuständigen unteren Lebensmittelüberwachungsbehörden sind zumeist die Ordnungsbehörden, die auf kommunaler Ebene angesiedelt sind; die operative Kontrolle bei der Futtermittelüberwachung liegt häufig bei mittleren Landesbehörden.

Zu den wenigen vom Bund wahrzunehmenden Vollzugsaufgaben gehören der Erlass von Allgemeinverfügungen zur Bekanntgabe der Verkehrsfähigkeit bestimmter Erzeugnisse (§ 54 Abs. 2 LFGB) und die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen, die zum Abweichen von LFGB-Bestimmungen berechtigen (§ 68 LFGB).

2.3 Handlungsfelder des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Die Aufgaben der einzelnen Akteurinnen/Akteure bei der Lebensmittelherstellungskette sind in den EU-rechtlichen und nationalen Bestimmungen festgelegt.¹³ Die zentrale Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit liegt bei den Landwirten, Futtermittelherzeugern und Lebensmittelunternehmen, die insbesondere Eigenkontrollen durchführen müssen.¹⁴ Bund und Länder sind zuständig für eine wirksame Rechtsetzung; die zuständigen Behörden haben durch effektive Überwachungs- und Kontrollsysteme dafür zu sorgen, dass die Wirtschaft ihre Verantwortung wahrnimmt und etwaige Lücken in den Eigenkontrollen der Betriebe aufgedeckt werden. Den Verbraucherinnen und Verbrauchern schließlich obliegt die sachgerechte Lagerung und Zubereitung der Lebensmittel.¹⁵

Die Kernaufgaben des Staates zur Herstellung einer optimalen Lebensmittelsicherheit liegen im Risikomanagement, in der Risikobewertung und in der Risikokommunikation:¹⁶

- Das Risikomanagement umfasst alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die Gefahr einer gesundheitlichen Beeinträchtigung auszuschließen oder zu mildern, d. h. insbesondere den Erlass von Rechtsvorschriften und den Verwaltungsvollzug (z. B. in Gestalt der Kontrolltätigkeit).
- Die Risikobewertung soll verlässliche wissenschaftliche Erkenntnisse über die Gefahr von Gesundheitsschäden beim Verzehr von Lebensmitteln bereitstellen.
- Zur Risikokommunikation gehört, über mögliche Risiken zu informieren, die Lebensmittel für Verbraucherinnen und Verbraucher bergen können.

¹³ Vgl. etwa Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

¹⁴ Vgl. zu Eigenkontrollen Ziff. 4.

¹⁵ Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, Rz. 9.

¹⁶ Art. 3 Nr. 10 f. der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

Alle drei Aufgaben fallen in die miteinander verflochtenen Zuständigkeiten von Bund und Ländern und sind national wie international zielgerichtet wahrzunehmen.

Die nationalen, organisatorischen Strukturen müssen sicherstellen, dass der Bund seinen Pflichten gegenüber der EU und seiner grundsätzlichen länderübergreifenden Verantwortung für sichere Lebensmittel wirksam nachkommen kann.

Das Gutachten beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit praxisrelevanten Fragestellungen des Risikomanagements durch Bund und Länder. Im Einzelnen betrachtet es im Folgenden die *betrieblichen Eigenkontrollen*, die Organisation der *(regulären) staatlichen Lebensmittelüberwachung* einschließlich ihrer *normativen Steuerung* durch Ausführungsbestimmungen und das nationale *Krisenmanagement*.

3 Gesamtstaatliche Verantwortung für sichere Lebensmittel

Kernaussage

Die Grundrechte schaffen nicht nur individuelle Abwehrrechte vor staatlichen Eingriffen; sie verpflichten auch den Staat, Bürgerinnen und Bürger vor rechtswidrigen Eingriffen Dritter zu schützen (staatliche Schutzpflicht). Für die Frage, welche staatliche Ebene zur Wahrnehmung dieser Schutzpflicht zuvorderst in der Pflicht ist, bieten die dem Subsidiaritätsprinzip zugrunde liegenden Leitgedanken eine dem Wesen des Föderalismus entsprechende Richtschnur. Die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes nach innen und außen ist hierbei angemessen zu berücksichtigen. Alle drei Kernprinzipien,

- die staatliche Schutzpflicht,
- das Subsidiaritätsprinzip und
- die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes

haben Einfluss auf die Ausgestaltung der amtlichen Kontrollstrukturen und liegen deshalb den Wertungen des Gutachtens zugrunde.

(1) Staatliche Schutzpflicht

Die im Grundgesetz normierten Grundrechte erlauben dem Einzelnen nicht nur, staatliche Eingriffe abzuwehren; sie verpflichten auch den Staat, Grundrechtsträgerinnen und -träger vor rechtswidrigen Eingriffen anderer zu schützen.¹⁷ Bezogen auf das Lebensmittelrecht gibt das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit¹⁸ dem Staat auf, durch wirksame Gesetze, Behördenstrukturen und Kontrollsysteme für unbedenkliche Lebensmittel zu sorgen.¹⁹ Zwar steht dem Staat ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu, *wie* er seine Schutzpflichten erfüllt.²⁰ Dieser verengt sich

¹⁷ Dieser für die Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG normierte Rechtsgedanke ist auf andere Grundrechtsgüter übertragbar, vgl. hierzu Erichsen, Jura 1997, S. 85 (86); H. H. Klein, DVBl. 1994, S. 489 (492); Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 2 GG Rn. 76 f.; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 2 GG Rn. 230 f.; Wiedemann, in: Umbach/Clemens, Art. 2 GG Rn. 321 f., 326. Zur objektiven, in den Grundrechten verkörpertten Werteordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Rechtsbereiche gilt, vgl. im Übrigen BVerfGE 39, S. 1 (41 f.); BVerfGE 49, S. 89 (141 f.); BVerfGE 53, S. 30 (57).

¹⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

¹⁹ Die staatliche Schutzpflicht gründet sich auf den jeweiligen Gewährleistungsgehalt eines Grundrechts: Aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgt die objektivrechtliche Pflicht, das Leben und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen zu schützen, vgl. BVerfGE 77, S. 170 (214); BVerfGE 92, S. 26 (46); BVerfGE 96, S. 56 (64); die Verantwortung trifft Bund und Länder gemeinsam; sie verpflichtet alle Staatsgewalten und erstreckt sich damit auf eine grundrechtsfördernde Normsetzung, Organisation und Verfahrensgestaltung, vgl. BVerfGE 53, S. 30 (65, 71 f.).

²⁰ Dreier, in: Dreier, Vorbem. Rn. 103; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Art. 2 GG Rn. 86; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 2 GG Rn. 233.

aber mit Art und Schwere denkbaren Beeinträchtigungen.²¹ Mit Blick auf die herausgehobene Bedeutung sicherer Lebensmittel für die Gesundheit und die nur eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher wird man die Qualität des lebensmittelrechtlichen Verbraucherschutzes nach strengen Maßstäben beurteilen müssen. Gesetzliche Vorgaben, behördliche Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe müssen deshalb wiederkehrend auf den Prüfstand gestellt werden, ob sie den heutigen Herstellungs- und Vertriebsprozessen sowie den aktuellen Konsumgewohnheiten der Verbraucherinnen und Verbraucher noch entsprechen. Stellen sich hierbei Mängel heraus, muss der Staat diese beseitigen.

Für die Beantwortung der Frage, welche staatliche Ebene insoweit zuvorderst in der Pflicht ist, bilden im Weiteren die dem Subsidiaritätsprinzip zugrunde liegenden Leitgedanken eine dem Wesen des Föderalismus entsprechende Richtschnur.

(2) Grundsatz der Subsidiarität

Die Erfüllung staatlicher Aufgaben und die Gesetzgebung sind gemäß Art. 30, 70 und 83 GG grundsätzlich den Ländern zugeordnet, soweit das Grundgesetz keine abweichende Regelung trifft. Diese verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung ist Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips, das in einem föderativen Staatsgefüge den Ländern einen generellen Zuständigkeitsvorrang gewährt; dem Bund wird dadurch verwehrt, den Ländern Aufgaben zu entziehen, die diese aus eigener Kraft und in gleicher Qualität erfüllen können.²² Das Subsidiaritätsprinzip thematisiert damit zugleich die Zuständigkeitsfrage und Eigenverantwortlichkeit der staatlichen Ebenen: Der Bund muss im Einzelfall begründen, warum eine Aufgabe nicht durch eine nachgeordnete Ebene dezentral erledigt werden kann. Dies umfasst im Gegenzug die Prüfung, ob bei Zuweisung an die „niedere“ Ebene die Wirksamkeit und Einheitlichkeit der Aufgabenerledigung (noch) sichergestellt sind. Sind Aufgaben bereits den Ländern zugeordnet, ist eine „Hochzonung“ der Verantwortlichkeit nur dann gerechtfertigt, wenn die Ziele der betreffenden Verwaltungsmaßnahme nicht ausreichend auf Länderebene wahrgenommen *und* besser durch Maßnahmen auf Bundesebene erreicht werden können.

Das Subsidiaritätsprinzip erreicht auf diese Weise Rationalität bei der Aufgabenzuordnung: Es vermeidet reflexhafte, zufällige Kompetenzverteilungen, wirkt einer dysfunktionalen Bund-Länder-Verflechtung entgegen und schafft die Voraussetzungen für eine wirksame Aufgabenerledigung.

Übertragen auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz bedeutet dies, dass der Bund die Wirksamkeit der überwiegend auf Länderebene angesiedelten Lebensmittelüberwachung kontinuierlich einzuschätzen hat; die Frage, die sich der Bund fortlaufend zu stellen hat, lautet: Sind die einheitliche Anwendung und der einheitliche

²¹ Klöpfer, DVBl. 1988, S. 305 (307 f.); Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 2 GG Rn. 233; Stober, JZ 1988, 426, 429 f.

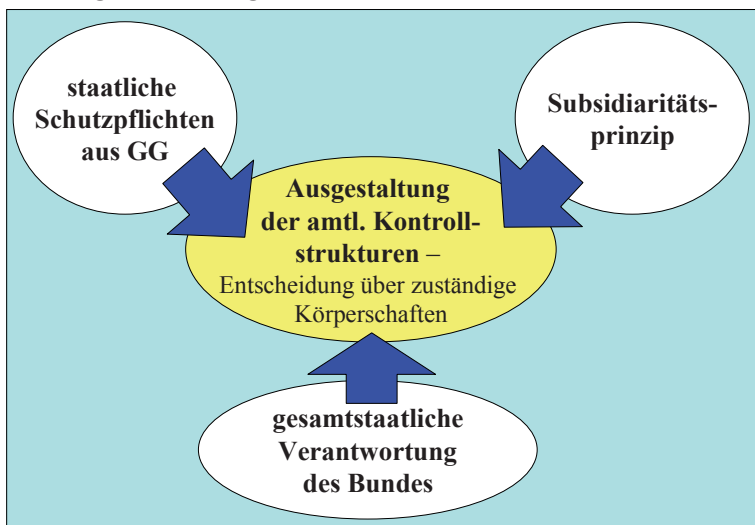
²² Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts IV, 1. Aufl., § 98 Rn. 242; Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Ziff. 3.3 (S. 37 f.).

Vollzug des übergeordneten Unions- und Bundesrechts, das dem Schutz der grundrechtlich verbürgten Rechtsgüter Leben, Gesundheit und körperliche Unversehrtheit dient, in allen Ländern hinreichend sichergestellt? Dies gilt unbeschadet der autonomen Organisationshoheit der Länder, die ihnen erlaubt, den Vollzug nach eigenem Ermessen „frei“ zu gestalten, soweit sie mit ihrer „Länderlösung“ den einwandfreien Vollzug des vorgegebenen Rechts sicherstellen. Auch dann, wenn die Länder die Gesetze wie im Sektor der Lebens- und Futtermittelsicherheit als eigene Angelegenheiten mit den damit einhergehenden organisatorischen Freiheiten und Spielräumen ausführen, hat der Bund diese Gesetzesausführung bei seiner Aufsicht als „permanentes Monitoring“²³ zu beobachten. Ergeben sich Anhaltspunkte für Kontrollmängel in sicherheitsrelevanten Bereichen, die die Länder – systembedingt – nicht mehr angemessen lösen können, muss der Bund selbst Abhilfe schaffen.

(3) Gesamtverantwortung nach außen

Innerstaatlich geben dem Bund unionsrechtliche Vorgaben und verfassungsrechtliche Schutzpflichten auf, für eine wirksame und einheitliche Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zu sorgen; das Instrument der Aufsicht verpflichtet ihn, die Autori-

Abbildung 2: Verfassungsrechtl. Einflussfaktoren auf Kontrollstrukturen



Quelle: Bundesrechnungshof

²³ Vgl. Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Art. 84 GG Rn. 206.

tät der Bundesgesetzgebung zu sichern.²⁴ Gesamtverantwortung trägt der Bund im Bereich der Lebens- und Futtermittelsicherheit aber nicht nur national, nach innen gerichtet, sondern auch im Außenverhältnis, insbesondere als Mitglied der EU.

Gegenüber der EU hat der Bund zu verantworten, dass die Bestimmungen des Unionsrechtsgebers bei der nationalen Rechtsetzung und beim Verwaltungsvollzug ordnungsgemäß und effektiv umgesetzt werden.²⁵ Der Bund ist (auskunftspflichtiger) Ansprechpartner und hat für die unionsrechtlichen Verpflichtungen im Außenverhältnis einzustehen. Diese Verantwortung gilt auch gegenüber anderen auswärtigen Staaten. Hierdurch wird gewährleistet, dass die innerstaatliche Verteilung der Verbandskompetenz der Stellung Deutschlands als einem einheitlichen Rechtssubjekt nach Maßgabe des Völkerrechts entspricht und die auswärtige Gewalt mithin in einer Hand liegt.²⁶ Indem die Bundesrepublik in ihren Außenbeziehungen eine einheitliche Position einnimmt, kann sie wirksam Einfluss auf die Entwicklung und Gestaltung der internationalen Beziehungen nehmen. Das Grundgesetz folgt insoweit der anerkannten Überlegung, dass die Außenverantwortung im Bundesstaat sinnvoller Weise in der Hand des Gesamtstaates liegen muss, zu dessen Domäne es auch traditionell gehört.²⁷

²⁴ Sofern die Länder Bundesgesetze in eigener Angelegenheit vollziehen, übt der Bund die Rechtsaufsicht aus. Durch Verwendung der indikativen Wortfassung („übt aus“) macht der Grundgesetzgeber deutlich, dass er der Bundesregierung nicht nur die Befugnis, sondern auch die grundsätzliche Pflicht zur Aufsicht überträgt. Dies folgt auch aus der rechtstaatlichen und demokratischen Funktion der Aufsicht über die Verwaltung. Wie bei jeder Aufsicht, hat die Bundesregierung zwar einen gewissen Spielraum, ob, wann und wie sie beaufsichtigt. Die grundsätzliche Verpflichtung bleibt hiervon aber unberührt; vgl. dazu Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Art. 84 GG Rn. 191.

²⁵ Der Bund trägt gemäß Art. 23 GG die Verantwortung für die Schaffung und Fortentwicklung der EU. Diese Bundesverantwortung umfasst auch Bereiche, die in die Zuständigkeit der Länder fallen. Der Bund muss hierbei gemäß Abs. 4 und 5 den Bundesrat beteiligen und – abgestuft nach der Betroffenheit der Länder – eine etwaige Stellungnahme des Bundesrates bei der Entscheidungsfindung – einfach oder „maßgeblich“ – berücksichtigen. Ungeachtet dieser Verpflichtung hat der Verfassungsgesetzgeber selbst in „exklusiven“ ländereigenen Angelegenheiten, wie der Einrichtung ihrer Behörden und der Gestaltung ihrer Verwaltungsverfahren, die „gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes“ (Abs. 5 Satz 2) als Kernprinzip betont.

²⁶ Kempen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 32 GG Rn. 16.

²⁷ Heinegg, in: Epping/Hillgruber, Art. 23 GG Rn. 6.

4 Sicherungssysteme der Unternehmen

Kernaussage

Das Unionsrecht überträgt den Unternehmen die Primärverantwortung für sichere Lebens- und Futtermittel. Sie sind verpflichtet, die lebens- und futtermittelrechtlichen Bestimmungen zu beachten und zu diesem Zweck Eigenkontrollen durchzuführen. Eigenkontrollen bilden das Fundament für eine flächendeckende Vorsorge im Verbraucherschutz; nach dem Sicherheitskonzept der EU beschränkt sich die amtliche Überwachung auf die „Kontrolle der Eigenkontrolle“. Der Wirkungsgrad des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird damit von zwei Faktoren maßgeblich bestimmt, und zwar

- der Qualität, mit der Unternehmen ihre Pflicht zu Eigenkontrollen umsetzen, und
- der Möglichkeit der Kontrollbehörden, sich über Sicherungsmaßnahmen der Unternehmen zu informieren.

Als Reaktion auf das Dioxin-Geschehen Anfang des Jahres 2011 traf der Bund erstmals Mindestvorgaben zu Eigenkontrollen im *Futtermittelbereich*. Zudem gab er den Unternehmen auf, Untersuchungsergebnisse über Dioxine und polychlorierte Biphenyle den zuständigen Behörden zu melden. Private Labore verpflichtete der Bund, den Behörden gesundheitskritische Analyseergebnisse privater Proben zu melden. Der Bundesbeauftragte regt an,

- mit den betroffenen Behörden ein Betriebs- und Nutzungskonzept zur Dioxin-Datenbank zu erarbeiten und darauf hinzuwirken, dass keine „Datenfriedhöfe“ entstehen,
- für Meldungen der Labore eine zentrale Meldestelle im Bundesgebiet einzurichten, um den Aufwand für die Wirtschaft zu vermindern, und
- darauf hinzuwirken, dass die nationalen Regeln im EU-Recht nachgezeichnet werden, um Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU entgegenzutreten.

Nicht immer kommen Unternehmen ihrer Eigenkontrollpflicht ausreichend nach. Besonders kleine und mittlere Unternehmen sehen sich bei Eigenkontrollen vor große Herausforderungen gestellt. Die Überwachungsbehörden sind wegen beschränkter Personalkapazitäten mitunter nicht in der Lage, die erforderliche Kontrollichte einzuhalten. Der Bundesbeauftragte regt an, die Eigenkontrollsysteme effektiver zu gestalten und deren Erkenntnisse stärker für die amtliche Überwachung zu erschließen. Er schlägt vor,

- 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,

- die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln durch normative Vorgaben abzusichern,
- die Anforderungen an den Sachkundenachweis im Bereich Gastronomie zu erhöhen,
- für bestimmte Unternehmen die Funktion eines Produktsicherheitsbeauftragten zu schaffen, der als Teil des Unternehmens Kontrollaufgaben im Interesse des Gemeinwohls wahrnimmt („Brückenkopffunktion“),
- die Ergebnisse der Qualitätssicherungssysteme der Wirtschaft angemessen für die amtliche Kontrolle nutzbar zu machen, um für beide Seiten Synergien zu gewinnen, und
- ein zentrales System wirksam zu betreiben, das die Berücksichtigung anonymer Hinweise bei der Lebensmittelüberwachung erlaubt („whistleblower“).

4.1 Notwendigkeit und Grenzen der bisherigen Eigenkontrollen

(1) Hersteller und Vertrieber von Lebens- und Futtermitteln haben ein eigenes wirtschaftliches Interesse daran, verkehrsfähige Waren in die Lebensmittelkette einzubringen: Bekanntgewordene Mängel bei Lebensmitteln haben üblicherweise massive Umsatzeinbußen zur Folge und können Schadensersatzansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher auslösen.

Angesichts der gesundheitlichen Gefahren, die ein unsachgemäßer Umgang entlang der Lebensmittelkette mit sich bringen kann, nimmt das EU-Recht die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen ordnungspolitisch in die Verantwortung. Es verpflichtet sie, durch Eigenkontrollen nach den Grundsätzen des HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point)-Systems sicherzustellen, dass alle lebensmittelrechtlichen Anforderungen auf den Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen ihres Verantwortungsbereichs erfüllt werden (Prinzip der Stufenverantwortung). Aufgabe der Betriebe ist es, Gesundheitsgefährdungen zu ermitteln, hygienerelevante, kritische Kontrollpunkte im Produktionsablauf festzulegen, angemessene Sicherungsmaßnahmen vorzunehmen und regelmäßig zu kontrollieren, ob sie eingehalten werden. Die Einhaltung der Vorgaben muss dokumentiert und gegenüber den Überwachungsbehörden nachgewiesen werden.

In die Eigenkontrollsysteme einbezogen werden u. a. detaillierte nationale Leitlinien (Regeln und Standards) für eine „Gute Hygienepraxis“ und „Gute Herstellungspraxis“, die sich die Wirtschaftsverbände nach dem EU-Recht selbst vorgeben können. Durch ein festgelegtes Abstimmungs- und Anerkennungsverfahren²⁸ werden sie national und bei der EU-Kommission notifiziert.²⁹ Unter dieser Maßgabe stellen sie anerkannte Grundlagen für die Eigenkontrollsysteme dar. Die Unternehmen können

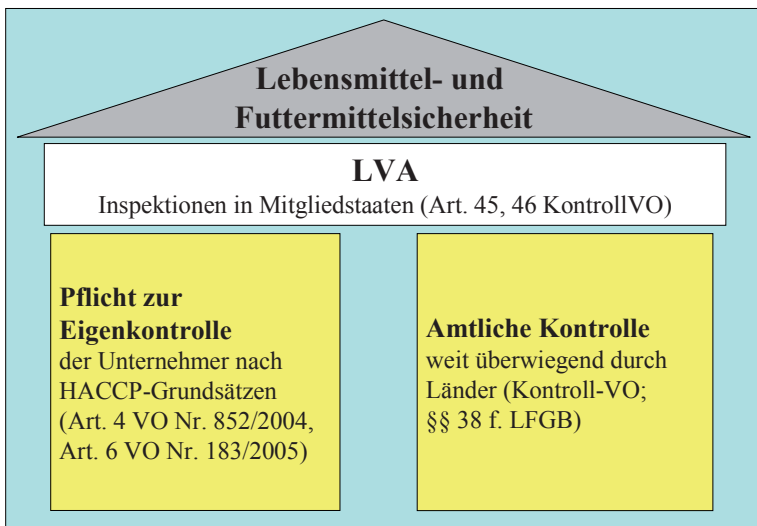
²⁸ Vgl. hierzu im Einzelnen auch Ziff. 4.3.3.

²⁹ Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission die anerkannten nationalen Leitlinien, die dort registriert werden; vgl. Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004; Art. 21 der Verordnung (EG) Nr. 183/2005.

die Leitlinien freiwillig berücksichtigen. Die Überwachungsbehörden legen sie als Maßstäbe bei ihren Kontrollen zu Grunde.³⁰

(2) Die Eigenkontrollen der Unternehmen bilden das Fundament für die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit in der EU. Der Staat vertraut dem Unternehmer die Belange des Verbraucherschutzes bei sämtlichen unternehmereigenen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen an. Die amtliche Kontrolle stützt sich insbesondere auf die Überwachung der privaten Eigenkontrolle („Kontrolle der Kontrolle“).³¹ Damit leistet das System der Eigenkontrollen einen wesentlichen Beitrag zu einer flächendeckenden Vorsorge im Lebensmittel- und Futtermittelsektor. Allerdings verzichteten das EU-Recht und das nationale Recht bislang darauf, die Vorgaben für Eigenkontrollen zu konkretisieren. Gerechtfertigt wurde dies vor allem mit der Vielfalt der Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsbedingungen, die der Normengeber

Abbildung 3: Eigenkontrolle und amtliche Kontrolle



Quelle: Bundesrechnungshof

nicht antizipieren könne. Gesetze und Verordnungen seien zu statisch und angesichts der raschen Veränderungen im Lebensmittel- und Futtermittelsektor wenig geeignet. Kritiker

³⁰ Eine Übersicht aller nationalen Leitlinien für eine „gute Hygienepaxis“ ist abrufbar auf der Homepage des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (www.bll.de); zu den herausgegebenen Leitlinien gehören beispielsweise: Hygiene-Leitlinien für Getreidemühlen, Verband Deutscher Mühlen; Leitlinie für eine gute Lebensmittelpraxis im Bäcker- und Konditorenhandwerk, Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V.; Leitlinien für eine gute Lebensmittelhygienepaxis in fleischhandwerklichen Betrieben (Verkaufsbereich), Deutscher Fleischer-Verband e. V.; Leitlinie für eine gute Hygienepaxis in der Gastronomie, Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e. V.; Leitlinie für eine gute Lebensmittelhygienepaxis in ortsveränderlichen Betriebsstätten, Berufsgenossenschaft Nahrungsmittel und Gaststätten.

³¹ Heinz Jo/Krämer, ZLR 2010, S. 243 f.

einer normativen Konkretisierung der Eigenkontrollpflicht befürchten zudem, dass weitere Vorgaben die Verantwortungsbereiche zwischen Wirtschaft und Staat verwischen könnten. Der Anreiz für eigene Maßnahmen jenseits des öffentlichen Rechts könnte erlahmen und das bestehende System zur Gewährleistung sicherer Lebensmittel geschwächt werden.

4.2 Neue Ansätze des Gesetz- und Verordnungsgebers

(1) Das Dioxin-Geschehen zu Beginn des Jahres 2011 führte zu einem Umdenken hinsichtlich der hohen Eigenverantwortlichkeit der Eigenkontrollen: So initiierte das Bundesverbraucherschutzministerium im Konsens mit den Verbraucherschutzministerien der Länder Änderungen des LFGB und der Futtermittelverordnung, die Vorgaben an die Eigenkontrollen knüpfen.³²

- *Meldepflicht bei Dioxinbefunden aus Eigenkontrollen*

Gemäß § 44a LFGB i. V. m. § 75 Abs. 4 LFGB werden Lebensmittel- und Futtermittelunternehmerinnen und -unternehmer künftig verpflichtet, Eigenkontroll-Ergebnisse über Dioxine sowie dioxinähnliche und nicht-dioxinähnliche polychlorierte Biphenyle an die zuständigen Behörden zu melden. Die Eigenkontrolldaten sollen in ein bundesweites Dioxin-Monitoring auf der Basis einer vom BVL geführten Datenbank einfließen. Sie sollen zum Aufbau eines Frühwarnsystems beitragen, das frühzeitig Risiken identifiziert und Gegenmaßnahmen ermöglicht.³³ Zugleich wird das Bundesverbraucherschutzministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung Einzelheiten zur Datenübermittlung zu regeln und die Meldepflicht auf weitere nicht erwünschte Stoffe auszudehnen.

- *Meldepflicht privater Laboratorien*

Durch § 44 Abs. 4a und 5a LFGB werden private Laboratorien verpflichtet, Ergebnisse aus Eigenkontrollen unmittelbar an die zuständigen Behörden zu übermitteln, wenn sie bedenkliche Mengen gesundheitlich nicht erwünschter Stoffe in Lebens- und Futtermitteln festgestellt haben.

- *Eingangsbefragungen bei Mischfuttermittelunternehmen*

Die geplante 42. Verordnung zur Änderung der Futtermittelverordnung soll die Eigenkontrolle bei Mischfuttermittelunternehmen durch rechtliche Vorgaben präzisieren. So müssen diese Betriebe künftig die zur Herstellung des Mischfutters bestimmten Einzelfuttermittel auf näher bezeichnete unerwünschte Stoffe untersuchen (lassen).

(2) Aus Sicht des Bundesbeauftragten sind diese Maßnahmen geeignet, das Kontrollsystem zu verbessern. Ergänzend weist der Bundesbeauftragte auf Folgendes hin:

- Die Analysedaten zu Dioxinen aus den Eigenkontrollen der Unternehmen sind nützlich für das Dioxin-Frühwarnsystem. Sie können dazu beitragen, dass staatliche Überwachung und Wirtschaft verstärkt Minimierungsstrategien entwickeln, um Krisen oder krisenähnlichen Ereignissen frühzeitig entgegenzuwirken

³² Die Grundlage hierfür bildeten entsprechende Festlegungen im Bundesaktionsplan und im gemeinsamen Bund-Länder-Aktionsplan vom Januar 2011, vgl. auch Ziff. 1.1.

³³ Zum Frühwarnsystem vgl. vertiefend Ziff. 6.8.

(Vermeiden anstelle von Reagieren). Elektronische Datenbestände zu Dioxinbelastungen bestehen zurzeit beim BVL, im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Umweltbundesamt) und bei den Ländern. Die verschiedenen Datenbestände sollen im Rahmen des neuen Systems soweit wie möglich zusammengeführt werden. Zudem soll eine Datenbank mit Mustern von Kongeneren³⁴ beim BVL aufgebaut werden. Darin sollen Daten von Kontaminationsereignissen und der allgemein verbreiteten Hintergrundbelastung von Umwelt-, Futtermittel- und Lebensmittelproben systematisch erfasst werden, um Auffälligkeiten in Kongeneren früher erkennen zu können.³⁵

Der Bundesbeauftragte regt an, Vorkehrungen zu treffen, damit das geplante Dioxin-Frühwarnsystem möglichst rasch und nutzerfreundlich seinen Wirkbetrieb aufnimmt; die Datenübermittlungspflicht der Wirtschaft sollte auf ein notwendiges Maß beschränkt bleiben. Um datenschutzrechtliche Einwände auszuräumen, sollte der Datenaustausch gesetzlich festgeschrieben werden. Zudem empfiehlt es sich, mit den beteiligten Behörden ein Betriebs- und Nutzungskonzept zu erarbeiten; darin sollten Ziele, Anforderungen, erforderliche Auswertungen, Datensatzstrukturen, Datenübermittlungswege, Datenpflege und Zugriffsrechte sowie die Verteilung der mit dem System verbundenen Ausgaben festgelegt werden. Redundante Datenverwaltungen auf verschiedenen Ebenen der staatlichen Kontrolle sollten vermieden und der organisatorische Aufwand für alle Beteiligten möglichst gering gehalten werden. Die geplante Rechtsverordnung sollte die Datenübermittlungspflichten gezielt auf die Anforderungen des Konzeptes ausrichten, um „Datenfriedhöfe“ zu vermeiden.

- Die künftige Meldepflicht privater Labore stellt eine zusätzliche Sicherung bereit: Sie kann dazu beitragen, dass bedenkliche Mengen gesundheitlich nicht erwünschter Stoffe künftig mit höherer Wahrscheinlichkeit und rascher aufgedeckt werden. Bisher sind nur die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen meldepflichtig. Mit Erweiterung des Kreises der Meldepflichtigen auf private Labore werden erstmals Stellen einbezogen, die keine eigenen wirtschaftlichen Interessen an der Herstellung, dem Behandeln oder dem Vertrieb von Lebensmitteln- oder Futtermitteln haben.

Zur Umsetzung der Meldepflicht müssen private Labore künftig in jedem Einzelfall die jeweils zuständige Stelle unter den mehr als 400 staatlichen Überwachungsbehörden bestimmen. Um dies zu erleichtern, sollte eine zentrale Meldestelle für das Bundesgebiet benannt werden, die Meldungen IT-gestützt an die jeweils zuständigen Behörden weiterleitet. Erwägenswert ist, das Meldeverfahren beim BVL einzurichten, um standardisierte, vollständige Informationen auf schnellem Wege zu erlangen und weiterverarbeiten zu können. Eine Verknüpfung mit dem geplanten Dioxin-Frühwarnsystem sollte geprüft werden.

³⁴ Kongenere sind chemische Verbindungen mit der gleichen Grundstruktur.

³⁵ Vgl. Bundesaktionsplan Ziff. 8.

- Unternehmen könnten in den vorgesehenen Änderungen Wettbewerbsnachteile sehen und Laboruntersuchungen oder Herstellungsprozesse ins europäische Ausland verlagern. Dies würde die Wirksamkeit der geplanten Maßnahmen beeinträchtigen. Um dem vorzubeugen, sollte sich der Bund dafür einsetzen, dass die neuen Meldepflichten in das EU-Recht aufgenommen und private Labore anderer Mitgliedstaaten ebenfalls verpflichtet werden.

4.3 Verbesserungspotenziale bei Eigenkontrollen ausschöpfen

Systemische Veränderungen im gesundheitlichen Verbraucherschutz waren in der Vergangenheit oftmals Reaktionen auf „Lebensmittelskandale“. Auch den aktuellen Novellen zum LFGB und zur Futtermittelverordnung liegt mit dem Dioxin-Geschehen ein medienwirksames Ereignis zugrunde. Der Bundesbeauftragte regt an, Eigenkontrollen proaktiv auf Ansätze zu untersuchen, die einen Mehrwert im System des gesundheitlichen Verbraucherschutzes generieren können. Hierfür sieht er zwei Ansätze:

- Zunächst besteht die Möglichkeit, Eigenkontrollen im Verantwortungsbereich des Unternehmens sicherer und effektiver zu gestalten.
- Darüber hinaus sollte angestrebt werden, betriebliche Eigenkontrollen in stärkerem Maße nutzbar für die behördliche Überwachung zu machen.

Zu beiden Ansätzen unterbreitet der Bundesbeauftragte in den folgenden Abschnitten Vorschläge.

4.3.1 Qualitätsstandards für Eigenkontrollen stärken

Für Mischfuttermittelunternehmen sollen mit der 42. Verordnung zur Änderung der Futtermittelverordnung verbindliche Mindestanforderungen an das Design von Eigenkontrollen eingeführt werden, die über die allgemeine Pflicht zum Betrieb eines HACCP-Systems hinausgehen. Entsprechende Vorgaben bestehen im Lebensmittelsektor nicht: Hier bleibt es den Unternehmen überlassen, etwaige von den Wirtschaftsbranchen aufgestellte Leitlinien für eine „gute Hygienepaxis“ und „gute Herstellungspraxis“ in ihren Betrieben anzuwenden. Eine Konkretisierung der Eigenkontrollpflichten durch den Bundesgesetz- oder Verordnungsgeber ist im Lebensmittelsektor zurzeit nicht vorgesehen.

Angesichts der potenziellen gesundheitlichen Risiken bei der Herstellung, der Verarbeitung und dem Vertrieb von Lebensmitteln empfiehlt der Bundesbeauftragte, systematisch zu untersuchen, durch welche verbindlichen *Mindeststandards* die Qualität der Eigenkontrollen bei Lebensmittelunternehmen gestärkt werden kann. Unbeschadet ihrer Eigenverantwortung könnten Unternehmerinnen und Unternehmer beispielsweise zu Eingangsuntersuchungen bei der Lebensmittelproduktion auf näher zu bezeichnende, nicht erwünschte Stoffe verpflichtet werden. Anhaltspunkte für zweckmäßige Mindeststandards könnte eine branchenbezogene Bestandsaufnahme der derzeitigen freiwilligen Regelwerke ergeben. Weitere Ansätze könnten aus einer Analyse der bundesweit in den letzten Jahren von der amtlichen Lebensmittelüberwachung festgestellten Schwachstellen folgen.

Auch hier sollte angestrebt werden, Verbesserungen auf nationaler Ebene möglichst rasch im EU-Recht nachzuzeichnen.

4.3.2 Pflicht zur Dokumentation von Eigenkontrollen konkretisieren

Die Kontrollbehörden haben zu überwachen, ob die Unternehmen ihrer Eigenkontrollpflicht nachkommen.³⁶ Dazu verlangt das Unionsrecht von den Unternehmen, Aufzeichnungen und Unterlagen über Eigenkontrollen „während eines angemessenen Zeitraums“ aufzubewahren.³⁷ Unionsrecht und Bundesrecht enthalten keine weiteren Vorgaben über Umfang und Aufbewahrungszeitraum. Ein Teil der von den Branchenverbänden entwickelten „Leitlinien für eine gute Hygienepraxis“ enthält präzisierende Hinweise;³⁸ den Unternehmen ist aber freigestellt, ob und inwieweit sie diese Leitlinien berücksichtigen.

Die derzeitige Rechtslage überlässt es damit dem unternehmerischen Ermessen, in welchem Umfang und wie lange Eigenkontrollen dokumentiert werden. Die Länder wiesen bei ihrer Befragung durch den Bundesbeauftragten darauf hin, dass kleine und mittlere Unternehmen oft Schwierigkeiten hätten, die Eigenkontrollpflichten überzeugend umzusetzen. Bei amtlichen Betriebskontrollen würden häufig Dokumentationsmängel festgestellt,³⁹ die eine wirksame staatliche Überwachung und damit die Lebensmittelsicherheit beeinträchtigen.

Der Bundesbeauftragte empfiehlt, die Anforderungen an die Dokumentationspflicht der Eigenkontrollen bundeseinheitlich zu konkretisieren. Dies erleichtert den Unternehmen, sich zu orientieren, und schafft eine verbesserte Informationsgrundlage für die Überwachungsbehörden bei Betriebskontrollen. Zur Umsetzung bieten sich eine Normierung durch den Bund im Verordnungswege oder eine Ergänzung des LFGB an.

4.3.3 Potenziale der nationalen Leitlinien für gute Verfahrenspraxis nutzen

(1) Um ihre unionsrechtlichen Pflichten zu erfüllen, können sich die Unternehmerinnen und Unternehmer der Lebensmittel- und Futtermittelwirtschaft auf nationale Leitlinien für eine gute Hygienepraxis und für die Anwendung der HACCP-Grundsätze stützen.⁴⁰ Die Leitlinien werden maßgeblich von den jeweiligen Branchenverbänden

³⁶ Art. 17 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 i. V. m. Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 sowie Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 183/2005.

³⁷ Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 sowie Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 183/2005; Wehlau, Vorbemerkung zu § 38 LFGB Rn. 39.

³⁸ Vgl. beispielsweise „Leitlinie für gute Verfahrenspraxis zur Anpassung der Probenahmehäufigkeit in Betrieben, die kleine Mengen Hackfleisch und Fleischzubereitungen herstellen“ vom 18. November 2009: „Ergebnisse der Eigenkontrollen sollten mindestens 2 Jahre aufbewahrt werden“.

³⁹ Dies ergaben zahlreiche Gespräche mit Fachleuten der Lebensmittelkontrolle; vgl. im Übrigen beispielhaft für Großküchen: Ein-Blick, Verbraucher- und Arbeitnehmerschutz – Schwerpunkte und Aktionen 2010, Freie und Hansestadt Bremen, S. 40.

⁴⁰ Zudem können die Unternehmen auch auf gemeinschaftliche Leitlinien zurückgreifen. Vgl. zu den Leitlinien im Einzelnen für die Lebensmittelwirtschaft: Art. 4 Abs. 6 i. V. m. Art. 7 f. der Verordnung (EG) Nr. 852/2004; für die Futtermittelwirtschaft: Art. 6 Abs. 4 i. V. m. Art. 20 f. der Verordnung (EG) Nr. 183/2005.

der Wirtschaft entwickelt. Ihre Anwendung ist den Unternehmen freigestellt. Zweck der Leitlinien ist, abstrakt gehaltene unionsrechtliche Regelungen zu konkretisieren und auf branchenspezifische Bedingungen auszurichten. Damit erleichtern sie den Unternehmen den Umgang mit den Rechtsvorschriften in der betrieblichen Praxis. Darüber hinaus bieten sie den Überwachungsbehörden Bewertungsgrundlagen bei der Kontrolltätigkeit.

Nach dem Unionsrecht sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Entwicklung und Verbreitung nationaler Leitlinien zu fördern.⁴¹ Sie prüfen,

- ob die von den Branchen entwickelten Leitlinien geeignet und effektiv durchführbar sind,
- ob die Leitlinien in Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der Lebensmittelhygiene des Codex Alimentarius stehen⁴² und
- ob alle Interessengruppen gehört wurden.

Dieses staatliche Anerkennungsverfahren wird im *Futtermittelbereich* durch das Bundesverbraucherschutzministerium koordiniert, das sowohl Länder, das BVL und das BfR in die Verfahren einbezieht.⁴³ Im *Lebensmittelbereich* sind derzeit nach der AVV Lebensmittelhygiene die Länder dafür verantwortlich, das Erstellen und Prüfen der von den Branchenverbänden entworfenen Leitlinien zu betreuen,⁴⁴ wobei die Zuständigkeiten einzelnen Ländern nach Themenbereichen zugeordnet sind.⁴⁵ Die vom Futtermittelbereich abweichende Verfahrensweise ist nach Auskunft des Bundesverbraucherschutzministeriums historisch begründet.

Abgestimmte Leitlinien übermittelt das Bundesverbraucherschutzministerium an die Europäische Kommission, die sie in ein Verzeichnis aufnimmt (Notifizierung).⁴⁶ In den letzten Jahren wurden zahlreiche deutsche Leitlinien notifiziert, die sich in Umfang, Aufbau, Konkretisierung und Umsetzungsaufwand stark unterscheiden. Einzelne Leitlinien beschränken sich auf die wortgleiche Wiederholung der unionsrechtlichen Vorgaben. Die Befragung der Länder durch den Bundesbeauftragten ergab, dass der überwiegende Teil der Länder das Instrument der nationalen Leitlinien für verbesserungsfähig hält; die Zusammenarbeit zwischen Verbänden und Überwachungsbehörden müsse intensiviert werden.

(2) Der Bundesbeauftragte sieht Möglichkeiten, die Potenziale nationaler Leitlinien stärker auszuschöpfen. Leitlinien sollen gerade für kleine und mittlere Unternehmen

⁴¹ Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004; Art. 20 der Verordnung (EG) Nr. 183/2005.

⁴² Sofern die Primärproduktion betroffen ist, wird ferner geprüft, ob die Leitlinie im Einklang mit Anhang I Teil B zur Verordnung (EG) Nr. 852/2004 (Lebensmittelwirtschaft) bzw. Anhang I zur Verordnung (EG) Nr. 183/2005 (Futtermittelwirtschaft) stehen.

⁴³ Vgl. hierzu Bekanntmachung zum Verfahren der Erarbeitung und Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis im Futtermittelsektor nach der Verordnung (EG) Nr. 183/2005 vom 14. November 2005, Bundesanzeiger Nr. 220 vom 22. November 2005, S. 16084.

⁴⁴ Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung von Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs und zum Verfahren zur Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis vom 9. November 2009.

⁴⁵ § 13 i. V. m. Anlage 5 AVV Lebensmittelhygiene.

⁴⁶ Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004.

eine sichere Orientierung beim Vollzug des Lebensmittelrechts bieten. Dies setzt voraus, dass sie einen höheren Konkretisierungsgrad aufweisen als das „zwingende“ Lebensmittelrecht. Alle an der Erarbeitung Beteiligten sollten deshalb darauf hinwirken, dass Leitlinien für die Praxis handhabbarer gefasst werden.

Der Bundesbeauftragte befürwortet zudem eine einheitliche Struktur der Leitlinien. Dies könnte Unternehmen mit gemischten Produktpaletten – für die verschiedene Leitlinien gelten – und branchenübergreifend tätigen amtlichen Kontrolleurinnen/Kontrolluren die Orientierung beim Umgang mit den Leitlinien erleichtern. Anhaltspunkte für eine einheitliche Struktur könnten die Gliederungen der Anhänge II der Verordnungen (EG) Nr. 852/2004 und Nr. 183/2005 bieten.⁴⁷

Um Verfahrensabläufe und Maßstäbe zu vereinheitlichen, ist zu erwägen, auch im Lebensmittelbereich dem Bundesverbraucherschutzministerium eine stärkere Koordinierungsfunktion bei der Prüfung der Leitlinien zu übertragen. Hierfür sprechen insbesondere die gesamtstaatliche Verantwortung gegenüber der Europäischen Union und die unionsrechtlich begründete Koordinierungsfunktion des Bundes.⁴⁸ Wie im Futtermittelbereich sollte auch im Lebensmittelbereich gewährleistet werden, dass der Sachverstand von BVL und BfR bei der Prüfung von Leitlinien einbezogen wird. Aktuelle Erkenntnisse aus der Risikobewertung könnten dadurch frühzeitig in die Unternehmenspraxis einfließen. Der Bund sollte hierzu sein Regelwerk anpassen.

4.3.4 Eigenkontrollen begleitend überwachen

(1) Informationen über die Eigenkontrollpraxis der Unternehmen sind wichtig für die staatliche Überwachung: Sie geben den zuständigen Behörden Hinweise, welche Gesundheitsrisiken und -gefahren in einem Betrieb bestehen und wie diese durch betriebsinterne Vorkehrungen beherrscht werden können. Die Überwachungsbehörden berücksichtigen solche Erkenntnisse, wenn sie gemäß § 6 AVV RÜb die Kontrollhäufigkeit eines Betriebs festlegen sowie Umfang und Tiefe der Betriebskontrollen vorbereiten.

Derzeit erlangen die Behörden Daten zu Eigenkontrollen anlassbezogen. Soll ein Betrieb erstmals von der zuständigen Behörde zugelassen werden, muss er sein HACCP-System und sein Konzept zu Eigenkontrollen darlegen. Ferner obliegen ihm Meldepflichten gegenüber der zuständigen Behörde, wenn seine Eigenkontrollen ergeben haben, dass ein Produkt nicht den Anforderungen an die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit genügt.⁴⁹ Behördlicherseits besteht die Möglichkeit, gemäß § 42 Abs. 2 Nr. 5 LFGB zu den Eigenkontrollen Auskünfte zu verlangen. Betriebskontrollen vor Ort bieten der Behörde die Möglichkeit, sich vertieft mit der Eigenkontrollpraxis des Unternehmens zu befassen.

(2) Da die Intervalle für Betriebskontrollen gemäß § 6 AVV RÜb bis zu drei Jahre betragen können, hat der bisherige Informationsfluss eher sporadischen Charakter und

⁴⁷ „Allgemeine Hygienevorschriften für alle Lebensmittelunternehmer, ausgenommen Primärproduktion“ bzw. „Anforderungen an die Futtermittelunternehmen, die sich nicht auf der in Artikel 5 Absatz 1 erwähnten Stufe der Futtermittelprimärproduktion befinden“.

⁴⁸ Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

⁴⁹ Art. 19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002; § 44 Abs. 4 und 5 LFGB.

nimmt Lücken in der staatlichen Überwachung in Kauf. Hinzu tritt, dass die Kontrolltiefe bei der amtlichen Überwachung in vielen Regionen unzureichend ist, wie einzelne Länder bei der Befragung durch den Bundesbeauftragten einräumten. Dies kann sich auf andere Regionen auswirken, weil Warenströme vielfach länderübergreifend verlaufen.⁵⁰

Der Bundesbeauftragte empfiehlt, das gegenwärtige System um Informationswege zu ergänzen, die eine kontinuierlichere begleitende Überwachung der Eigenkontrolle möglich machen und den Unternehmen einen zusätzlichen Anreiz geben, ihre Eigenkontrollkonzepte konsequent umzusetzen. Er schlägt vor, die Unternehmen gesetzlich zu verpflichten, für jede Betriebsstätte jährlich eine Erklärung über die Einhaltung der Eigenkontrollpflicht abzugeben (*Konformitätserklärung über Eigenkontrollen*). Darin sollte dargelegt werden,

- ob und gegebenenfalls welche Leitlinien vom Betrieb angewandt werden,
- ob ein HACCP-System betrieben wird sowie
- ob der Betrieb an ein externes Qualitätssicherungssystem angeschlossen ist.

Überwachungsbehörden werden so in die Lage versetzt, ihre Risikobewertung hinsichtlich eines Betriebs zumindest einmal jährlich zu aktualisieren. Behördlicherseits sollte ein einheitlich strukturiertes Meldeformular für die Konformitätserklärung angeboten werden, das auch elektronisch übermittelt und ausgewertet werden kann. Die ordnungsgemäße und wahrheitsgemäße Abgabe der Konformitätserklärung sollte sanktionsbewährt sein.

Aus Sicht des Bundesbeauftragten sollte die begleitende Überwachung von riskanten Eigenkontrollbereichen zu einem Standardinstrument der amtlichen Kontrolle ausgebaut werden (*gezielte begleitende Überwachung*). Identifizierte Gefahrenbereiche sollten auf der Grundlage einer durch Verwaltungsakt festgelegten, laufenden Berichtspflicht gezielt überwacht werden. Dadurch könnte unmittelbar auf Fehlentwicklungen reagiert werden.⁵¹

4.3.5 Effektive Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln absichern

(1) Seit Anfang des Jahres 2005 gilt in der EU das System der Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln.⁵² Es verpflichtet jedes Unternehmen, lebensmittelrelevante Wareneingänge und -ausgänge sowie die Identifizierung ihrer Lieferantinnen/Lieferanten (vorgelagerte Stufe) und gewerblichen Abnehmerinnen/Abnehmer (nachgelagerte Stufe) nachvollziehbar zu machen. Dazu muss jedes Unternehmen Systeme und Verfahren einrichten, mit denen es den zuständigen Behörden Informationen auf Anforderung zur Verfügung stellen kann. Das Prinzip der Rückverfolgbarkeit gilt für alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen.

⁵⁰ Vgl. vertiefend Ziff. 7.1.

⁵¹ Sollten Konformitätserklärung und begleitende Überwachung risikobehafteter Eigenkontrollbereiche von den Eingriffsbefugnissen der Kontrollbehörden in § 39 LFGB nicht umfasst sein, wäre eine entsprechende Rechtsgrundlage in das LFGB aufzunehmen.

⁵² Art. 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

Der Einführung dieses Vorsorgeprinzips gingen überregionale Lebensmittelkrisen voraus (z. B. BSE-Krise). Sie hatten zu erheblichen Verunsicherungen der Verbraucherinnen und Verbraucher, Gewinneinbußen der Lebensmittelwirtschaft (z. B. durch Vernichtung verdächtiger Stoffe) und spürbaren Beeinträchtigungen des Binnenmarktes geführt. Ziel der Rückverfolgbarkeit ist, den Behörden im Ereignis- und Krisenfall Informationen bereitzustellen für gezielte Risikoanalysen, daran anknüpfende operative Maßnahmen sowie notwendige Hinweise für Verbraucherinnen und Verbraucher.⁵³ Den Unternehmen ermöglicht die Rückverfolgbarkeit bei Bedarf gezielte Rücknahmen riskanter Lebens- und Futtermittel. Die Rückverfolgbarkeit stellt damit für alle Beteiligten eine effektive und minimalinvasive Vorgehensweise sicher.⁵⁴

Bislang schreiben das Unionsrecht und das nationale Recht nicht verbindlich vor, *wie* die Unternehmen ihre Systeme und Verfahren zur Rückverfolgbarkeit zu gestalten und *in welcher Form* sie Daten den Behörden im Ereignis- oder Krisenfall zu übermitteln haben. Leitlinien der Europäischen Union⁵⁵ geben lediglich Handlungsempfehlungen, u. a. zur Frage, welche Informationen aufzubewahren sind, zu Reaktionszeiten und zur Dauer der Archivierung. Die Unternehmen gestalten ihre Systeme und Verfahren unterschiedlich: Der Organisationsgrad in den Unternehmen hängt ab von Betriebsgrößen, Umsätzen, internationalen Verflechtungen und der Risikorelevanz der jeweiligen Lebensmittel. Die Bandbreite der verwendeten Systeme reicht von Datenbanken über komplexe Tabellenkalkulationen bis hin zu papiergebundenen Datensammlungen (handschriftliche Aufzeichnungen, einfache Sammlungen von Lieferscheinen und Kundenabrechnungen, Papierlisten etc.).

Die jüngsten Dioxin- und EHEC-Geschehnisse machten deutlich, dass das Management der Rückverfolgbarkeit angesichts

- der komplexen Warenströme,
- der stark zergliederten Verarbeitungsprozesse und
- der globalen Märkte

eine unverzichtbare Säule der europäischen Lebensmittelsicherheit bildet.

Zugleich zeigten die Ereignisse Schwächen am derzeitigen System auf: So stellte die fehlende Konsistenz der von den Unternehmen übermittelten Informationen über Warenflüsse die Behörden vor große Anforderungen, verdächtige Substanzen in der Lebensmittel- und Futtermittelkette lückenlos und schnell rückzuverfolgen. Auch der Bund konnte bei seiner koordinierenden Tätigkeit nur eingeschränkt elektronische Auswertungen nutzen. Datenlieferungen der Länder über das Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (FIS-VL) musste er in weiten Teilen manuell weiterbearbeiten, was zu zeitlichen Verzögerungen führte.⁵⁶ Angesichts

⁵³ Sie stellt deshalb ein Element der präventiven Gefahrenabwehr dar; vgl. Sosnitzer, ZLR 2004, S. 123 (125).

⁵⁴ Zu den Zielsetzungen vgl. insbesondere Erwägungsgrund Nr. 28 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2002.

⁵⁵ Leitlinien für die Anwendung der Art. 11, 12, 14, 17, 18, 19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 1828/2002 über das allgemeine Lebensmittelrecht in der Fassung vom 26. Januar 2010.

⁵⁶ FIS-VL ist eine internetgestützte Plattform des BVL, die dem Informationsaustausch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden dient, welche Aufgaben im Verbraucherschutz und in der Lebensmittelsicherheit wahrnehmen, vgl. § 19 Abs. 1 AVV RÜb.

des Dioxin-Geschehens Anfang 2011 planen Bund und Länder, das derzeitige System der Rückverfolgbarkeit auf Schwachstellen zu analysieren.⁵⁷

2) Um zu verhindern, dass riskante Erzeugnisse weiter vermarktet werden, müssen die Behörden riskante Stoffe ohne Zeitverzug zu ihrer Quelle und ihren Abnehmerinnen/Abnehmern verfolgen können. Der Bundesbeauftragte ist sich bewusst, dass es momentan nur schwer realisierbar sein dürfte, ein bundeseinheitliches System Datensammlung einzuführen. Verbesserungen könnten aber erreicht werden, indem der Bund rechtlich bestimmt, welche Datenformate und welchen Datenumfang die Behörden zur Rückverfolgbarkeit riskanter Stoffe bei Ereignis- und Krisenfällen benötigen. Es sollten rechtliche und technische Vorkehrungen getroffen werden, damit die Behörden diese Daten ohne größeren eigenen Erfassungsaufwand elektronisch auswerten können. Denkbar wäre, Unternehmen ab einer bestimmten Größe eine elektronische Datenübermittlung in einem bestimmten Format aufzugeben. Kleinen und mittleren Unternehmen könnte ein bundeseinheitliches Format in schriftlicher oder elektronischer Form angeboten werden, das sie für ihre „normalen“ Betriebsabläufe nutzen können und das zugleich – im Ereignis- und Krisenfall – eine IT-gestützte Auswertung durch die zuständigen Behörden zulässt.

Datenübermittlungen der Länder an den Bund müssen so gestaltet werden, dass der Bund ohne Zeitverzögerung und ohne weiteren Erfassungsaufwand IT-gestützte Auswertungen vornehmen kann. Da eine effektive Rückverfolgbarkeit die Grundlage für ein funktionierendes nationales Krisenmanagements bildet, sollten rasche Verbesserungen angestrebt werden. Der Bundesbeauftragte empfiehlt, Erkenntnisse aus Wissenschaft und Lebensmittelwirtschaft bei den weiteren Arbeiten einzubeziehen.

4.3.6 Sachkunde im Bereich Gastronomie stärken

(1) Die Unternehmen können ihrer Primärverantwortung für sichere Lebensmittel nur gerecht werden, wenn die Beschäftigten, die mit Lebensmitteln umgehen, über sicherheitsrelevante Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen. Nach den Bestimmungen des Unionsrechts haben Lebensmittelunternehmen zu gewährleisten, dass die Beschäftigten – entsprechend ihrer Tätigkeit – ausreichend sachkundig in Fragen der Lebensmittelhygiene sind.⁵⁸ Für den Bereich der leicht verderblichen Lebensmittel konkretisiert § 4 Lebensmittelhygieneverordnung (LMHV)⁵⁹ diese Pflicht, indem er Fachkenntnisse in folgenden Feldern verlangt:⁶⁰

- Eigenschaften und Zusammensetzung des jeweiligen Lebensmittels,
- hygienische Anforderungen an die Herstellung und Verarbeitung des jeweiligen Lebensmittels,
- Lebensmittelrecht,
- Warenkontrolle, Haltbarkeitsprüfung und Kennzeichnung,

⁵⁷ Ziff. 7 des gemeinsamen Bund-Länder-Aktionsplans vom 18. Januar 2011.

⁵⁸ Vgl. im Einzelnen Anhang II, Kapitel XII der Verordnung (EG) Nr. 852 (2004).

⁵⁹ Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Lebensmitteln (Lebensmittelhygieneverordnung – LMHV) vom 8. August 2007, BGBl. I S. 1817.

⁶⁰ Anlage 1 der LMHV.

- betriebliche Eigenkontrolle und Rückverfolgbarkeit,
- Havarieplan, Krisenmanagement,
- hygienische Behandlung des jeweiligen Lebensmittels,
- Anforderung an Kühlung und Lagerung des jeweiligen Lebensmittels,
- Vermeidung einer nachteiligen Beeinflussung des jeweiligen Lebensmittels beim Umgang mit Lebensmittelabfällen, ungenießbaren Nebenerzeugnissen und anderen Abfällen sowie
- Reinigung und Desinfektion.

Weitere Anforderungen hat der Gesetzgeber nicht normiert. Erläuterungen zu Hygiene-Schulungen enthält lediglich die DIN 10514. Es liegt im Ermessen der Betriebsinhaberin/des Betriebsinhabers, wie und durch wen ihre/seine Beschäftigten geschult werden. Die Fachkenntnisse sind der Überwachungsbehörde auf Verlangen nachzuweisen, wobei die Vorlage von Teilnahmebescheinigungen zu Schulungen ausreicht.⁶¹ Die LMHV unterstellt die nötige Sachkunde bei einer erfolgreichen Ausbildung, die Kenntnisse und Fertigkeiten im Umgang mit Lebensmitteln und Lebensmittelhygiene vermittelt.⁶²

(2) Diese Sachkundanforderungen gelten auch für gastronomische Einrichtungen (einschließlich Kantinen, Großküchen und Imbisseinrichtungen), die einen bedeutenden Anteil an den Lebensmittelunternehmen in Deutschland repräsentieren.⁶³ Eine Besonderheit bei der Gastronomie besteht darin, dass für eine Betriebsausübung – anders als beim Handwerk – keine fachliche Qualifikation vorgeschrieben ist. Ein nicht unerheblicher Teil der Beschäftigten ist fachfremd und hat keinen einschlägigen Ausbildungsabschluss.⁶⁴ Gegenüber anderen Branchen der Lebensmittelwirtschaft ist zudem eine stärkere Personalfluktuation feststellbar.

Für die Gastronomie bieten private Einrichtungen als Nachweis nach der Verordnung (EG) Nr. 852/2004, der LMHV und dem Infektionsschutzgesetz Hygiene-Schulungen von 90-minütiger Dauer zu Preisen ab 25 Euro pro Teilnehmer an. Zielgruppe sind Beschäftigte in Küche, Service, Produktion und Verkauf. Eine Kontrolle des Lernerfolgs durch eine Prüfung findet in der Regel nicht statt; die Anwesenheit reicht aus, um die nötige Bescheinigung zu erlangen.

Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen belegen, dass das Verständnis für eine gute Hygienepraxis im Gastronomiegewerbe sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Häufig treten Mängel bei der Umsetzung einer guten Hygienepraxis, der Durchführung

⁶¹ Bekanntmachung der Begründung der Verordnung zur Durchführung von Vorschriften des gemeinschaftlichen Lebensmittelhygienerechts vom 24. August 2007, Bundesanzeiger Nr. 176a vom 19. September 2007, B. Besonderer Teil, zu § 4.

⁶² § 4 Abs. 2 LMHV.

⁶³ Ausweislich der Berichterstattung zur amtlichen Lebensmittelüberwachung für das Jahr 2009 gab es in Deutschland 1,2 Mio. Betriebe. Rund 530 000 von ihnen (44 %) waren Dienstleistungsbetriebe; dahinter verbergen sich weit überwiegend gastronomische Einrichtungen.

⁶⁴ Vgl. Pressemitteilung 178/2007 des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, abgerufen unter: www.mlr.baden-wuerttemberg.de (25. August 2011) sowie Jahresbericht 2007 der Amtlichen Lebensmittelüberwachung des Freistaates Sachsen, S. 14 f.

der Eigenkontrollen auf dem Gebiet der Basishygiene, der Umsetzung des HACCP-Prinzips und der Personalschulungen auf. Dies birgt Risiken für Verbraucherinnen und Verbraucher. Hinzu kommt, dass ohnehin knappe Überwachungsressourcen⁶⁵ für Belehrungen der betroffenen Betriebe gebunden werden und für andere Kontrollaufgaben fehlen.⁶⁶

(3) Das derzeitige Konzept zum Sachkundenachweis im Bereich der Gastronomie führt zu Lücken im Verbraucherschutz. Durch aufwendige Belehrungen der Lebensmittelkontrollbehörden kompensiert der Staat Versäumnisse der verantwortlichen Lebensmittelunternehmen zu Lasten anderer Aufgaben.

Der Bundesbeauftragte regt an, die Anforderungen an Hygiene-Schulungen für den Bereich der Gastronomie zu erhöhen: Künftig sollte bei der Neueinstellung von Beschäftigten ohne abgeschlossene einschlägige Berufsausbildung der Nachweis der Sachkunde an die *Kontrolle* des Lernerfolgs geknüpft werden. Der Bund sollte hierzu gemeinsam mit Ländern, Branchenverbänden und Verbraucherschutzorganisationen Mindestanforderungen festlegen, die Beschäftigte zum Ende ihrer Schulung durch Prüfung nachweisen müssen. Bei Betriebskontrollen festgestellte Sachkundemängel sollten eine Nachschulpflicht der Betroffenen auslösen. Dadurch ließe sich der Verbraucherschutz im Gastronomiebereich unter Wahrung der Verantwortungssphären steigern. Zugleich könnte der Aufwand der Lebensmittelkontrolle verringert werden.

4.3.7 Produktsicherheitsbeauftragte für bestimmte Unternehmen einführen

(1) Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen bestellen mitunter Beauftragte, die die Qualität auf der von ihnen verantworteten Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufe sicherstellen sollen (Qualitätsmanagerinnen/Qualitätsmanager). Die Bestellung erfolgt freiwillig. Die Unternehmen entscheiden autonom, ob, in welchem Ausmaß und mit welcher Durchsetzungsfähigkeit sie diese Form der Selbstkontrolle einrichten. Qualitätsmanagerinnen/Qualitätsmanager üben ihre Funktion nach den Weisungen der Unternehmensleitung aus.

(2) In einzelnen Bereichen hat der Gesetzgeber im Interesse des Gesundheitsschutzes Unternehmen verpflichtet, Sicherheitsbeauftragte zu bestellen. Aufgaben und Rechtsstellung der Sicherheitsbeauftragten sind gesetzlich festgelegt:

- Hersteller von Medizinprodukten sind verpflichtet, eine *Sicherheitsbeauftragte/einen Sicherheitsbeauftragten für Medizinprodukte* zu bestimmen.⁶⁷ Zu ihren/seinen Aufgaben gehört, Meldungen über Risiken bei Medizinprodukten zu sammeln, zu

⁶⁵ Vgl. Ziff. 6.5.1.

⁶⁶ So die Einschätzung von Expertinnen/Experten aus der Lebensmittelkontrolle, die im Zuge der Begutachtung befragt wurden; vgl. auch Jahresbericht 2007 der Amtlichen Lebensmittelüberwachung des Freistaates Sachsen, S. 14 f.; Jahresbericht 2009 der Amtlichen Lebensmittelüberwachung des Freistaates Sachsen, S. 12; zu Defiziten bei Personalschulungen vgl. im Übrigen Ein-Blick, Verbraucher- und Arbeitnehmerschutz – Schwerpunkte und Aktionen 2010, Freie und Hansestadt Bremen, S. 40.

⁶⁷ § 30 des Gesetzes über Medizinprodukte.

bewerten und notwendige Maßnahmen zu koordinieren. Hinsichtlich der Anzeigepflichten ist sie/er gegenüber den Überwachungsbehörden verantwortlich.

- *Eisenbahninfrastrukturunternehmen* und *Eisenbahnbetriebsunternehmen*, die dem öffentlichen Verkehr dienen, müssen *Betriebsleiterinnen/Betriebsleiter* bestellen, die – unbeschadet der Verantwortung des Unternehmers – für das sichere Betreiben der Eisenbahninfrastruktur bzw. das sichere Erbringen der Eisenbahnverkehrsleistung verantwortlich sind.⁶⁸ Betriebsleiterinnen/Betriebsleiter überwachen die Einhaltung von Rechtsvorschriften und von Anweisungen der Aufsichtsbehörden. Dazu treffen oder veranlassen sie entsprechende Anordnungen. Sie sind verpflichtet, sicherheitsrelevante Vorkommnisse zu untersuchen sowie Mängel und Abhilfevorschläge dem Unternehmen vorzutragen. In Angelegenheiten der Sicherheit arbeiten sie weisungsunabhängig und haben umfassende Beteiligungs- und Auskunftsrechte. Will das Unternehmen von Vorschlägen der Betriebsleiterinnen/Betriebsleiter abweichen, ist ihnen dies mitzuteilen.
- Betreiber von genehmigungspflichtigen Kernenergie-Anlagen gemäß § 7 Atomgesetz⁶⁹ haben eine *kerntechnische Sicherheitsbeauftragte/einen kerntechnischen Sicherheitsbeauftragten* zu bestellen.⁷⁰ Zu ihren/seinen Aufgaben gehört, an der Auswertung von Störungen mitzuwirken, Sicherheitsmängel zu identifizieren und zu kommunizieren sowie Abhilfe- und Verbesserungsmaßnahmen vorzunehmen. Bei Meldung von meldepflichtigen Ereignissen an die Aufsichtsbehörde ist ein Testat der Sicherheitsbeauftragten/des Sicherheitsbeauftragten erforderlich.

Der Gesetzgeber strebt durch vorgenannte Regelungen an, innerhalb der Unternehmen ein Korrelat zu den wirtschaftlich orientierten Betriebsabläufen zu schaffen. In vielen Fällen nehmen die gesetzlichen Regelungen die Sicherheitsbeauftragten aus der üblichen Direktionsbefugnis der Unternehmerin/des Unternehmers heraus und verpflichten sie zum Schutz von Leben und Gesundheit der Beschäftigten, Kunden bzw. der Bevölkerung. Mit staatlich definierten Aufgaben und Informationsrechten üben sie eine „Brückenkopffunktion“ aus, indem sie als Teil des Unternehmens Kontrollaufgaben im Interesse des Gemeinwohls wahrnehmen.

(3) Der Bundesbeauftragte empfiehlt, einen vergleichbaren Schutzmechanismus auch im Lebensmittel- und Futtermittelsektor zu etablieren. Dazu sollten Betriebe ab einem bestimmten Risiko- und Gefährdungspotenzial gesetzlich verpflichtet werden, eine *Produktsicherheitsbeauftragte/einen Produktsicherheitsbeauftragten* mit einer bestimmten fachlichen Mindestqualifikation zu bestellen. Hierfür in Frage kommende Unternehmen dürften vor allem größere, für einen bundesweiten Markt produzierende

⁶⁸ § 1 der Verordnung über die Bestellung und Bestätigung sowie die Aufgaben und Befugnisse von Betriebsleitern für Eisenbahnen vom 7. Juli 2000, BGBl. I S. 1023.

⁶⁹ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz – AtG), vom 15. Juli 1985, BGBl. I S. 1565.

⁷⁰ § 2 Abs. 1 der Verordnung über den kerntechnischen Sicherheitsbeauftragten und über die Meldung von Störfällen und sonstigen Ereignissen (Atomrechtliche Sicherheitsbeauftragten- und Meldeverordnung – AtSMV) vom 14. Oktober 1992, BGBl. I S. 1766.

Lebensmittelhersteller sowie überregional agierende Handelsketten und systemgastronomische Einrichtungen sein.⁷¹ Der/dem Produktsicherheitsbeauftragten sollten Aufgaben gesetzlich übertragen werden, die ein zusätzliches Maß an Sicherheit in den betroffenen Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen bewirken können, z. B.:

- Mitwirken am Design und an der Fortentwicklung des betrieblichen Eigenkontrollsystems,
- Überwachen der Einhaltung des Eigenkontrollsystems, der lebensmittel- und futtermittelrechtlichen Vorschriften sowie der Anweisungen von staatlichen Überwachungsbehörden,
- Sammeln und Bewerten kritischer Befunde, Erarbeiten von Lösungsvorschlägen sowie Koordinieren der notwendigen Maßnahmen sowie
- Überwachen der Einhaltung sämtlicher sicherheitsrelevanter Informations-, Registrierungs- und Zulassungspflichten des Unternehmens (einschließlich des Prüfens und Testierens solcher Mitteilungen).

Der Bundesbeauftragte hält es für notwendig, den besonderen Status der/des Produktsicherheitsbeauftragten und die unabhängige Wahrnehmung ihrer/seiner Aufgaben normativ herauszustellen. Dazu eignen sich folgende Regelungen, die in das LFGB aufgenommen werden sollten:

- Die Einbindung der/des Produktsicherheitsbeauftragten in die direkte Produktionsverantwortung sollte ausgeschlossen sein. Weisungen, die die Lebensmittel- bzw. Futtermittelsicherheit einschränken, dürfen ihr/ihm nicht erteilt werden.
- Sie/Er sollte bei allen Angelegenheiten, die mit ihren/seinen Aufgaben zusammenhängen, beteiligt werden und über ein umfassendes Informationsrecht verfügen. Ihr/Ihm sollte das Recht eingeräumt werden, Vorschläge oder Bedenken unmittelbar der Geschäftsführung vorzutragen. Sie/Er sollte unverzüglich schriftlich über die Gründe unterrichtet werden, wenn Vorschläge vom Unternehmen nicht umgesetzt werden.
- Das Unternehmen sollte die Produktsicherheitsbeauftragte/den Produktsicherheitsbeauftragten bei ihrer/seiner Tätigkeit unterstützen. Eine Benachteiligung wegen der Erfüllung der ihr/ihm übertragenen Aufgaben sollte untersagt werden.
- Ein schuldhaftes Verletzen der Aufgaben der/des Produktsicherheitsbeauftragten sollte sanktionsbewährt werden.

4.3.8 Qualitätssicherung der Wirtschaft für amtliche Kontrolle nutzen

(1) Seit der BSE-Krise nutzen Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen zunehmend private stufenübergreifende Qualitätssicherungssysteme. Hierbei prüfen neutrale Kontrollunternehmen als Konformitätsbewertungsstellen (Zertifizierer) die Produktion der Betriebe aufgrund festgelegter Standards. Gegenstand der Prüfung durch die Zertifizierer ist u. a. die Beachtung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, insbesondere die Nutzung eines Eigenkontrollsystems. Teilweise gehen die Standards

⁷¹ Wegen der Merkmale der in Frage kommenden Unternehmen vgl. vertiefend Ziff. 7.3.

über die gesetzlichen Anforderungen hinaus. Bei einigen Systemen umfasst das Leistungsspektrum auch die Beratung bei der Ausgestaltung von Eigenkontrollen, etwa durch Leitlinien und Arbeitshilfen. Grundlage für die Tätigkeit ist ein Vertrag zwischen Systemeigner und Unternehmen. Darin werden Sanktionen für den Fall vereinbart, dass gegen vereinbarte Standards bzw. gesetzliche Anforderungen verstoßen wird. Auf dem Markt haben sich die Zertifikate der Kontrollunternehmen zu einem absatzfördernden Qualitätskriterium für Unternehmen entwickelt. Einige Qualitätssicherungssysteme sammeln die Daten aus Prüfungen der Zertifizierer in Datenbanken, die sie zu Monitoringzwecken einsetzen (beispielsweise Salmonellenmonitoring). Die staatliche Kontrolle hat keinen Anspruch auf Einsicht in die Prüfungsergebnisse der Qualitätssicherungssysteme.

Seit Januar 2010 müssen die Zertifizierer von der vom Bund beliehenen Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS) im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens akkreditiert werden.⁷² Die DAkkS bestätigt mit der fünf Jahre geltenden Akkreditierung, dass der Zertifizierer seine Tätigkeiten kompetent und unabhängig durchführt. Sie prüft mindestens einmal jährlich, ob die Akkreditierung aufrecht erhalten werden kann. Dazu finden Vor-Ort-Begutachtungen statt. Die Entscheidung über die Akkreditierung trifft der Akkreditierungsausschuss, in den die DAkkS fachkundige Personen beruft. Die Benennung von Vertretern der staatlichen Überwachung für den Akkreditierungsausschuss ist nicht vorgeschrieben.

Im politischen Raum wird seit geraumer Zeit das Ziel verfolgt, stufenübergreifende, privatwirtschaftlich organisierte Qualitätssicherungssysteme zu fördern und mit der staatlichen Kontrolle zu verzahnen.⁷³ Zwei Länder erproben zurzeit modellhaft, die Daten aus stufenübergreifenden Qualitätssicherungssystemen bei der amtlichen Überwachung zu verwenden: Dazu stellen Landwirte, die an Qualitätssicherungssystemen teilnehmen, der amtlichen Überwachung freiwillig die Prüfungsergebnisse ihrer Zertifizierer zur Verfügung. Die am Modellprojekt teilnehmenden Behörden berücksichtigen diese Ergebnisse bei der Einstufung der Betriebe in Risikoklassen nach § 6 AVV RÜb.

(2) Mit den stufenübergreifenden Qualitätssicherungssystemen hat die Wirtschaft freiwillig eine neue Kontrollebene eingeführt, die neben die Eigenkontrolle und die staatliche Überwachung tritt. Die zusätzliche Kontrolle durch externe Zertifizierer ist geeignet, die Lebensmittelsicherheit zu erhöhen.

Der Ausbau stufenübergreifender, privatwirtschaftlich organisierter Qualitätssicherungssysteme und ihre Nutzbarmachung durch die staatliche Überwachung bieten neue Potenziale für den gesundheitlichen Verbraucherschutz. Die freiwillig übermit-

⁷² §§ 1 und 8 des Akkreditierungsstellengesetzes vom 31. Juli 2009, BGBl. I S. 2625 i. V. m. § 1 der Verordnung über die Beleihung der Akkreditierungsstelle nach dem Akkreditierungsstellengesetz vom 21. Dezember 2009, BGBl. I S. 3962.

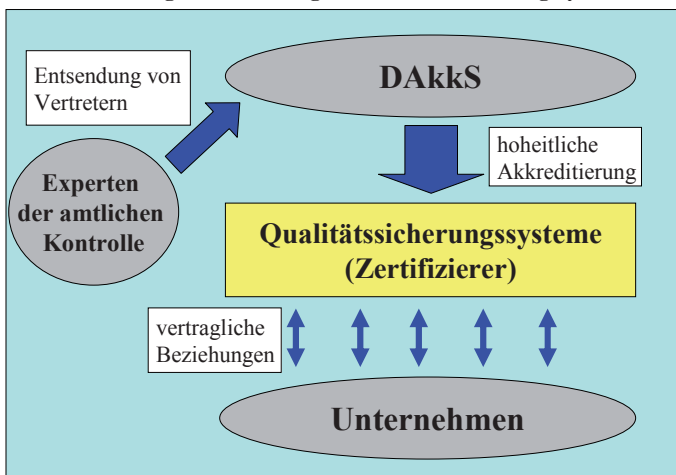
⁷³ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ vom 26. Oktober 2009, S. 45.

telten Daten erweitern die Entscheidungsgrundlage der Behörden. Sie geben Aufschluss über die Herstellungs- und Verarbeitungspraxis der Betriebe und sind damit für alle risikoorientierten Beurteilungen der zuständigen Behörden relevant, z. B. für die Risikoeinstufung nach § 6 AVV RÜb und die „risikoorientierte Fleischuntersuchung ohne Anschnitt“ bei Schlachtbetrieben.⁷⁴

Ein solches Ineinandergreifen der unterschiedlichen Kontrollsysteme ermöglicht eine „Win-Win-Situation“ für staatliche Überwachung und Betriebe: Während die Behörden ihre Kontrollkapazitäten nach Auswertung der übermittelten Daten gezielt auf „problematische“ Fälle ausrichten können, werden Betriebe mit „guten“ Zertifizierungsergebnissen weniger oft staatlich kontrolliert. Das zusätzliche Engagement der Unternehmen in die Qualitätssicherheit wird von der staatlichen Überwachung gewissermaßen „honoriert“. Dies schafft einen zusätzlichen Anreiz, Qualitätssicherungssystemen beizutreten und der Datenübermittlung an staatliche Überwachungsbehörden zuzustimmen.

Der Bundesbeauftragte regt an, nach Abschluss der Modellprojekte Bestimmungen im Lebensmittel- und Futtermittelrecht zu schaffen, die eine Berücksichtigung solcher Daten bei der staatlichen Überwachung zulassen. Hierzu müssen die Voraussetzungen beschrieben werden, unter denen Daten aus Qualitätssicherungssystemen als zuverlässig gelten. Dies erfordert beispielsweise, dass die privaten Zertifizierer bei ihrer Prüfung und Bewertung in ähnlicher Weise vorgehen wie die amtlichen Kontrollbehörden. Prüfungen der privaten Zertifizierer müssen gegebenenfalls häufiger und intensiver als bisher – unangekündigt und erforderlichenfalls mit interdisziplinären Teams – durchgeführt werden.

Abbildung 4: Einbindung der Qualitätssicherungssysteme



Quelle: Bundesrechnungshof

⁷⁴ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1244/2007.

Darüber hinaus ist aus Sicht des Bundesbeauftragten notwendig, die Anforderungen im Akkreditierungsverfahren zu ergänzen: Insbesondere sollte vorgeschrieben werden, dass den Akkreditierungsausschüssen Vertreterinnen und Vertreter der staatlichen Kontrolle angehören. Auch sollte festgelegt werden, dass die amtliche Kontrolle gute Prüfungsergebnisse der privaten Zertifizierer bundeseinheitlich positiv in Rechnung stellen. IT-gestützte Systeme sollten die Übermittlung und Auswertung der Daten für die Qualitätssicherungssysteme und die Behörden praktikabel gestalten.

4.3.9 Zentrales System für anonyme Hinweise wirksam einsetzen

(1) Lebensmittel- und Futtermittelskandale der letzten Jahre waren – in Teilen – auf vorsätzliche Zuwiderhandlungen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht zurückzuführen. Täuschungen der Handelspartnerinnen und -partner, Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Behörden führten zu erheblichen Vertrauensverlusten. Den Unternehmen bescherten sie Umsatzeinbußen, die weit über den EU-Binnenmarkt hinaus reichten.

Bei kriminellem Handeln stoßen das Sicherheitskonzept des geltenden Rechts und die amtlichen Kontrollen an Grenzen. Auch eine massive Ausweitung amtlicher Kontrollen kann das rechtswidrige Verhalten Einzelner nicht unterbinden. Eine Überdehnung staatlicher Kontrollen widerspricht zudem dem unionsrechtlichen Grundsatz, dass primär die Unternehmen für sichere Lebens- und Futtermittel verantwortlich sind. Als Reaktion auf die Dioxinfunde Ende 2010/Anfang 2011 sahen der Bundesaktionsplan⁷⁵ und der gemeinsame Bund-Länder-Aktionsplan⁷⁶ vor, den Sanktionsrahmen des LFGB für Straftaten und Ordnungswidrigkeiten auf Änderungsbedarf zu prüfen. Die gesetzlichen Änderungen wurden inzwischen vollzogen.

(2) Die Verschärfung des Sanktionsrahmens des LFGB zielt darauf ab, die generalpräventive Wirkung des Sanktionssystems zu erhöhen. Sanktionen schaffen aber nur dann Anreize zu rechtstreuem Verhalten, wenn eine ausreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass Rechtsverstöße aufgedeckt sowie Täterinnen und Täter ermittelt werden können. Die amtliche Überwachung steht vor der Herausforderung, hierfür effektive Systeme zu entwickeln.

Ziel sollte sein, das Wissen von Insidern und Informationsträgerinnen/Informationsträgern nutzbar zu machen, um ein kriminelles oder rechtswidriges Tun aufdecken zu können. Dies setzt Kommunikationswege voraus, die die Anonymität der Hinweisgeberinnen/Hinweisgeber sicherstellen, zugleich müssen Rückfragen möglich sein, um Anknüpfungspunkte für die staatliche Überwachung zuverlässig zu identifizieren.

(3) Das BVL richtete nach dem Gammelfleischskandal im Jahr 2006 eine Internetplattform für anonyme Hinweisgeberinnen und -geber ein (*Whistleblower-System*): Über eine telefonische Hotline oder ein elektronisches Formular im Internet können Betriebsangehörige sowie Geschäftspartnerinnen und -partner das BVL über etwaige lebensmittelrechtliche Versäumnisse und vermutete Straftaten bestimmter Unterneh-

⁷⁵ Nr. 7 des Bundesaktionsplans.

⁷⁶ Nr. 12 des gemeinsamen Bund-Länder-Aktionsplans.

men informieren (z. B. Hygieneverstöße bei Herstellung, Lagerung, Transport oder Verkauf von Lebensmitteln, unzulässige Änderungen von Angaben auf der Verpackung).

Der Bundesbeauftragte befürwortet diese Maßnahme. Er stellte im Zuge seiner Erhebungen allerdings fest, dass das Internetportal selbst bei Verbraucherschützern nicht bekannt ist. Die Funktionalität war zudem eingeschränkt. Nachfragen ergaben, dass in der jüngeren Vergangenheit kaum anonyme Hinweise über das System erfolgten. Der Bundesbeauftragte empfiehlt, den Bekanntheitsgrad und die Funktionalität der Internetplattform zu verbessern. Künftig sollte sichergestellt sein, dass

- Hinweisgeberinnen und -geber einfach und zuverlässig mit dem BVL in Kontakt treten können,
- ihre Anonymität gewährleistet ist und
- die Interessen des betroffenen Unternehmens gewahrt bleiben.

Abbildung 5: Sicherungssysteme der Unternehmen stärken



Quelle: Bundesrechnungshof

5 Normative Steuerung der amtlichen Überwachung

Kernaussage

Die unionsrechtlichen und nationalen Bestimmungen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes eröffnen ihren Anwenderinnen und Anwendern grundlegende Handlungsspielräume. Da sich Bund und Länder in der Vergangenheit vielfach auf kein einheitliches Durchführungsrecht verständigen konnten, üben die mehr als 400 verschiedenen Überwachungsämter die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung in sicherheitsrelevanten Bereichen uneinheitlich aus.

Im Interesse eines bundesweit gleich hohen Sicherheitsstandards bei Lebens- und Futtermitteln empfiehlt der Bundesbeauftragte, wesentliche Lücken im Durchführungsrecht durch bundeseinheitliche Vorgaben zu schließen. Zur Planung von Betriebskontrollen müssen beispielsweise präzise Vorgaben für ein risikoorientiertes Beurteilungssystem getroffen werden, insbesondere für die Einteilung der Betriebe in Risikokategorien sowie die daran anknüpfende Kontrollhäufigkeit und -tiefe. Zudem sollte die Zahl der bei den einzelnen Betrieben zu ziehenden Proben risikoorientiert ermittelt werden; derzeit bestimmt sich die Probenzahl allein anhand der Einwohnerzahl in einer Gebietskörperschaft.

Um ein vollziehbares Durchführungsrecht durchzusetzen, empfiehlt der Bundesbeauftragte dem Bund, einen entsprechenden Rechtsakt auf europäischer Ebene anzustoßen.⁷⁷ Angesichts zunehmend grenzüberschreitender Warenströme besteht ein hohes nationales Interesse an unionseinheitlichen Durchführungsbestimmungen. Sollte dies nicht umzusetzen sein, regt der Bundesbeauftragte an, das Verfahren zum Erlass des Durchführungsrechts aus Bundessicht einfacher zu gestalten. Eine Möglichkeit besteht darin, dem Bund durch einfaches Bundesgesetz im LFGB die Befugnis einzuräumen, ohne Zustimmung des Bundesrates Durchführungsbestimmungen durch Rechtsverordnungen zu erlassen. Für eine solche Ermächtigungsnorm wäre die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

5.1 Gestaltungsspielräume durch EU-Recht

Die unionsrechtlichen Bestimmungen zum gesundheitlichen Verbraucherschutz ermöglichen ihren Anwenderinnen und Anwendern zahlreiche Handlungsspielräume. Dies hat im Wesentlichen zwei Ursachen:

- Vielfach begnügt sich das europäische Lebensmittel- und Futtermittelrecht damit, normative Ziele aufzuzeigen; wie diese zu erreichen sind, ist dagegen nicht normiert.⁷⁸ Den Mitgliedstaaten soll dadurch insbesondere eine flexible Rechts-

⁷⁷ Hierneben hat sich der Bundesbeauftragte mit Mängeln in den nationalen Bestimmungen des LFGB beschäftigt; vgl. dazu Anlage I.

⁷⁸ Vgl. Zellner, ZLR 2007, S. 295 (296): „Die Richtlinie im Kleid einer Rechtsverordnung“

anwendung ermöglicht werden.⁷⁹ Deshalb verzichtete der europäische Gesetzgeber im Allgemeinen auch darauf, seine Bestimmungen durch eigenes verbindliches Ausführungsrecht zu konkretisieren.⁸⁰ In einzelnen Bereichen anzutreffende EU-rechtliche Leitlinien sind regelmäßig unverbindlich.⁸¹

- Die europäische Rechtsetzung wird im Übrigen durch horizontale produktunabhängige Regelungen geprägt, die eine Zersplitterung des Rechts durch produktspezifische, an den Besonderheiten einzelner Lebensmittel ausgerichteter Bestimmungen vermeiden sollen. Nachteil dieser horizontalen Regelungen ist, dass die Inhalte für den Verwaltungsvollzug oft nicht ausreichend bestimmt sind und eine Konkretisierung durch nationale Rechtsakte erforderlich oder zweckmäßig machen; diese fehlt oft auf Bundesebene.

Beispiele für „offene“, inhaltlich aber nicht weiter präzierte Merkmale im EU-Recht finden sich vielerorts: So lässt die Basis-Verordnung in Art. 7 Abs. 1 vorläufige Risikomanagementmaßnahmen solange zu, bis umfassendere Risikobewertungen vorliegen; diese Maßnahmen müssen aber „verhältnismäßig“ sein und innerhalb einer „angemessenen Frist“ überprüft werden.⁸² Im Hygiene-Paket gibt der EU-Rechtsgeber den Mitgliedstaaten auf, für amtliche Kontrollen „genügend amtliches Personal“ bereitzustellen.⁸³ Die Kontroll-Verordnung ergänzt, dass amtliche Kontrollen risikoorientiert in „angemessener Häufigkeit“ durchzuführen sind und das Kontrollpersonal eine „angemessene Ausbildung oder Schulung“ zu erhalten hat.⁸⁴

5.2 Keine präzisen bundeseinheitlichen Regelungen

(1) Nach Inkrafttreten der drei wesentlichen EU-rechtlichen Kodifikationen⁸⁵ – der Basis-Verordnung, der Kontroll-Verordnung und des Hygiene-Pakets – entschied der deutsche Gesetzgeber, mit dem LFGB ein eigenständiges Lebensmittelrecht zu schaffen und das bis dahin geltende Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) abzulösen. Der umfassende Regelungsanspruch dieses Rahmengesetzes führte zwar dazu, dass sektorielle Lücken im EU-Recht geschlossen werden konnten. Bußgeldvorschriften sowie die Transformation von EG-Richtlinien in nationales

⁷⁹ Tschiersky-Schöneburg, ZLR 2009, S. 404 f.

⁸⁰ Eine Ausnahme stellen insoweit die Besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs zur Verordnung (EG) Nr. 854/2004 dar.

⁸¹ Vgl. Entscheidung der Kommission zur Festlegung der „Leitlinie, mit denen Kriterien für die Durchführung von Audits nach der Kontroll-Verordnung festgelegt werden“ vom 29. September 2006, „Leitlinie für amtliche Kontrollen nach der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über die Probenahme und mikrobiologische Untersuchung von Lebensmitteln“ vom 13. November 2006 sowie „Leitlinie für die Anwendung der Art. 11, 12, 14, 17, 18, 19 und 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 über das allgemeine Lebensmittelrecht – Schlussfolgerungen des Ständigen Ausschusses für die Lebensmittelkette und für die Tiergesundheit“ vom 29. Januar 2010.

⁸² Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

⁸³ Art. 5 Abs. 5 lit. a) der Verordnung (EG) Nr. 854/2004.

⁸⁴ Art. 6 lit. a der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

⁸⁵ Vgl. hierzu Ziff. 2.1.

ten; dies gilt insbesondere für die Einführung der im EU-Recht fehlenden Straf- und Recht, etwa der Etikettierungs-Richtlinie 2000/13/EG. Vielfach löst das LFGB die EU-rechtlichen Gestaltungsspielräume indes nicht auf und ermächtigte die Bundesregierung und die Länder, eigene präzisierende Rechtsakte zu erlassen. Der Bund hat die Ermächtigungen im LFGB nur vereinzelt aufgegriffen; vielfach hat er dabei nicht unmittelbar vollziehbare Normen geschaffen.

Die Vorschriften des LFGB verweisen oft auf das höherrangige EU-Recht und haben keinen eigenständigen Charakter. Dies führt zu einer komplexen, verflochtenen Rechtslage, die der Anwenderin/dem Anwender den Zugang zur Rechtsmaterie erschwert. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Hinweise unter Anlage 1 des Gutachtens.

(2) Insbesondere die Vorschriften der AVV RÜb eröffnen den Ländern in zentralen Bereichen der amtlichen Überwachung (ebenfalls) erhebliche Handlungsspielräume, die zu einem uneinheitlichen Vollzug im Bundesgebiet führen können:

- Um amtliche Kontrollen in den Betrieben zu steuern, haben die zuständigen Stellen die Betriebe in ihrem Zuständigkeitsbereich nach den Bestimmungen der AVV RÜb in Risikokategorien einzustufen, auf deren Basis die Kontrollhäufigkeit zu bestimmen ist.⁸⁶ Wie ein risikoorientiertes Beurteilungssystem konkret auszugestalten ist, legt die AVV RÜb dagegen nicht verbindlich fest. Vielmehr beschränkt sie sich darauf, insbesondere einzelne Beurteilungsmerkmale und -kriterien zu bestimmen;⁸⁷ im Übrigen verweist sie auf ein als Anlage beigefügtes „Beispielmmodell“, das für die Einstufung in Risikokategorien und für die Festlegung der Kontrollhäufigkeit angewendet werden „kann“, aber nicht „muss“.⁸⁸
- Zur Kontrolltiefe bei Betriebskontrollen setzt die AVV RÜb keine verbindlichen Vorgaben.
- Bei Betriebskontrollen sind nach der AVV RÜb zwei Kontrollpersonen einzusetzen, wenn dies aufgrund „besonderer Gegebenheiten oder spezieller Erkenntnisse über den Betrieb“ angezeigt oder „aus sonstigen Gründen“ erforderlich ist.⁸⁹ Verlässliche Merkmale, die das Vier-Augen-Prinzip im Einzelfall notwendig machen, benennt die AVV RÜb nicht.
- Die Auswahl und Anzahl der amtlichen Proben erfolgt nach der AVV RÜb „risikoorientiert in Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den amtlichen Prüflaboratorien“ sowie unter Berücksichtigung etwaiger Ergebnisse aus den Betriebskontrollen und der Produktions- bzw. Gewerbestrukturen.⁹⁰ Des Weiteren ist bestimmt, dass bei Lebensmitteln „grundsätzlich“ 5 und bei Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und Bedarfsgegenständen „grundsätzlich“ 0,5 Proben je 1 000 Einwohner zu ziehen sind. Festlegungen, wie Proben risiko-

⁸⁶ § 6 Abs. 1 Satz 1 AVV RÜb.

⁸⁷ Vgl. Ziff. 1 bis 4 der Anlage 2 der AVV RÜb.

⁸⁸ § 6 Abs. 3 AVV RÜb i. V. m. Nr. 5 der Anlage 2.

⁸⁹ § 7 Abs. 2 Nr. 1 AVV RÜb.

⁹⁰ § 9 AVV RÜb.

orientiert auszuwählen sind, welche Merkmale hierfür maßgeblich sind und wie viele Proben in einem Betrieb gezogen werden sollen, fehlen in der AVV RÜb. Auch zur Qualität der Proben trifft die AVV RÜb keine Festlegung.

- Zur Vermeidung von Interessenkonflikten tragen die zuständigen Behörden nach der AVV RÜb dafür Sorge, dass die für Betriebskontrollen zuständigen Personen „grundsätzlich regelmäßig“ ihr Kontrollgebiet wechseln oder „sonstige ausgleichende Maßnahmen“ getroffen werden.⁹¹ In welchen Intervallen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihren Aufgabenbereich wechseln und wie ausgleichende Maßnahmen aussehen können, erläutert die AVV RÜb nicht.

(3) Zur Umsetzung der in der AVV RÜb vorgeschriebenen Qualitätsmanagement-Systeme entwickelten die Länder gemeinsame Qualitätsstandards und daraus abgeleitete, länderübergreifende Verfahrensanweisungen.⁹² Auch diese treffen vielfach keine präzisen Vorgaben und stellen damit keinen bundeseinheitlich strengen Vollzug der Lebensmittelüberwachung sicher.⁹³

(4) Ergänzende Vorgaben für amtliche Prüfungen bei *Futtermitteln* finden sich zudem im Rahmenplan der Kontrollaktivitäten im Futtermittelsektor für die Jahre 2007 bis 2011. Auch hier stecken die Hinweise nur den Rahmen für die Überprüfung ab und beschränken sich beispielsweise auf „Eckpunkte für eine Risikoanalyse“; so dient der im Rahmenplan enthaltene Schlüssel zur Aufteilung der Kontrollen auf Hersteller, Händler und Tierhalter nur der groben „Orientierung“ und ist unverbindlich. Nach Auskunft der Länder bei ihrer Befragung durch den Bundesbeauftragten wird derzeit der Kontrollplan für die Jahre 2012 bis 2016 vorbereitet; er soll Vorgaben für eine bundeseinheitliche Risikoanalyse enthalten.

5.3 Länderrechtliche Zergliederung

Die in den Bestimmungen der EU und des Bundes sowie in den länderübergreifenden Verfahrensbestimmungen angelegten Handlungsspielräume füllen die Länder durch eigene Regelungen in unterschiedlicher Weise aus. § 48 LFGB gibt ihnen hierzu die Befugnis und ermächtigt sie, weitergehende Bestimmungen zur Überwachung zu schaffen und bestehende Regelungen weiterhin zu nutzen, die über den siebten Abschnitt des LFGB hinausgehen.⁹⁴

Die Länder haben von ihrer Ermächtigung durch eigene Ausführungsgesetze bzw. Durchführungsbestimmungen Gebrauch gemacht. Dabei haben sie insbesondere unterschiedliche Zuständigkeiten für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung getroffen.⁹⁵ Maßnahmen der Überwachungsbehörden sind in einigen Ländern sofort

⁹¹ § 3 Abs. 3 Nr. 2.b AVV RÜb.

⁹² Zu den normativen Vorgaben vgl. § 5 Abs. 2 AVV RÜb.

⁹³ Vgl. vertiefend Ziff. 6.2.

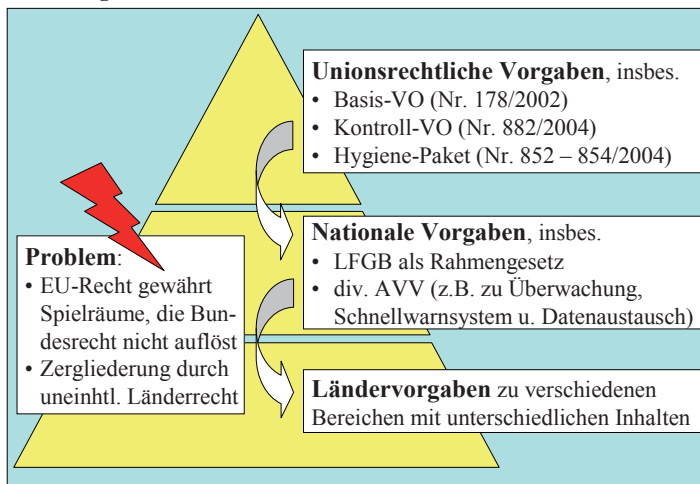
⁹⁴ Hiermit korrespondierend können die Länder gemäß § 39 Abs. 7a LFGB Regelungen zu Anordnungen und Maßnahmen im Rahmen der Überwachungen treffen und dabei über die Alternativen in § 39 Abs. 2 bis 4 LFGB hinausgehen.

⁹⁵ Vgl. im Einzelnen Ziff. 6.1.

vollziehbar, so dass Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung haben.⁹⁶ In anderen Ländern müssen die zuständigen Stellen den Sofortvollzug ausdrücklich erklären und begründen.

Die Gestaltungsmöglichkeiten, die die AVV RÜb in zentralen Bereichen der Lebensmittel- und Futtermittelkontrolle eröffnet, haben die Länder vielfach uneinheitlich genutzt.⁹⁷ Unterschiede bestehen zudem beim behördlichen Qualitätsmanagement, beim Risikokonzept für Laboruntersuchungen, bei der Aufsicht und Steuerung der amtlichen Überwachung, bei der finanziellen und personellen Ausstattung, im Gebührenwesen sowie bei der Aus- und Fortbildung der amtlichen Kontrolleurinnen/Kontrolleure.⁹⁸

Abbildung 6: Normativer Rahmen Lebensmittel- und Futtermittelrecht



Quelle: Bundesrechnungshof

Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft mahnten in der Vergangenheit wiederholt verbesserte Abstimmungen bei der Auslegung und Anwendung lebensmittelrechtlicher Vorschriften in den Ländern und länderübergreifende Bestimmungen an.⁹⁹

5.4 Ursachen unzureichender Durchführungsbestimmungen des Bundes

Die nur vagen und für eine unmittelbare Vollziehung unzureichenden Vorgaben des Bundes zur Durchführung der Lebensmittelüberwachung – insbesondere in der AVV

⁹⁶ § 5 Abs. 3 des Gesetzes über das öffentliche Veterinärwesen und die amtliche Lebensmittelüberwachung des Landes Saarland.

⁹⁷ § So wiederholen einzelne Länder in ihrem Durchführungsrecht die Vorgaben der AVV RÜb zur Rotationspflicht der Prüfer wörtlich; andere treffen keinerlei weitere Bestimmungen; vereinzelt wird der zeitliche Abstand mit „turnusmäßig, spätestens nach fünf Jahren“ bestimmt.

⁹⁸ Vgl. vertiefend Ziff. 6.2 bis 6.6.

⁹⁹ Vgl. zuletzt Position des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde zum Thema Lebensmittelsicherheit/Lebensmittelüberwachung, abgerufen unter: www.bll.de (23. August 2011).

RÜb – geben Aufschluss über inhaltlich unbefriedigende Kompromisse zwischen Bund und Ländern bei der Rechtsetzung. Zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften in Bereichen der ländereigenen Verwaltung ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.¹⁰⁰ Dies macht einen Konsens zwischen Bund und Ländern bei Rechtsakten im Bereich der Lebensmittelsicherheit erforderlich, der oft nicht oder nur mit erheblichen inhaltlichen Abstrichen erzielt werden konnte. Hierfür einige Beispiele:¹⁰¹

- Dem BVL war bei seiner Errichtung die Aufgabe zugedacht worden, die politische Diskussion bei der Entwicklung allgemeiner Verwaltungsvorschriften in zwei Bund-Länder-Ausschüssen zu koordinieren.¹⁰² Dies gelang dem BVL nur sehr eingeschränkt: So scheiterten die Vertreterinnen und Vertreter in den Ausschüssen schon daran, sich auf eine Geschäftsordnung zu verständigen; beiden im Jahr 2003 konstituierten Ausschüssen fehlt damit die Möglichkeit zu einer Beschlussfassung, die Bund und Länder bindet. Als „Parallel-Veranstaltung“ zu den beiden Ausschüssen des BVL wirken die obersten Landesbehörden zur Abstimmung ihrer Vollzugspraxis – wie auch schon vor Errichtung des BVL – überwiegend in der LAV zusammen. Der Bund ist lediglich Gast bei den Sitzungen der LAV; ein eigenes Stimmrecht hat er nicht.
- Der Ausschuss Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit des BVL hatte im Auftrag des Bundesverbraucherschutzministeriums eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Krisenmanagement für Lebensmittelsicherheit entworfen; sie sollte insbesondere strukturierte Verfahrensabläufe in den Bund-Länder-Schnittstellen und eine geordnete Kommunikation mit den Medien und der Bevölkerung sowie zwischen Bund und Ländern sicherstellen. Die Ländervertreter legten den Entwurf der LAV vor, die ihn ablehnte. Der Ausschuss Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit trat seitdem nicht wieder zusammen. Die gegenwärtigen Bestimmungen zum Krisenmanagement beschränken sich auf drei Vorschriften in der AVV RÜb, die aus Sicht des Bundesbeauftragten inhaltlich nicht ausreichend sind.¹⁰³
- Zeitgleich mit der Entwicklung eines Gesetzes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit richtete das Bundesverbraucherschutzministerium auf Initiative der Länder im Jahr 2000 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein, die eine allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Überwachung entwickeln sollte und erstmalig im Oktober 2001 tagte. Bis zum Inkrafttreten der AVV RÜb am 30. Dezember 2004 vergingen mehr als drei Jahre.

¹⁰⁰ Art. 84 Abs. 2 GG.

¹⁰¹ Im Folgenden werden einige wenige Beispiele für die aus Sicht des Bundesbeauftragten unzureichenden Ergebnisse in der Abstimmung zwischen Bund und Ländern benannt. Eine ausführliche Darstellung zu diesem Thema ist als Anlage 2 beigelegt.

¹⁰² Hierbei handelt es sich um die Ausschüsse „Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit“ sowie „Überwachung“, die zur Vorbereitung allgemeiner Verwaltungsvorschriften einzurichten sind, vgl. § 2 Abs. 5 i. V. m. Abs. 2 BVLG.

¹⁰³ Vgl. zum Krisenmanagement Ziff. 8.

Die Beratung verlief zäh und war geprägt durch zahlreiche Änderungswünsche der Länder. Inhaltliche Kompromisse manifestieren sich in den oben beschriebenen Schwächen der AVV RÜb.¹⁰⁴ Vorschläge des Bundes, länderübergreifende Leistungsvergleiche und ein Frühwarnsystem einzuführen, wurden abgelehnt und fehlen deshalb in der AVV RÜb.¹⁰⁵

5.5 Vollziehbarkeit des Lebensmittelrechts schärfen

5.5.1 Vollziehbarkeitscheck und Lösungssuche

Eine optimale Rechtsgestaltung im gesundheitlichen Verbraucherschutz schafft die normativen Voraussetzungen für einen wirksamen Verwaltungsvollzug. Seine gewünschte Wirkung kann das Recht aber nur dann entfalten, wenn die einzelnen Bestimmungen für die Anwenderinnen und Anwender vollziehbar gestaltet sind. Mit Blick auf die zahlreichen oben aufgezeigten Handlungsspielräume in EU-Recht und LFGB kommt einem weitreichenden Durchführungsrecht besondere Bedeutung zu. Angesichts der herausgehobenen Bedeutung sicherer Lebensmittel für die Gesundheit der Bevölkerung und der daraus folgenden staatlichen Schutzpflichten besteht ein Bedürfnis nach strengen Sicherheitsstandards, die bundesweit in gleicher Weise konsequent zu vollziehen sind.¹⁰⁶ Dies setzt voraus, dass das Durchführungsrecht – in allen wesentlichen sicherheitsrelevanten Bereichen des Überwachungswesens – bundesweit einheitlich gestaltet ist.¹⁰⁷ Der grundsätzliche Spielraum, den Bund und Länder an dieser Stelle genießen, spitzt sich zu einer Handlungspflicht zu: Angesichts der vagen Vorgaben für die amtliche Überwachung in zentralen Belangen besteht die Gefahr, dass EU-rechtliche Vorgaben nicht konsequent umgesetzt und grundrechtlich verbürgte Rechtsgüter der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht wirksam sichergestellt werden. Bund und Länder stehen in der gemeinsamen Pflicht, diesen unbefriedigenden Rechtszustand zu beseitigen.

Um einen bundeseinheitlichen Vollzug zu erreichen, sind vor allem die multiplen Kontrollspielräume der AVV RÜb zu schließen, die eine unterschiedlich strenge und uneinheitlich wirksame amtliche Überwachung der Lebensmittelsicherheit in den Ländern zur Folge haben.¹⁰⁸ Gleiches gilt für die vagen Vorgaben in den länderübergreifenden Verfahrensanweisungen und im Rahmenplan der Kontrollaktivitäten im Futtermittelsektor für die Jahre 2007 bis 2011. Zur Schließung der normativen Freiräume schlägt der Bundesbeauftragte ein zweistufiges Verfahren vor:

- Im Rahmen eines „Vollziehbarkeitschecks“ sind zunächst die momentan bestehenden kritischen Handlungsspielräume aus den rechtlichen Vorgaben des Bundes zu ermitteln. Hierbei sind alle formellen und materiellen Gesetze im Bereich des Lebensmittelrechts zu berücksichtigen.

¹⁰⁴ Vgl. Ziff. 5.2.

¹⁰⁵ Vgl. vertiefend Ziff. 6.4 zu Leistungsvergleichen der Länder und Ziff. 6.8 zum Frühwarnsystem.

¹⁰⁶ Zu den staatlichen Schutzpflichten vgl. Ziff. 3.1.

¹⁰⁷ So bereits die Bundesbeauftragte im Jahr 2001 anlässlich der BSE Krise, a. a. O., S. 52 f.

¹⁰⁸ Zum Vollzug der amtlichen Überwachung vgl. Ziff. 6.1 f.

- Anschließend sind praktikable und möglichst umfassende Durchführungsbestimmungen zu formulieren. Diese sollten möglichst in einem *gemeinsamen* Regelwerk gebündelt werden; dies entspricht dem integrativen, alle Rechtsgebiete umspannenden Ansatz des EU-Rechts und ermöglicht der Rechtsanwenderin/ dem Rechtsanwender zugleich einen umfassenden Zugang. In die Überlegungen zur Ausgestaltung des Durchführungsrechts könnten die vorhandenen Ausführungsbestimmungen der Länder einfließen. EU-rechtliche Hinweise, etwa die unverbindlichen Leitlinien der Kommission, können als Blaupause dienen.

Beim Vollziehbarkeitscheck und bei der anschließenden Erarbeitung von praktikablen normativen Optimierungsmöglichkeiten sind die Erfahrungen der Länder aus der täglichen Vollzugspraxis einzubeziehen. Der Bund trägt die Hauptverantwortung für eine optimale Rechtsgestaltung und sollte den Prozess zu einer Optimierung der Rechtsetzung deshalb anstoßen.¹⁰⁹

5.5.2 Methoden zur Umsetzung

(1) Zur Schaffung umfassender praktikabler Durchführungsbestimmungen sollte ein entsprechender Rechtsakt auf europäischer Ebene angestrebt werden. Im föderalen System Deutschlands könnte dadurch ohne eigene nationale Rechtsakte der aktuellen Rechtszersplitterung entgegengewirkt werden. Angesichts zunehmend grenzüberschreitender Warenströme sollte die Bundesrepublik ein nationales Interesse an unionseinheitlich hohen Sicherheitsstandards bei Lebensmitteln haben.¹¹⁰ Der Bundesbeauftragte regt an, mit geeigneten Vorschlägen auf den europäischen Gesetzgeber zuzugehen.

(2) Sollte eine Intervention des Bundes auf europäischer Ebene erfolglos bleiben, sollten durch nationale Rechtsakte bundeseinheitliche Durchführungsregelungen geschaffen werden.

In Abgrenzung zu materiell-inhaltlichen Bestimmungen sind Durchführungsregelungen solche, die die Art und Weise des Verwaltungshandelns (das „Wie“), die Einzelheiten des Verwaltungsablaufs einschließlich der zur Verfügung stehenden Handlungsformen, die Form der behördlichen Willensbildung, die Art der Prüfung und Vorbereitung der Entscheidung, deren Zustandekommen und Durchsetzung sowie verwaltungsinterne Mitwirkungs- und Kontrollvorgänge regeln.¹¹¹ Die Unterscheidung zwischen materiell-rechtlichen Vorschriften und Durchführungsrecht ist erheblich im Hinblick auf ihr Zustandekommen: Fachgesetze kann der Bund im Bereich des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelrechts erlassen, soweit die Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist; eine Zustimmung des Bundesrates ist

¹⁰⁹ Zur Gesamtverantwortung des Bundes vgl. Ziff. 3.3.

¹¹⁰ Zur Ausgestaltung der Warenströme vgl. auch Ziff. 7.1.

¹¹¹ Vgl. BVerfG NJW 1974, S. 1751 (1752 f.); BVerfGE 55, S. 274 (319 f.); BVerfGE 75, S. 108 (150 f.); BVerfGE 105, S. 313 (331); BVerfGE 114, S. 196 (224).

nicht erforderlich.¹¹² Beim Durchführungsrecht ist der Bund dagegen nur mit Zustimmung des Bundesrates befugt, Rechtsakte zu setzen.¹¹³ Grundsätzlich kommen hierbei drei Möglichkeiten in Betracht:

- So könnten die Bestimmungen des LFGB durch ein formelles (Ausführungs-) Gesetz präzisiert werden: Der Bund kann in Ausnahmefällen – mit Zustimmung des Bundesrates – wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln.¹¹⁴
- Das LFGB ermächtigt das Bundesverbraucherschutzministerium, mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zur Konkretisierung unterschiedlicher Belange der amtlichen Überwachung zu erlassen, etwa zur personellen und sächlichen Ausstattung der Einrichtungen sowie zur Art und Weise der Untersuchungen.¹¹⁵ Auch nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen hat der Bund in Bereichen der ländereigenen Verwaltung im Übrigen die Befugnis, mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen zu erlassen.¹¹⁶
- Alternativ könnte die Bundesregierung zur Ergänzung des Ausführungsrechts allgemeine Verwaltungsvorschriften mit Zustimmung des Bundesrates erlassen.¹¹⁷

(3) In den gegenwärtigen Koordinierungs- und Verständigungsstrukturen der BVL-Ausschüsse und der Ländergremien, insbesondere der LAV und ihrer Subgremien, ist es Bund und Ländern in den vergangenen zehn Jahren nicht gelungen, ein für alle verbindliches Durchführungsrecht zu schaffen, das in sicherheitsrelevanten Fragen der Lebensmittelüberwachung einen bundeseinheitlichen Verwaltungsvollzug gewährleistet. Die Abstimmungsprozesse gestalteten sich zäh und überzeugten im Ergebnis nur bedingt. Der Output an verbindlichem Durchführungsrecht – zehn Jahre nach der BSE-Krise und den entsprechenden Empfehlungen der damaligen Bundesbeauftragten¹¹⁸ – muss als insgesamt nicht ausreichend bewertet werden.

(4) Vor dem Hintergrund der weitreichenden Risiken unsicherer Lebensmittel für die Gesundheit der Bevölkerung hält es der Bundesbeauftragte für erforderlich, nach neuen Wegen zu suchen, um den Erlass des Durchführungsrechts praktikabel zu ge-

¹¹² Vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG.

¹¹³ Dies gilt freilich nicht, wenn Teile der Kontrollaufgaben in die Zuständigkeit des Bundes verlagert würden; der Bundesbeauftragte unterbreitet hierzu Vorschläge unter Ziff. 7.5.

¹¹⁴ Vgl. Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG.

¹¹⁵ § 46 Abs. 1 LFGB.

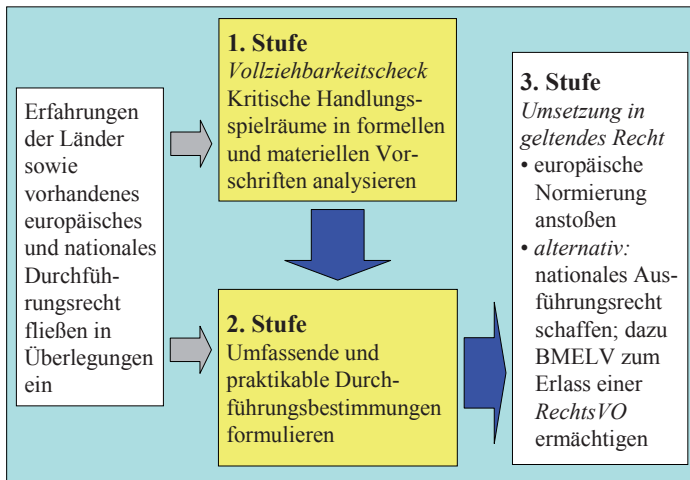
¹¹⁶ Art. 80 Abs. 2 GG.

¹¹⁷ Art. 84 Abs. 2 GG; als rechtstechnische Instrumente des Bundes haben formelle Gesetze, Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften zwar grundsätzlich unterschiedliche Zielrichtungen: Während formelle Gesetze und Rechtsverordnungen allgemeinverbindliches Außenrecht setzen, schaffen Verwaltungsvorschriften nur behördeninternes Binnenrecht. Die Grenzen zwischen den Rechtsakten sind dennoch fließend. In der Mehrzahl der Fälle ist denkbar, dass einheitliche Standards zum Ländervollzug mit gleichem Inhalt und gleicher Wirkung durch formelle Gesetze, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften gesetzt werden können.

¹¹⁸ Die Bundesbeauftragte hatte anlässlich der BSE-Krise empfohlen, durch weitgehendes verbindliches Ausführungsrecht auf eine bundeseinheitliche Lebensmittelüberwachung hinzuwirken, vgl. a. a. O., S. 52 f.

stalten. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, dem Bund die Befugnis zu verleihen, *ohne* Zustimmung des Bundesrates ein verbindliches Durchführungsrecht zu schaffen. Dazu wäre im Falle von formellen Ausführungsgesetzen und Verwaltungsvorschriften eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich, weil das Zustimmungserfordernis des Bundesrates – wie oben dargestellt – verfassungsrechtlich determiniert ist.

Abbildung 7: Durchführungsrecht präzisieren



Quelle: Bundesrechnungshof

Anders verhält es sich bei Rechtsverordnungen: Der Erlass von Rechtsverordnungen, die in ländereigener Verwaltung vollzogen werden, bedarf „vorbehaltlich *anderweitiger* bundesgesetzlicher Regelung“ der Zustimmung des Bundesrates.¹¹⁹ Mit anderen Worten: Der Bund könnte durch einfaches Bundesgesetz eine Ermächtigungsgrundlage – etwa im LFGB – schaffen, das dem Bundesverbraucherschutzministerium ermöglicht, ohne Zustimmung des Bundesrates Durchführungsbestimmungen durch Rechtsverordnungen zu erlassen. Zum Erlass einer solchen gesetzlichen Ermächtigungsnorm wäre freilich die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.¹²⁰

Mit einer solchen „entflechtenden“ Maßnahme würde die Aufgabe, für ein ausreichendes und angemessenes Vollzugsrecht zu sorgen, klar und ungeteilt dem Bund als exekutivem Regelungsgeber zugewiesen.¹²¹ Das Gestaltungsrecht umfasst auch

¹¹⁹ Vgl. Art. 80 Abs. 2 GG.

¹²⁰ Vgl. BVerfGE 28, S. 66 (76 f.): „Es wäre von der Natur her widersinnig (...), wenn das Erfordernis der Zustimmung zu diesen Rechtsverordnungen durch ein späteres einfaches Bundesgesetz ohne Zustimmung des Bundesrates beseitigt werden könnte“; a. A. demgegenüber BVerfGE 28, S. 36 (38 f.).

¹²¹ Formal juristisch ist diese Aufgabe zwar schon jetzt dem Bund zugeordnet, indem die Mitwirkung der Länder im Bundesrat – einem Bundesorgan – erfolgt. In der Staatspraxis stellt sich die Lage jedoch anders dar, weil die Länder bei der Entscheidungsfindung im Bundesrat ihre eigenen Interessen einbringen.

die Verantwortung, ein wirksames und in der Praxis handhabbares Vollzugsrecht zu schaffen: Sie läge – für Länder sowie Verbraucherinnen und Verbraucher transparent – unwiderlegbar beim Bund.

Des Weiteren sprechen aus Sicht des Bundesbeauftragten übergeordnete verfassungsrechtliche Prinzipien dafür, die Verantwortung für das Vollzugsrecht allein dem Bund zuzuordnen:

- Zu den zentralen Anforderungen des Demokratieprinzips gehört, Verantwortungen klar zuzuweisen und eigenständige Autonomieräume der jeweiligen Demokratieebene zu gewährleisten; diesem Anspruch könnte bei einer uneingeschränkten Kompetenzzuweisung an den Bund besser entsprochen werden als bei der gegenwärtigen gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Ländern (im Bundesrat).
- Auch das im föderalen Staatssystem Deutschlands geltende Subsidiaritätsprinzip spricht für eine Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern zugunsten des Bundes: Bundeseinheitliche Kontrollstandards streben ein Höchstmaß an Lebensmittelsicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher an; dieses Ziel wird dadurch gefährdet, dass die normativen Maßnahmen der Länder in sicherheitsrelevanten Bereichen unterschiedlich sind. In einem solchen Fall entfällt aus Sicht des Bundesbeauftragten eine notwendige Bedingung für die Zuständigkeit der Länder.¹²²

5.5.3 Materielle Anforderungen

Inhaltlich ist bei der Schärfung und Präzisierung eines bundeseinheitlichen Durchführungsrechts vor allem Folgendes beachtlich:¹²³

- Für ein risikoorientiertes Beurteilungssystem zur Durchführung von Betriebskontrollen sind verbindliche, bundesweit gültige Merkmale einzuführen, vor allem hinsichtlich der Einteilung in Risikokategorien; die daran anknüpfende Kontrollhäufigkeit sollte einheitlich festgeschrieben werden. Die Kontrolldichte sollte so hoch sein, dass Kontrollen nicht nur repressiv, sondern auch präventiv wirken.
- Des Weiteren sind bei Betriebskontrollen einheitliche und verbindliche Vorgaben zur Kontrolltiefe notwendig. Dadurch lässt sich ein bundesweit gültiger Mindeststandard der amtlichen Überwachung sicherstellen.
- Die Notwendigkeit des Vier-Augen-Prinzips sollte mit verbindlichen Merkmalen unterlegt werden. Das Risiko von Fehlern und Missbrauch kann so deutlich verringert werden.
- Die Zahl notwendiger Proben sollte nicht allein anhand der Einwohnerzahl bestimmt werden. Hier sind verbindliche und bundeseinheitliche Kriterien für eine angemessene risikoorientierte Auswahl zu entwickeln, die insbesondere das Risikopotenzial der zu überwachenden Betriebe und der dort produzierten, verar-

¹²² Zum Subsidiaritätsprinzip vgl. vertiefend Ziff. 3.2.

¹²³ Vgl. hierzu im Einzelnen Ziff. 5.2.

beiteten oder im Handel platzierten Lebensmittel umfassen.¹²⁴ Bei Festlegung von Auswahlkriterien ist zu beachten, dass die Kontrollbehörden ausreichend Raum behalten für Verdachtskontrollen, die etwa an Erkenntnisse aus Betriebskontakten anknüpfen. In einzelnen Ländern geben jährliche Pläne die zu ziehenden Proben quantitativ so umfänglich vor, dass kaum noch Kapazitäten für Verdachtsproben verbleiben; diese haben aber üblicherweise einen deutlich höheren Beanstandungsgrad als Planproben.¹²⁵

- Für die Rotation des Überwachungspersonals in den Kontrollbehörden sind einheitliche und präzise Standards zu entwickeln. Etwaige Versuche der kontrollierten Stellen, amtliche Kontrolleurinnen/Kontrolleure zu beeinflussen, lassen sich so begrenzen.

Weitere Handlungsfelder zur Schärfung des Durchführungsrechts wären im Rahmen des o. g. Vollziehbarkeitschecks zu identifizieren.

¹²⁴ Vgl. hierzu auch die Diskussion im Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 15/83, S. 5015.

¹²⁵ Vgl. Kommunalbericht 2009 des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 15/3500 vom 16. Juni 2009, S. 56.

6 Organisation der amtlichen Überwachung

Kernaussage

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 Qualitätsmanagement-System 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. Der Bundesbeauftragte regt an, sämtliche Audits der DAkkS zu übertragen, um eine unabhängige und bundeseinheitliche Qualitätssicherung zu gewährleisten. Die Prüfung durch die DAkkS sollte die fachliche Kompetenz der Kontrollbehörden und alle maßgeblichen organisatorischen Merkmale umfassen, insbesondere die Ausrüstung der Behörden, interne Vorgaben und Qualifikation des Personals. Um die Kompetenz der amtlichen Überwachung einzubeziehen, sollten Fachleute von Bund und Ländern in die Entscheidungsgremien der DAkkS entsandt werden.
- Länderübergreifende Leistungsvergleiche zum Vollzug des Lebensmittelrechts finden nicht statt. Zudem fehlen vergleichbare und statistisch verwertbare Daten der Länder. Der Bundesbeauftragte regt an, für einen länderübergreifenden Vergleich geeignete Kennzahlen zu entwickeln, welche die Leistungen, Kosten und Wirkungen der amtlichen Lebensmittelüberwachung abbilden. Dabei sollten alle wesentlichen Überwachungsaufgaben und Maßnahmen zur Erreichung der strategischen Länderziele berücksichtigt werden. Leistungsvergleiche erzielen die nötige Transparenz für einen föderalen Wettbewerb um innovative Lösungen; sie stärken deshalb eine wirksame und wirtschaftliche staatliche Lebensmittelüberwachung.
- Der Bund schöpft seine Potenziale bei der Rechtsaufsicht gegenüber den Ländern nicht aus. Der Bundesbeauftragte empfiehlt, die organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um ein – verfassungsrechtlich gefordertes – permanentes Monitoring durch den Bund hinsichtlich der amtlichen Lebensmittelüberwachung sicherzustellen. Mit jährlich wechselnden Beobachtungsschwerpunkten sollte der Bund bestimmte Vollzugsbereiche vertieft beaufsichtigen.
- Die finanzielle und personelle Ausstattung der amtlichen Lebensmittelüberwachung ist vielfach unzureichend. Der Bundesbeauftragte weist darauf hin, dass nach den unionsrechtlichen Vorgaben dafür zu sorgen ist, dass die nötigen Mittel für die staatliche Kontrolle bereitstehen. Soweit eine angemessene finanzielle Ausstattung nicht aus Steuermitteln sichergestellt werden kann oder soll, sind gegebenenfalls Gebühren oder Kostenbeiträge zu erheben.

- Die Zugangsvoraussetzungen für amtliche Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleure und Futtermittelkontrolleurinnen/Futtermittelkontrolleure unterscheiden sich grundlegend. Angesichts vergleichbarer Anforderungen beider Berufsbilder empfiehlt der Bundesbeauftragte, eine rechtliche Harmonisierung anzustreben.

6.1 Reguläre Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung

Die für die amtliche Überwachung bei Lebens- und Futtermitteln zuständigen Behörden haben auf allen Ebenen die Einheitlichkeit und Unparteilichkeit ihrer Kontrollmaßnahmen sicherzustellen.¹²⁶ Kontrollen sind auf sämtlichen Stufen der Produktion, Verarbeitung, Konservierung und Vermarktung von Lebens- und Futtermitteln angemessen und wirksam durchzuführen.¹²⁷ Das dabei eingesetzte Personal darf keinem Interessenkonflikt ausgesetzt sein.¹²⁸

6.1.1 Organisatorische Zergliederung des Überwachungswesens

Der Vollzug der lebensmittel- und futtermittelrechtlichen Bestimmungen liegt weit überwiegend gemäß § 38 Abs. 1 LFGB in der Zuständigkeit der Länder. Sie haben die operativen Aufgaben üblicherweise an Kommunen und Landesbehörden delegiert. Dies führt dazu, dass auf der unteren Verwaltungsebene mehr als 400 verschiedene Akteure amtliche Überwachungsmaßnahmen vollziehen. Welche Behörde im Einzelnen zuständig ist, hat jedes Land durch eigene Ausführungsgesetze geregelt: Die Lebensmittelüberwachung ist danach größtenteils Aufgabe kommunaler Ordnungsbehörden.¹²⁹

Die amtliche Futtermittelüberwachung vor Ort wird häufig getrennt von der Lebensmittelüberwachung administriert und ist vielerorts bei mittleren Landesbehörden angesiedelt. Praktiker beklagen häufig, dass die Kontrolleurinnen/Kontrolleure der beiden Bereiche in unterschiedlichen „Welten“ zuhause seien und der fachliche Austausch ungenügend sei. Zurückzuführen ist die gespaltene Zuständigkeit auf die traditionelle Trennung zwischen Lebensmittel- und Futtermittelrecht in Deutschland, welche das LFGB nur bedingt aufgelöst hat.¹³⁰ Die Trennung des Vollzugs setzt sich auf höherer Verwaltungsebene fort. In einzelnen Ländern sind die oberste Lebensmittel- und die oberste Futtermittelüberwachungsbehörde in unterschiedlichen Ressorts angesiedelt. In der jüngeren Vergangenheit haben einige Länder entschieden, die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung organisatorisch oder zumindest räumlich zusammenzuführen.

¹²⁶ Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

¹²⁷ Art. 4 Abs. 2.a der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

¹²⁸ Art. 4 Abs. 2.b der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

¹²⁹ vgl. Ziff. 2.2; anstelle einer kommunalen Behörde ist im Saarland das Landesamt für Gesundheit und Verbraucherschutz untere Lebensmittelüberwachungsbehörde. In Bremen fungiert der Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz- und Veterinärdienst als untere Überwachungsbehörde, der auf acht Dienststellen in Bremen, Bremerhaven und Cuxhaven verteilt ist.

¹³⁰ Vgl. Anlage 1 Ziff. 3.

Verschiedene Länder haben einzelne Überwachungsaufgaben in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie Tier- und Pflanzengesundheit den örtlichen Landwirtschaftskammern übertragen.

Aufgaben der örtlichen Futtermittelkontrolle sind vereinzelt auf verschiedene Stellen aufgeteilt: So überwacht in einem Land das Landesamt Futtermittelhersteller, Händler und Importe; die Kommunen sind demgegenüber für die Überwachung der Futtermittelqualität und die Einhaltung von Fütterungsvorschriften bei Landwirten zuständig.

Zum Umgang mit überregionalen oder besonders schwierigen Angelegenheiten trafen die Länder unterschiedliche Vorkehrungen: So wurden vereinzelt bei einem Landesamt Einheiten angesiedelt, die kommunale Überwachungsbehörden im Bedarfsfall fachlich unterstützen.¹³¹ Andernorts wurde eine solche Stelle wieder aufgelöst. Ein weiteres Land stellte in seinem Ausführungsgesetz klar, dass die obere Lebensmittelüberwachungsbehörde einer unteren Überwachungsbehörde zur Gefahrenabwehr vorübergehend Personal entziehen und einer anderen Behörde zuweisen kann.¹³²

6.1.2 Uneinheitlicher Vollzug der amtlichen Kontrolle

Die große Zahl von Überwachungsstellen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit begünstigt, dass rechtliche Handlungsspielräume uneinheitlich wahrgenommen werden. Aus Kreisen der Wirtschaft wird deshalb immer wieder eine Vereinheitlichung der amtlichen Überwachung gefordert.¹³³ Dies führte in der Vergangenheit zu Diskussionen über einen Neuzuschnitt der Aufgabenverteilung. Vereinzelt wurden organisatorische Änderungen vorgenommen und Aufgaben von der Kommunal- zurück auf die Landesebene übertragen.

Eine wesentliche Ursache für uneinheitliche Kontrollen liegt in der komplexen, verflochtenen Rechtslage, die der Anwenderin/dem Anwender vor Ort den Zugang zur Materie erschwert: So verweisen die Bestimmungen des LFGB vielfach auf höherrangige Vorschriften im EU-Recht; an zahlreichen Stellen haben sie keinen eigenständigen Regelungsgehalt.¹³⁴ Einen weiteren Grund stellen

- die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume in den EU-rechtlichen und nationalen Bestimmungen zur Durchführung der amtlichen Überwachung und
- die auch in sicherheitsrelevanten Bereichen anzutreffenden Lücken bzw. zu vagen Vorgaben im bundeseinheitlichen Ausführungsrecht, insbesondere in der AVV RÜb,¹³⁵

dar.

¹³¹ Vgl. Ziff. 7.2.

¹³² § 3 Abs. 4 des Thüringer LMBG-Ausführungsgesetzes.

¹³³ So mahnten Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft in der Vergangenheit wiederholt verbesserte Bestimmungen bei der Auslegung und Anwendung lebensmittelrechtlicher Vorschriften in den Ländern und länderübergreifend an, vgl. hierzu Position des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde zum Thema Lebensmittelsicherheit/Lebensmittelüberwachung, abgerufen unter: www.blm.de (23. August 2011).

¹³⁴ Zu den normativen „Schwächen“ des LFGB vgl. vertiefend Anlage I.

¹³⁵ Vgl. Ziff. 5.2.

Die Länder haben die verbliebenen Freiräume durch eigenes Ausführungsrecht unterschiedlich „ausgefüllt“ und innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs generell abstrakte Regelungen durch Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, Erlasse, Rundverfügungen etc. getroffen.¹³⁶ Im Zuge der Befragung durch den Bundesbeauftragten äußerten Vertreterinnen/Vertreter einzelner Länder den Wunsch, dass der Bund sich stärker bei Klärung von Rechtsfragen einbringen möge, damit die Normen einheitlicher und wirksamer vollzogen werden könnten.

6.1.3 Überwachungsstrukturen stärken

Die öffentliche Hand ist nach den EU-rechtlichen Bestimmungen verpflichtet, ein wirksames System zur Kontrolle der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit zu schaffen, das bundesweit einheitlich vollzogen wird. Dies umfasst insbesondere die Pflicht, die zahlreichen aus den EU-rechtlichen und nationalen Bestimmungen folgenden Handlungsspielräume für die Kontrolltätigkeit zu schließen und möglichst einheitliche verbindliche Vorgaben bereitzustellen. Es wird insoweit Bezug genommen auf die Empfehlungen unter Ziff. 5.5.

Der Bundesbeauftragte empfiehlt zudem, den im EU-Recht angelegten integrativen Ansatz des Lebensmittelrechts auf organisatorischer Ebene nachzuvollziehen: Das Futtermittelrecht wurde in das Lebensmittelrecht aufgenommen, weil die Futtermittelgewinnung, -verarbeitung und -distribution einen Teil der Lebensmittelkette darstellt; dieser Ansatz sollte sich auch in der Organisation der amtlichen Kontrolle widerspiegeln, und zwar von der unteren Kontrollebene bis hin zur Aufsichtsebene. Der Bundesbeauftragte empfiehlt deshalb, die Futtermittel- und Lebensmittelüberwachung zusammenzuführen oder zumindest eng zu verzahnen. Aus den gleichen Gründen sollte auch die vereinzelt vorgefundene Verteilung von Aufgaben der *Futtermittelkontrolle* auf verschiedene Stellen aufgehoben werden. Schnittstellen lassen sich durch Bündelung der Zuständigkeiten bei derselben Behörde vermeiden.

In der Wahrnehmung von Kontrollaufgaben durch Landwirtschaftskammern sieht der Bundesbeauftragte die Gefahr einer Interessenkollision. Aufgabe der Landwirtschaftskammern ist es insbesondere, die Landwirtschaft und ihre Berufstätigen zu fördern und zu betreuen.¹³⁷ Dazu berät sie Landwirte bei der Bewirtschaftung, bei der Verwertung und beim Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Diese Dienstleistung, bei der sich Kammer und Landwirt „auf Augenhöhe“ begegnen, ist mit der Wahrnehmung hoheitlicher Kontrollaufgaben in einem Über-/Unterordnungsverhältnis nur eingeschränkt vereinbar. Da das Kontrollpersonal nach EU-rechtlichen Vorgaben keinen Interessenkonflikten unterliegen darf, empfiehlt der Bundesbeauftragte, von der Einbeziehung von Landwirtschaftskammern in die amtliche Lebensmittelüberwachung künftig Abstand zu nehmen.¹³⁸ Eine klarstellende Vorschrift sollte in das LFGB bei einer anstehenden Gesetzesüberarbeitung aufgenommen werden.

¹³⁶ Vgl. Ziff. 5.3.

¹³⁷ Vgl. beispielsweise § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Errichtung der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen.

¹³⁸ Art. 4 Abs. 2.b der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

Kurzfristig empfiehlt der Bundesbeauftragte dem Bundesverbraucherschutzministerium, der Verwaltung und den Betrieben eine nach Themen gegliederte elektronische Arbeitshilfe bereitzustellen und regelmäßig zu aktualisieren. Wenngleich sich routinierte Rechtsanwenderinnen/Rechtsanwender in den vergangenen Jahren (möglicherweise) mit dem LFGB „arrangiert“ haben, sollten die Bestimmungen auch für ungeübte Nutzer aus sich heraus verständlich sein. Die Arbeitshilfe sollte insbesondere aufzeigen, welche Pflichten die einzelnen Akteurinnen/Akteure im Einzelfall haben und welche Rechtsgrundlage für welchen Sachverhalt einschlägig ist.

6.2 Qualitätssicherung der amtlichen Lebensmittelüberwachung

Die Bundesrepublik ist gegenüber der EU dafür verantwortlich, dass in Deutschland ein funktionsfähiges amtliches Kontrollsystem betrieben wird. Amtliche Kontrollen sind dazu anhand dokumentierter Verfahren durchzuführen.¹³⁹ Zudem müssen Systeme geschaffen werden, die die Wirksamkeit der Lebensmittelüberwachung überprüfen und – bei Bedarf – für die Abhilfe von Mängeln sorgen.¹⁴⁰

6.2.1 Normative Vorgaben

Da die Durchführung der Lebensmittelüberwachung überwiegend den Ländern obliegt, ist der Bund gehalten, eine effiziente und wirksame Koordinierung zwischen den beteiligten Behörden sicherzustellen.¹⁴¹ Alle zuständigen Behörden haben amtliche Kontrollen anhand dokumentierter Verfahren durchzuführen. Dies soll gewährleisten, dass die Kontrollen einheitlich und auf konstant hohem Niveau durchgeführt werden; die Verfahren müssen Informationen und Anweisungen für das amtliche Kontrollpersonal umfassen, u. a. hinsichtlich der Zuständigkeiten und Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der Kontrollmethoden und -techniken sowie etwaiger Folgemaßnahmen amtlicher Kontrollen.¹⁴²

Als zentrales Element der Qualitätssicherung schreibt das Unionsrecht unabhängige Prüfungen (Audits) vor: Hierbei soll der Frage nachgegangen werden, ob die dokumentierten Verfahren wirksam umgesetzt werden und ob sie geeignet sind, die Ziele der unionsrechtlichen Bestimmungen zu erreichen.¹⁴³ Freigestellt ist, ob die zuständigen Behörden die Audits selbst oder durch externe Einrichtungen vornehmen. Nach den Leitlinien der Europäischen Kommission für die Auditsysteme umfassen die Auditverfahren auch die Prüfung von Auditschlussfolgerungen sowie die Überwachung von

¹³⁹ Art. 8 Abs. 1 der Verordnung (EG) 882/2004.

¹⁴⁰ Art. 8 Abs. 3 der Verordnung (EG) 882/2004.

¹⁴¹ Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) 882/2004 und Erwägungsgrund 16 dieser Verordnung.

¹⁴² Art. 8 Abs. 1 der Verordnung (EG) 882/2004 i. V. m. Anhang II Kapitel II und Erwägungsgrund 14 dieser Verordnung.

¹⁴³ Art. 4 Abs. 6 Satz 1 der Verordnung (EG) 882/2004; Ziff. 1 der Leitlinien für die Auditsysteme der Europäischen Kommission vom 29. September 2006 für die Auditsysteme der zuständigen Behörden, 2006/677/EG; Beschluss der LAGV vom 8. Mai 2005.

Korrektur- und Präventionsmaßnahmen.¹⁴⁴ Alle zuständigen Behörden und Kontrolltätigkeiten sollen übergreifend in einem Zeitraum von höchstens fünf Jahren überprüft werden.

Wesentlicher Teil des Qualitätssicherungssystems ist im Übrigen eine unabhängige Prüfung der Audits.¹⁴⁵ Hierbei soll kontrolliert werden, ob die Audits ihre Ziele erreichen.¹⁴⁶

Der Bund hat die unionsrechtlichen Vorgaben in § 5 AVV RÜb konkretisiert: Darin wird den zuständigen Behörden aufgegeben, bis Ende 2007 Qualitätsmanagement-Systeme einzurichten, die sich an aktuellen Normen orientieren, insbesondere an der EN ISO/IEC 17020 und DIN EN ISO 9001. Die Systeme müssen Qualitätsstandards für einzelne, konkret benannte Bereiche enthalten, z. B. für

- die Durchführung amtlicher Kontrollen und die sachgerechte Entnahme von Proben,
- die Organisation der zuständigen Behörden,
- die technische Mindestausrüstung des Personals sowie
- die Durchführung der Überprüfungen (Audits) nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.¹⁴⁷

Die hierzu von den Ländern gemeinsam erarbeiteten Qualitätsstandards und die daraus abgeleiteten länderübergreifenden Verfahrensanweisungen sind nach § 5 Abs. 2 AVV RÜb anzuwenden und anlassbezogen zu aktualisieren.

Die zuständigen obersten Landesbehörden haben eigenverantwortlich dafür zu sorgen, dass die Qualitätsmanagement-Systeme in ihrem Land eingerichtet werden. Die unabhängige Prüfung der Audits obliegt den Aufsicht führenden Behörden.¹⁴⁸ Um die unionsrechtlich vorgeschriebene Unabhängigkeit der Audits und ihrer unabhängigen Prüfung zu gewährleisten, sind diese außerhalb der üblichen Verwaltungsstrukturen durchzuführen.¹⁴⁹

6.2.2 Unterschiedliches Qualitätsmanagement der Länder

Die von den Ländern in der LAV erarbeiteten Grundsätze und Verfahrensanweisungen decken nicht alle in der AVV RÜb vorgeschriebenen Bereiche ab. Es fehlen Vorgaben zur Bearbeitung von Beschwerden.¹⁵⁰ Die Verfahrensanweisungen sind in weiten Teilen allgemein gehalten oder rekurren auf nicht näher spezifizierte „rechtliche Vorgaben“. Sie eröffnen den Ländern damit Spielräume bei der Umsetzung ihrer Qualitätsmanagement-Systeme:

¹⁴⁴ Leitlinien der Europäischen Kommission vom 29. September 2006 für die Auditsysteme der zuständigen Behörden (2006/677/EG). Die Leitlinien sind nicht bindend, dienen den Mitgliedstaaten aber als Orientierungshilfe.

¹⁴⁵ Art. 4 Abs. 6 Satz 2 der Verordnung (EG) 882/2004.

¹⁴⁶ Beschluss der LAGV vom 8. Mai 2006; Beschluss der LAGV vom 6. November 2006 über das Konzept für ein einheitliches Vorgehen der Länder bei der unabhängigen Prüfung von Auditverfahren.

¹⁴⁷ Vgl. Aufzählung in § 5 Abs. 1 Satz 2 AVV RÜb.

¹⁴⁸ § 5 Abs. 4 der AVV RÜb.

¹⁴⁹ Vgl. Ziff. 5.3 der Leitlinien der Europäischen Kommission vom 29. September 2006 für die Auditsysteme der zuständigen Behörden (2006/677/EG).

¹⁵⁰ § 5 Abs. 1 Nr. 7 der AVV RÜb.

- So heißt es in der Verfahrensanweisung „Amtliche Probenahme“: „Bei der Planung sind *verfügbare Personalressourcen*, rechtliche Vorgaben und gegebenenfalls das Ergebnis einer *risikoorientierten Bewertung* zu berücksichtigen.“¹⁵¹
- In derselben Verfahrensanweisung heißt es zudem: „Die verantwortliche Person *kann* über den vorgesehenen Termin der Probeentnahme unterrichtet werden. *Sofern rechtliche Vorgaben dies fordern*, werden amtliche Proben ohne Vorankündigung entnommen.“¹⁵²
- Die Verfahrensanweisung „Anforderung an das Personal“ führt aus: „Die zuständigen Behörden beschäftigen Personal, das über die gesetzlich festgelegte Ausbildung verfügt. [...] Die Fortbildung *erfolgt entsprechend einem Fortbildungsplan*. Dieser soll sicherstellen, dass die Beschäftigten auf ihrem Arbeitsgebiet über den *aktuellen Kenntnisstand* und *angemessene Fertigkeiten* verfügen. Es ist eine *Bedarfsanalyse* durchzuführen.“¹⁵³ Die Verfahrensanweisung „Amtliche Kontrolle“ beschreibt: „Aufgrund der Kontrollergebnisse wird eine neue risikoorientierte Beurteilung des Betriebs vorgenommen und gegebenenfalls die Kontrollfrequenz angepasst.“¹⁵⁴

Erläuterungen zu den o. g. Passagen enthielten die Verfahrensanweisungen nicht.

Die Länder stellten im Rahmen der LAV fest, dass die Qualitätsmanagement-Systeme auf unterschiedliche Weise umgesetzt worden waren.¹⁵⁵ So hatten sie auf der Grundlage ihrer Qualitätsstandards und der länderübergreifenden Verfahrensanweisungen eigene Qualitätsmanagement-Handbücher erstellt, die sich in Regelungsumfang und Regelungstiefe deutlich unterscheiden. Ein Land hatte die Erstellung dokumentierter Verfahren zunächst auf Abläufe und Schnittstellen seines Verbraucherschutzministeriums beschränkt; inzwischen entwickelt es aus den unterschiedlichen Dokumentationen der Kommunen ein landeseinheitliches Qualitätsmanagement.

Mangels präziser einheitlicher Vorgaben verlaufen auch die Audits in den Ländern unterschiedlich. Bei den Ländern bestand noch Anfang 2010 Einvernehmen, dass es in Deutschland *kein* länderübergreifendes Systemaudit gebe.¹⁵⁶ Unterschiede bestanden beispielsweise in der Auswahl der Auditoren und deren Vergütung. Vereinzelt wurde deshalb innerhalb der LAV für nötig gehalten, grundlegende Auditkriterien ländereinheitlich zu konkretisieren (z. B. definierte inhaltliche Mindestanforderungen bezüglich der Auditorenkompetenz, Auditumfang).¹⁵⁷

¹⁵¹ Verfahrensanweisung „Amtliche Probenahme“, Beschluss des LAV vom 21. November 2005, S. 5.

¹⁵² Verfahrensanweisung „Amtliche Probenahme“, Beschluss des LAV vom 21. November 2005, S. 5.

¹⁵³ Verfahrensanweisung „Anforderung an das Personal“, Beschluss der LAV vom 8. Mai 2007, S. 2.

¹⁵⁴ Verfahrensanweisung „Amtliche Kontrolle“, Beschluss des LAV vom 21. November 2005, S. 5.

¹⁵⁵ Protokoll der AG Qualitätsmanagement der LAV zur Sitzung vom 20./21. September 2010, TOP 4.

¹⁵⁶ VProtokoll der AG Qualitätsmanagement der LAV zur Sitzung vom 1./2. Februar 2010, TOP 3.

¹⁵⁷ Protokoll der AG Qualitätsmanagement der LAV zur Sitzung vom 20./21. September 2010, TOP 3.

Die Befragung der Länder durch den Bundesbeauftragten ergab, dass einige Länder noch immer damit befasst waren, ihre Auditsysteme in die Praxis einzuführen. Teilweise war die Auditierung der Überwachungsbehörden mit der Fachaufsicht organisatorisch verknüpft. Flächendeckende Audits bei den obersten Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder hatten nicht stattgefunden. Auch die unabhängigen Prüfungen waren noch nicht in allen Ländern abschließend geregelt und flächendeckend durchgeführt worden. Der Bund hatte der Europäischen Kommission indes bereits Anfang des Jahres 2006 mitgeteilt, dass die unabhängige Prüfung in Deutschland in Verantwortung der zuständigen Länderministerien durchgeführt werde.¹⁵⁸

Zur Harmonisierung der Audits schlug das Bundesverbraucherschutzministerium im Frühling 2011 vor, die unverbindlichen Leitlinien der Europäischen Kommission zur Durchführung von Audits als zwingende Anforderungen in die AVV RÜb aufzunehmen.¹⁵⁹ Die Leitlinien sehen vor, dass unterschiedliche Auditprogramme innerhalb eines Mitgliedstaates wirksam zu koordinieren sind; dies soll „behördenübergreifend ein nahtloses Auditverfahren gewährleisten“. ¹⁶⁰ Die Länder lehnten den Vorschlag des Bundesverbraucherschutzministeriums ab, weil sie eine Einengung ihrer Spielräume bei der Umsetzung von Audits befürchteten.¹⁶¹

Ausweislich seines Bundesaktionsplans sieht das Bundesverbraucherschutzministerium das gegenwärtige Qualitätsmanagement bei der Lebensmittelüberwachung als unzureichend an; es führt darin aus:¹⁶²

- Aufgrund der gestiegenen Anforderungen der letzten Jahre, der größer werdenden Produktvielfalt, moderner Herstellungsverfahren und komplexer Eigenkontrollsysteme sei eine „Kontrolle auf Augenhöhe“ derzeit nicht gewährleistet; es sei notwendig, Kontrollstandards und -strategien anzupassen.
- Die Fachaufsicht der Länderministerien über die zumeist auf kommunaler Ebene stattfindende Lebens- und Futtermittelüberwachung und die behördeninternen Auditierungen würden nicht genügen, um Arbeitsabläufe im Sinne einer „guten Kontrollpraxis“ zu evaluieren; die zu auditierenden Standards sollten sich nicht auf die Organisation und Durchführung der amtlichen Lebens- und Futtermittelüberwachung beschränken, sondern zusätzlich Schulung, Aus- und Weiterbildung des Kontrollpersonals umfassen.
- Der Bundesaktionsplan strebt deshalb an, einen Teil der Auditierungen von länderübergreifend zusammengesetzten Auditorenteams unter Beteiligung des Bundes durchzuführen.

¹⁵⁸ Vgl. Beschluss des LAGV über das Konzept für ein einheitliches Vorgehen der Länder bei der Auditierung von Behörden des gesundheitlichen Verbraucherschutzes vom 8. Mai 2006.

¹⁵⁹ Vgl. dazu Entwurf der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der AVV RÜb, § 5 Abs. 2 Ziff. 9.

¹⁶⁰ Ziff. 5.1 der Leitlinien der Europäischen Kommission für die Auditsysteme der zuständigen Behörden vom 29. September 2006 (2006/677/EG).

¹⁶¹ Stellungnahme der AG Qualitätsmanagement vom 13. Mai 2011 zum Entwurf der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der AVV RÜb.

¹⁶² Ziff. 9 des Bundesaktionsplans vom 14. Januar 2011, vgl. auch Ziff. 1.1.

Der gemeinsame Bund-Länder-Aktionsplan schloss sich den Überlegungen des Bundesaktionsplans im Ergebnis an und verlangt ebenfalls, die Qualitätsmanagement-Systeme zu evaluieren und weiterzuentwickeln.¹⁶³ In einem Eckpunktepapier erwägt das Bundesverbraucherschutzministerium inzwischen, die unabhängige Prüfung einem länderübergreifenden Ausschuss unter Beteiligung des Bundes zu übertragen.¹⁶⁴

6.2.3 Bundeseinheitliche Überwachungsqualität sicherstellen

Der Bundesbeauftragte teilt die Einschätzung des Bundesverbraucherschutzministeriums, dass die derzeitigen Strukturen nicht geeignet sind, bundesweit einheitliche amtliche Kontrollen auf dem erforderlichen Niveau zu gewährleisten. Die Bestimmungen der AVV RÜb, die länderübergreifenden Verfahrensanweisungen und die Qualitätsmanagement-Handbücher der Länder stellen keinen einheitlichen Vollzug der Lebensmittelüberwachung sicher. Sie entsprechen damit nicht den zentralen Erwartungen im EU-Recht, dass die *Qualität* und *Einheitlichkeit* der Kontrollen auf allen Ebenen gewährleistet sein muss.¹⁶⁵

Um die beschriebenen Einfallstore für einen uneinheitlichen Überwachungsvollzug zu schließen, empfiehlt der Bundesbeauftragte, in einem ersten Schritt alle „kritischen“ Kontrollspielräume zu analysieren (Vollziehbarkeitscheck); dazu gehören auch die fehlenden länderübergreifenden Vorgaben gemäß § 5 Abs. 2 AVV RÜb; des Weiteren sind die bestehenden Qualitätsmanagement-Handbücher der Länder auf gravierende Unterschiede zu untersuchen. In einem zweiten Schritt sollten verbindliche und unmittelbar vollziehbare Durchführungsbestimmungen formuliert werden. Insoweit wird Bezug genommen auf die Empfehlungen unter Ziff. 5.4.

Die bestehenden Freiräume bei der Organisation der Kontrollverfahren widersprechen den unionsrechtlichen Anforderungen an ein konsistentes und behördenübergreifendes Auditsystem. Fehlende Elemente, wie die flächendeckende Einführung der Audits und die konsequente Durchführung unabhängiger Prüfungen, müssen schnellstmöglich nachgeholt werden. Nach Überzeugung des Bundesbeauftragten unterliegen auch das Bundesverbraucherschutzministerium und oberste Landesbehörden einer Auditierung. Die Auditierung muss sich auf alle Hierarchieebenen erstrecken und die Aufsicht übenden Stellen mit umfassen. Nur so ist ein nahtloses und lückenloses System zur Qualitätssicherung gewährleistet.¹⁶⁶ Mit der Ratio der Audits nicht vereinbar ist im Übrigen deren Verknüpfung mit den Aufgaben der Fachaufsicht. Audits müssen außerhalb der hierarchischen Struktur der auditierten Organisation erfolgen und von

¹⁶³ Ziff. 9 der gemeinsamen Erklärung der Sonderkonferenz der Verbraucherschutzministerkonferenz und der Agrarministerkonferenz vom 18. Januar 2011 „Unbedenkliche Futtermittel, sicherer Lebensmittel, Transparenz für den Verbraucher“.

¹⁶⁴ Eckpunkte für eine Vereinbarung über die „Absicherung eines abgestimmten Qualitätsmanagement-Systems der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung“ in Umsetzung der Ziff. 9 des Bund-Länder-Aktionsplans.

¹⁶⁵ Art. 4 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004; vgl. auch Erwägungsgründe 14 und 34.

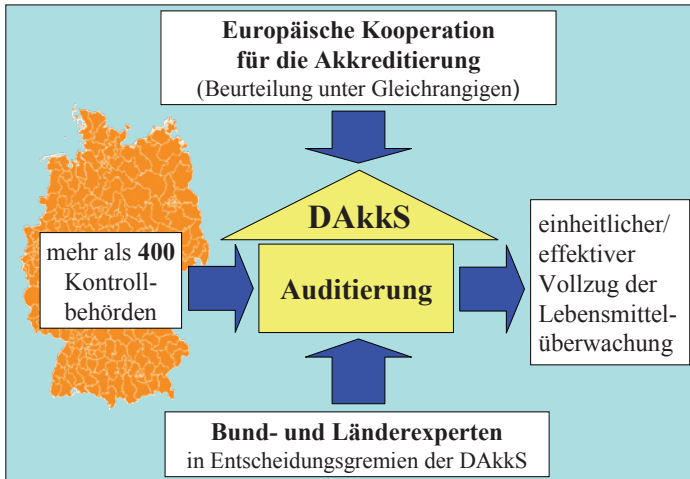
¹⁶⁶ Vgl. Ziff. 5.1 der Leitlinien der Europäischen Kommission für die Auditsysteme der zuständigen Behörden vom 29. September 2006 (2006/677/EG).

dieser unabhängig sein; Mitglieder des Auditteams sollten deshalb nicht zugleich mit der Verwaltung oder Überwachung des zu prüfenden Systems befasst sein.¹⁶⁷

Der Bundesbeauftragte befürwortet die Ankündigungen im Bundesaktionsplan und im Bund-Länder-Aktionsplan, Maßnahmen zur Verbesserung der Audits in Angriff zu nehmen. Bei einem länderübergreifenden Ausschuss für die unabhängige Prüfung sieht er allerdings die Gefahr, dass Verbesserungen nicht zeitnah realisiert werden können. In der Vergangenheit führte die Beratung in Bund-Länder-Gremien oft zu Verzögerungen.¹⁶⁸

Als weitere Möglichkeit schlägt der Bundesbeauftragte vor, die Behörden einer Auditierung nach einheitlichen Kriterien durch die DAkKS als unabhängige Einrichtung zu unterziehen. Die DAkKS bestätigt schon heute die Kompetenz der amtlichen Untersuchungslaboratorien in einem förmlichen Verfahren. Sie unterliegt der Beurteilung unter Gleichrangigen durch die Europäische Kooperation für die Akkreditierung, wodurch die unionsrechtlich geforderte *unabhängige* Prüfung bei Auditierungen unterstützt wird.¹⁶⁹ Durch Einbindung der DAkKS in die Auditierung ließe sich ein geschlossenes bundesweites Qualitätsmanagementsystem einrichten und konsistent betreiben. Die Prüfung durch die DAkKS sollte die fachliche Kompetenz der Kontrollbehörden und alle wesentlichen organisatorischen Merkmale umfassen, z. B. die Ausrüstung der Kontrollbehörden, behördeninterne Vorgaben sowie die Aus- und Weiterbildung des Kontrollpersonals.

Abbildung 8: DAkKS sichert einheitliche Qualität amtlicher Kontrollen



Quelle: Bundesrechnungshof

¹⁶⁷ Vgl. Ziff. 5.3 der Leitlinien der Europäischen Kommission für die Auditsysteme der zuständigen Behörden vom 29. September 2006 (2006/677/EG).

¹⁶⁸ Vgl. vertiefend Ziff. 5.4 und Anlage 2.

¹⁶⁹ Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 vom 9. Juli 2009; vgl. auch Erwägungsgrund 23.

Der Bundesbeauftragte regt an, den Fachverband der Überwachungsbehörden der Länder und des Bundes in die Verfahren der DAkkS einzubeziehen.¹⁷⁰ Hierzu könnten Fachleute der Länder und des Bundes in die Entscheidungsgremien der DAkkS entsandt werden.

6.3 Vergleichbarkeit der Lebensmittelüberwachung

Die Einbindung der DAkkS könnte stufenweise mittels Übergangsfristen etabliert werden. In einem ersten Schritt könnten die Futtermittelkontrollbehörden durch die DAkkS auditiert werden. Die zur Einbindung der DAkkS notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen sollten in das LFGB aufgenommen werden. Um europaweite Sicherheitsstandards zu erreichen, regt der Bundesbeauftragte an, eine unionsrechtliche Regelung anzustoßen. Da die Aufgaben der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung weit überwiegend dezentral – durch die Länder als eigene Angelegenheit – vollzogen werden, ist nach den unionsrechtlichen Erwartungen für ein wirksames Koordinierungsverfahren zu sorgen.¹⁷¹ Zentraler Bestandteil der Koordinierung muss sein, die Qualität der Aufgabenerledigung durch die zahlreichen Akteurinnen/Akteure transparent zu machen. Dazu eignen sich aussagekräftige statistische Daten zur amtlichen Lebensmittelkontrolle sowie Kennziffern, die die Wahrnehmung aller (strategisch) bedeutsamen Aufgaben abbilden.

6.3.1 Strategische Ziele der Länder

Die Länder haben im integrierten mehrjährigen Kontrollplan der Bundesrepublik Deutschland für die Periode vom 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2011 sieben strategische Ziele für die amtlichen Kontrollen in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz und Pflanzengesundheit bestimmt:

- Umsetzung des risikoorientierten Überwachungsansatzes im gesamten Bereich,
- Einführung und Fortentwicklung von Qualitätsmanagement-Maßnahmen bei allen zuständigen Behörden,
- intensive Vernetzung der Kontrollsysteme,
- Erkennung und Minimierung von Rückständen, Kontaminanten, unerwünschten Stoffen und Zoonoseerregern in der gesamten Lebensmittel- und Futtermittelkette,
- Weiterentwicklung wirkungsvoller Konzepte zur Erhaltung der Gesundheit der Tiere und Pflanzen zur Erzeugung sicherer Lebensmittel,
- Sicherstellung tierschutzgerechter Haltungsbedingungen insbesondere für Nutztiere sowie
- effiziente und unbürokratische Umsetzung der Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

Auf operative Ziele, die die strategischen Ziele – kurz- bis mittelfristig orientiert – unterstützen, sowie Kennziffern, mittels derer die Zielerreichung gemessen werden kann, verständigten sich Bund und Länder nicht. Um in den Jahresberichten zum mehrjährigen nationalen Kontrollplan Aussagen über die Erreichung der strategischen Ziele zu treffen, bezog sich das Bundesverbraucherschutzministerium vor allem auf

¹⁷⁰ Vgl. Ziff. 4.3.4.

¹⁷¹ Erwägungsgrund 15 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

die einmal jährlich aktualisierten Daten der Jahresstatistik.¹⁷² Diese bilden die Zielerreichung nur sehr partiell ab; inhaltlich beschränken sie sich darauf, die Ergebnisse der amtlichen Betriebskontrollen und der nach § 8 AVV RÜb entnommenen amtlichen Proben – in Teilen – quantitativ zu beschreiben.

Einzelne Länder wiesen bei Befragung durch den Bundesbeauftragten darauf hin, dass sie im Rahmen ihrer Fachaufsicht weitere Kennziffern erheben. Auch diese geben aber keinen umfassenden Aufschluss über die Zielerreichung. Vereinzelt räumten die Länder ein, dass die Standardisierung der Meldedaten derzeit noch „keine Festlegung von Indikatoren und Kennzahlen erlaubt“.

6.3.2 Länderdaten aus amtlicher Kontrolle nicht vergleichbar

Die Vollzugsbehörden (überwiegend Kommunen) und Labore in den Ländern erfassen und verwalten Daten aus der Lebensmittelüberwachung eigenverantwortlich.¹⁷³ Für die Datenverwaltung von Betriebskontrollen verwenden die amtlichen Kontrollbehörden überwiegend die Software eines privaten Anbieters. Die Programme unterstützen die Kontrollvorgänge und bilden diese ab. Die Daten werden – je nach Verwaltungsaufbau der Länder – in den Kreisbehörden oder obersten Landesbehörden aggregiert. Probendaten werden in Datenverwaltungssystemen der bundesweit rund 40 Untersuchungslabore geführt und in diesen oder von anderen Landesbehörden zusammengefasst.¹⁷⁴

Die Länder übermitteln die aggregierten Daten an den Bund und verwenden hierzu spezielle Formatvorlagen, die in der AVV RÜb vorgegeben sind.¹⁷⁵ Die Datenlieferungen bilden eine wesentliche Grundlage für die Bewertung der Lebensmittelkontrolle in Deutschland. Zudem fließen sie ein in den Bericht zur Umsetzung des integrierten mehrjährigen Kontrollplans. Darin legt der Bund jährlich gegenüber der Europäischen Kommission Rechenschaft ab über den Vollzug der Lebensmittelkontrolle in Deutschland.¹⁷⁶

Das BVL analysierte die von den Ländern übermittelten Betriebs- und Probendaten des Jahres 2008 und stellte fest, dass diese nicht vergleichbar und statistisch kaum verwertbar sind. Fehlende Vorgaben führen zu Unterschieden bei der Erfassung der Betriebsdaten (Detailtiefe, Grundgesamtheit, Verbindung zu Kontrolldaten) und bei der Zusammenstellung der Daten über Lebensmittelproben. Damit ist es kaum möglich, belastbare Aussagen zur Qualität der Lebensmittelkontrolle abzuleiten.¹⁷⁷

¹⁷² Vgl. dazu Anlagen 3 und 4 zu § 22 AVV RÜb, die ein einheitliches Format für die Berichterstattung über die Durchführung der amtlichen Kontrolle von Betrieben und hinsichtlich der Untersuchungsergebnisse der nach § 8 AVV RÜb entnommenen amtlichen Proben sicherstellen sollen.

¹⁷³ Vgl. dazu Ziff. 6.7.1.

¹⁷⁴ Vgl. hierzu Sewekow/Schmidt-Faber/Frost, Daten amtlicher Lebensmittelkontrolle in Deutschland – Analyse und Erfassung der Unterschiede, *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* 2010, S. 313 (315).

¹⁷⁵ § 22 i. V. m. Anlage 3 und 4 AVV RÜb.

¹⁷⁶ Art. 44 der Verordnung (EG) 882/2004.

¹⁷⁷ Vgl. hierzu Sewekow/Schmidt-Faber/Frost, Daten amtlicher Lebensmittelkontrolle in Deutschland – Analyse und Erfassung der Unterschiede, *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* 2010, S. 313 (330).

6.3.3 Benchmarking im Grundgesetz

Im Zuge der zweiten Stufe der Föderalismusreform wurde mit Art. 91d GG eine verfassungsrechtliche Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Leistungsvergleichen (Benchmarking) geschaffen.¹⁷⁸ Leistungsvergleiche streben einen kontinuierlichen Prozess zur Verbesserung und Modernisierung der Verwaltung an. Sie beruhen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und kommen auch zwischen Landesverwaltungen in Betracht.¹⁷⁹ Einzelheiten über die Durchführung von Leistungsvergleichen können in Vereinbarungen bestimmt werden: Dazu gehören die Beauftragung kompetenter und unabhängiger Stellen mit der Durchführung der Leistungsvergleiche, die Bestimmung des Gegenstands und der Methode der Vergleichsstudien, die teilnehmenden Verwaltungen, die Art und Weise der Veröffentlichung der Ergebnisse sowie die Kostenpflicht.¹⁸⁰

Bund und Länder verfolgen auf politischer Ebene seit geraumer Zeit das Ziel, die Regelung des Art. 91d GG in der Verwaltungspraxis umzusetzen. Leistungsvergleiche als Instrument der Verwaltungsentwicklung zu nutzen, ist eine Forderung im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP.¹⁸¹ Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder beschlossen im Dezember 2010, konkrete Leistungsvergleiche dauerhaft zu etablieren; dazu baten sie die Fachministerkonferenzen, konkrete Ziele und Inhalte für geeignete Leistungsvergleiche zu benennen.¹⁸²

6.3.4 Länder lehnen Leistungsvergleiche im Lebensmittelrecht ab

Die LAV beschäftigte sich im April 2011 mit der Einführung von Leistungsvergleichen.¹⁸³ Dabei kam sie zu dem einstimmigen Ergebnis, dass Leistungsvergleiche im gesundheitlichen Verbraucherschutz „nur bedingt angewandt“ werden könnten.¹⁸⁴ Sie begründete dies damit, dass sich die „lebensmittelbezogenen Wirtschaftsstrukturen und die damit korrespondierenden Ausrichtungen“ der Überwachungsbehörden „gravierend“ zwischen den Ländern unterscheiden würden und nur mit „äußersten Einschränkungen länderübergreifend vergleichbar“ seien. Die Überwachungsbedingungen seien abhängig vom produktbezogenem Risiko, weshalb „übergreifende Vergleiche kaum herstellbar“ seien. Die Regelungen der AVV RÜb sowie die gemeinsam erarbeiteten Qualitätsstandards für ein Qualitätsmanagement und die daraus abgeleiteten länderübergreifenden Verfahrensanweisungen¹⁸⁵ würden im Übrigen

¹⁷⁸ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d, BGBl. 2009 I S. 2248; vgl. auch BT-Drs. 16/12410, S. 8.

¹⁷⁹ BT-Drs. 16/12410, S. 8; Heun, in: Dreier, Art. 91d GG Rn. 3.

¹⁸⁰ BT-Drs. 16/12410, S. 10.

¹⁸¹ „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ vom 26. Oktober 2009, S. 110.

¹⁸² Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. Dezember 2010 in Berlin, TOP 4.

¹⁸³ Sitzung am 4./5. April 2011.

¹⁸⁴ Votum der LAV-Mitglieder: 16 Stimmen dafür, 0 Gegenstimmen, 0 Enthaltungen.

¹⁸⁵ § 5 Abs. 2 AVV RÜb.

sicherstellen, dass die Überwachungsbehörden bei ihrer Überwachungstätigkeit einem einheitlichen Maßstab unterliegen. Durch diese „Standardisierung des behördlichen Handelns“ seien „positive Effekte abzuleiten“, die „auch bei Leistungsvergleichen erzielbar sind“. Des Weiteren sei geplant, bei Gaststätten und Restaurants Überwachungsergebnisse durch ein einheitliches Kontrollbarometer zu veröffentlichen.

Ungeachtet dessen teilten die Länder bei Befragung durch den Bundesbeauftragten mit, dass eine Projektgruppe der LAV derzeit Vorschläge für eine neue Jahresstatistik einschließlich neuer Kennzahlen und Indikatoren entwickeln würde.¹⁸⁶ Ergebnisse lagen zum Zeitpunkt der Begutachtung allerdings noch nicht vor. Sowohl im Expertengremium als auch bei Befragung durch den Bundesbeauftragten machten die Länder ihr Interesse an Kennzahlen und Indikatoren deutlich. Überlegungen der Länder hierzu könnten in den mehrjährigen nationalen Kontrollplan aufgenommen werden.

6.3.5 Vergleichende Statistiken und Analysen steigern Lebensmittelsicherheit

(1) Der Bundesbeauftragte hält es für dringend erforderlich, die Validität der nach der AVV RÜb übermittelten Daten aus der amtlichen Lebensmittelkontrolle sicherzustellen, um verwertbare Statistiken zu ermöglichen.

Die Analysen des BVL zeigen, dass die von den zuständigen Behörden erfassten Kontrolldaten nicht vergleichbar und als Grundlage für die Bewertung, Steuerung oder Verbesserung der Lebensmittelsicherheit kaum verwendbar sind. Ein bundesweit einheitliches Vorgehen beim Erfassen und Aggregieren der Daten ist deshalb unverzichtbar. Dazu müssen Unschärfen konsequent erfasst und geklärt werden; die verantwortlichen Beschäftigten sollten auf der Basis eines verbindlichen Leitfadens geschult werden.¹⁸⁷ Der Bund sollte darauf hinwirken, dass entsprechende Vorgaben in die AVV RÜb aufgenommen werden.

(2) Der Bundesbeauftragte widerspricht zudem der ablehnenden Einschätzung der LAV zu Leistungsvergleichen. Nach seiner Auffassung bietet sich die staatliche Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung in besonderer Weise für Leistungsvergleiche auf Länderebene an. Die Länder erledigen die Aufgaben im gesundheitlichen Verbraucherschutz als eigene Angelegenheiten; sie entscheiden damit weitgehend eigenverantwortlich, wie sie die gesetzgeberischen Ziele umsetzen. Ein Vergleich der Leistungen, Kosten und Wirkungen beim Vollzug der staatlichen Lebensmittelüberwachung ist deshalb besonders lohnenswert. Leistungsvergleiche erzielen aus Sicht des Bundesbeauftragten die nötige Transparenz, um einen föderalen Wettbewerb um innovative Lösungen anzustoßen sowie Effektivität und Effizienz der staatlichen Lebensmittelüberwachung zu steigern.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Vgl. Art. 44 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004; § 22 i. V. m. Anlagen 3 und 4 der AVV RÜb.

¹⁸⁷ So auch Sewekow/Schmidt-Faber/Frost, Daten amtlicher Lebensmittelkontrolle in Deutschland – Analyse und Erfassung der Unterschiede, *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* 2010, S. 313 f.

¹⁸⁸ Leistungsvergleiche haben sich aus Bundessicht insbesondere beim Vollzug von Bundesrecht auf Landes- oder Kommunalebene bewährt, so auch Gutachten der Bertelsmann-Stiftung vom 18. April 2011 „Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG – Vorschläge für Strukturen und Prozesse“, S. 13; Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrates vom Juli 2010, S. 40.

Die Bestimmungen der AVV RÜb sowie die Qualitätsstandards beim Qualitätsmanagement mit den dazugehörigen länderübergreifenden Verfahrensanweisungen stellen Leistungsvergleiche nicht in Frage. Vielfach – auch in sicherheitsrelevanten Bereichen – eröffnen sie Handlungsspielräume, sind nicht unmittelbar vollziehbar und tragen deshalb nur eingeschränkt zu einem einheitlichen Vollzug der amtlichen Überwachung bei.¹⁸⁹ Die geplante Veröffentlichung von Überwachungsergebnissen ist im politischen Raum umstritten und nicht gesichert.¹⁹⁰

Der Bundesbeauftragte empfiehlt dem Bundesverbraucherschutzministerium, bei den Ländern dafür zu werben, den Vollzug des Lebensmittelrechts nach Art. 91d GG zu vergleichen. Um seiner gesamtstaatlichen Verantwortung zu entsprechen, sollte der Sachverstand des Bundes hierbei berücksichtigt werden.¹⁹¹ Leistungsvergleiche sollten sich möglichst auf alle wesentlichen Überwachungsaufgaben erstrecken. In besonderer Weise eignen sich Leistungsvergleiche zudem bei operativen Maßnahmen zur Erreichung der strategischen Länderziele: Bund und Länder sollten sich dazu auf messbare, operative Ziele verständigen und diese mit geeigneten Kennziffern hinterlegen. Der mehrjährige nationale Kontrollplan könnte dafür ein geeigneter Ort sein. Anstrengungen zur Zielerreichung können durch Kennziffern gemessen und gestärkt werden. Dies setzt voraus, dass die Kennziffern auch unterjährig in regelmäßigen Abständen erhoben werden. Etwaige Fehlentwicklungen müssen frühzeitig aufgezeigt werden, damit rechtzeitig „gegengesteuert“ werden kann.

Falls der Bund künftig operative Kontrollaufgaben übernehmen wird, sollte er in den Leistungsvergleich unmittelbar einbezogen werden.¹⁹² Um übergreifende Leistungsvergleiche zu etablieren, sollten sich Bund und Länder in einem ersten Schritt auf

- die zu untersuchenden Felder,
- die Untersuchungsmethoden und
- geeignete Kennzahlen

verständigen. Hierüber sollte eine schriftliche Vereinbarung geschlossen werden. Da sowohl Bundes- als auch Länderinteressen betroffen sind, empfiehlt es sich, als Grundlage und Arbeitsauftrag für Leistungsvergleiche im Lebensmittelrecht einen Beschluss der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern herbeizuführen.¹⁹³

¹⁸⁹ Vgl. Ziff. 5.2, 6.2.

¹⁹⁰ Der Tagesspiegel, „Der zweite Anlauf“ vom 16. September 2011, abgerufen unter: www.tagesspiegel.de (22. September 2011); Der Tagesspiegel, „Restaurant-Ampel steht auf Rot“ vom 2. August 2011, abgerufen unter: www.tagesspiegel.de (2. August 2011); Mitteldeutsche Zeitung, „Gerangel um die Hygiene-Ampel vom 30. August 2011, abgerufen unter: www.mz-web.de (30. August 2011).

¹⁹¹ Zur gesamtstaatlichen Verantwortung des Bundes vgl. Ziff. 3.

¹⁹² Vgl. hierzu die Empfehlungen des Bundesbeauftragten unter Ziff. 7.5.

¹⁹³ Vgl. Gutachten der Bertelsmann-Stiftung vom 18. April 2011, „Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG – Vorschläge für Strukturen und Prozesse“, S. 14, wonach die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern „ein geeignetes Koordinierungs- und Entscheidungsgremium“ ist, wenn es um Leistungsvergleiche geht, die sowohl Bundes- als auch Landesinteressen betreffen.

6.4 Aufsicht auf Bundesebene

Der Bund trägt die gesamtstaatliche Verantwortung für den ordnungsgemäßen Vollzug des Unionsrechts durch die Länder. Art. 84 Abs. 3 GG verpflichtet ihn zur Aufsicht darüber, dass die Länder die Normen der EU und des Bundes¹⁹⁴ rechtlich einwandfrei vollziehen.¹⁹⁵ Dies soll den Gesetzeszweck sicherstellen, der vor allem darin besteht, Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitlichen Risiken entlang der Lebensmittelkette zu schützen.

6.4.1 Rechtlicher Rahmen

Die Vorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelrechts werden weit überwiegend von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt (Art. 83, 84 GG).¹⁹⁶ Die Aufsicht über den Vollzug durch die Länder soll dem Bund Einfluss auf die Anwendung der Normen seines Verantwortungsbereichs verschaffen. Er soll die Möglichkeit haben, auf eine einheitliche Geltung der Rechtsvorschriften¹⁹⁷ und einen wirksamen Gesetzesvollzug¹⁹⁸ hinzuwirken.

Gegenstand der Rechtsaufsicht ist jedwedes Tätigwerden oder Unterlassen der Länder – gleichgültig in welcher Rechtsform.¹⁹⁹ Art. 84 Abs. 3 Satz 1 GG berechtigt und verpflichtet den Bund, sich über den Normvollzug der Länder durch kontinuierliches Beobachten, Sammeln und Analysieren von Erkenntnissen zu informieren („permanentes Monitoring“).²⁰⁰ Der Bund ist gehalten, mögliche Gefahren für die Grundrechte der Bürger frühzeitig zu ermitteln und ihnen mit den erforderlichen Mitteln zu begegnen.²⁰¹ Werden Mängel beim Vollzug der Normen festgestellt, stehen als Aufsichtsinstrumente die formlose Beanstandung²⁰² und die förmliche Mängelrüge zur Verfügung. Im weiteren Verfahren treten die Anrufung von Bundesrat und Bundesverfassungsgericht²⁰³ sowie die Ausübung des Bundeszwangs²⁰⁴ hinzu. Im Übrigen kann es bei bestimmten Befunden angezeigt sein, Defizite auszuräumen, indem Normen nachgebessert oder durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden.²⁰⁵ Wenn eine

¹⁹⁴ Einschließlich Verwaltungsvorschriften und Einzelweisungen nach Art. 84 Abs. 2 und Abs. 5 GG, vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 84 GG Rn. 18; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 84 GG Rn. 83.

¹⁹⁵ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 84 GG Rn. 18; Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, Art. 84 GG Rn. 60.

¹⁹⁶ Vgl. Ziff. 2.2.

¹⁹⁷ BVerfGE 11, S. 6 (18); BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09 –, NVwZ 2010, 1549, 1554.

¹⁹⁸ BVerfGE 22, S. 180 (210); BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09 –, NVwZ 2010, 1549, 1554.

¹⁹⁹ Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, S. 805.

²⁰⁰ Art. 84 Abs. 3 Satz 2 GG beschreibt mit der Entsendung von Beauftragten nur eine spezielle Möglichkeit der Erkenntnisgewinnung, vgl. auch Kirchhof, in: Maunz/Dürig, Art. 84 GG Rn. 196, 206; so auch Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Art. 84 GG Rn. 19; Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 84 GG Rn. 84.

²⁰¹ BVerfGE 49, S. 89 (132).

²⁰² Trute, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 84 GG Rn. 85.

²⁰³ Art. 84 Abs. 4 GG.

²⁰⁴ Art. 37 GG.

²⁰⁵ Überdehnte Gestaltungsfreiheiten, die sich aus Ermessensspielräumen und unbestimmten Rechtsbegriffen ergeben, können dadurch „eingefangen“ werden; zur Präzisierung des Durchführungsrechts vgl. im Übrigen Ziff. 5.

Gefährdungslage für die Gesundheit der Verbraucher ein bestimmtes Maß überschreitet, kann sich ein Handlungsbedarf verfassungsrechtlich zu einer Nachbesserungspflicht verdichten (Gebot des dynamischen Rechtsgüterschutzes).²⁰⁶

Ansprechpartner des Bundes bei der Rechtsaufsicht sind in der Regel die obersten Landesbehörden.²⁰⁷ Ein funktionierendes Aufsichtssystem setzt deshalb voraus, dass die obersten Landesbehörden ihrerseits durch eine geordnete Fachaufsicht über den Normvollzug der nachgeordneten Kontrollbehörden informiert sind. Bei Befragung der Länder durch den Bundesbeauftragten wurde allerdings vereinzelt eingeräumt, dass die personelle Ausstattung für die Fachaufsicht „grenzwertig“ sei.

6.4.2 Unzureichende Rechtsaufsicht durch den Bund

Der Bund hat bisher keine systematische Rechtsaufsicht im Lebensmittel- und Futtermittelrecht ausgeübt. Das von Art. 84 Abs. 3 Satz 1 GG vorausgesetzte permanente Monitoring findet nicht statt. Die Kenntnisse des Bundes über die Aufgabenerledigung durch die zuständigen Stellen in den Ländern sind unvollständig und beruhen auf zufälligen Erfahrungen. Das Bundesverbraucherschutzministerium verfügt nach eigenen Auskunft gegenüber dem Bundesbeauftragten über keine regelmäßig aktualisierte Sammlung der in den Ländern zum Kontrollwesen ergangenen Gesetze und Rechtsverordnungen sowie Qualitätsmanagement-Handbücher.²⁰⁸ Mitunter beantworteten die Länder Informationsgesuche des Bundes in der Vergangenheit nicht, nur zögerlich oder unvollständig. Übermittelte Länderdaten waren teilweise wegen unterschiedlicher Bezugsgrößen nicht vergleichbar und nicht auswertbar.²⁰⁹ Informationsdefizite zur Organisation und Durchführung der amtlichen Kontrollen in den Ländern traten etwa beim Dioxin-Geschehen Anfang des Jahres 2011 zu Tage. Folgerichtig sahen der Aktionsplan des Bundes und der gemeinsame Bund-Länder-Aktionsplan im Januar 2011 vor, die Qualitätsmanagementsysteme flächendeckend zu evaluieren, die Qualität der amtlichen Kontrolle länderübergreifend zu auditieren und den Bund in das Verfahren einzubeziehen.²¹⁰ Korrigierende Aufsichtsinstrumente vermied der Bund allerdings.

Im Zuge der Befragung durch den Bundesbeauftragten äußerten Vertreterinnen/Vertreter einzelner Länder den Wunsch, dass der Bund sich stärker in die Klärung von Rechtsfragen einbringen möge, damit die Normen einheitlicher und wirksamer vollzogen werden könnten. Einige Länder räumten ein, dass ihre fachaufsichtlichen Informationsinstrumente verbesserungsbedürftig seien.

²⁰⁶ Isensee, in: Handbuch des Staatsrechts, Band V, § 111 Rn. 155; vgl. auch Ziff. 3.

²⁰⁷ Art. 84 Abs. 3 Satz 2 GG.

²⁰⁸ Zum Qualitätsmanagement vgl. Ziff. 6.2.

²⁰⁹ Z. B. wiesen die integrierten mehrjährigen Einzel-Kontrollpläne der Länder Personalkapazitäten in verschiedener Form aus: teilweise als Vollzeitäquivalente, andernorts als Planstellen- und Stellensoll, in weiteren Fällen als besetzte Planstellen und Stellen.

²¹⁰ Vgl. Ziff. 9 des Aktionsplans des Bundes und des Bund-Länder-Aktionsplans.

6.4.3 Systematische Aufsicht steigert Wirksamkeit des Lebensmittelrechts

Der Bund schöpft die Potenziale der Rechtsaufsicht nicht aus. Er nimmt „blinde Flecken“ in Kauf, die mit seiner verfassungsrechtlich begründeten gesamtstaatlichen Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit in Deutschland unvereinbar sind.²¹¹ Dadurch besteht die Gefahr, dass normative Lücken oder Mängel nicht rechtzeitig wahrgenommen werden und der beabsichtigte Schutz der Verbraucherinnen/Verbraucher gefährdet wird. Die Notwendigkeit, Rechtsnormen nachzubessern oder auf den Vollzug der Länder einzuwirken, tritt erst durch öffentlichkeitswirksame „Skandale“ zu Tage. Dies widerspricht der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Staatsorgane, mögliche Gefahren für die Grundrechte der Bürger vor ihrer Realisierung aufzudecken und abzuwenden. Zugleich riskiert der Bund, dass ihn die EU für Fehlentwicklungen beim Ländervollzug in die Verantwortung nimmt.

Der Bundesbeauftragte schlägt deshalb vor, die Rechtsaufsicht über den Vollzug des Lebensmittel- und Futtermittelrechts durch die Länder zu aktivieren. Dazu sollten die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen getroffen werden, z. B. durch Einrichtung einer neuen Organisationseinheit. Künftig sollte sichergestellt werden, dass der Bund kontinuierlich informiert ist, wie die Normen in den Ländern vollzogen werden. Auf der Grundlage eines turnusmäßigen Berichtswesens sollte er dazu bei den Ländern die für ein permanentes Monitoring nötigen Daten anfordern.

Unabhängig davon regt der Bundesbeauftragte an, mit jährlich wechselnden Beobachtungsschwerpunkten bestimmte Vollzugsbereiche einer vertieften Aufsicht zu unterziehen. Erforderlichenfalls sind dazu Beauftragte zu den Ländern zu entsenden. Die Länder sollten ihrerseits im Wege der Fachaufsicht eine ausreichende Datengrundlage zum Rechtsvollzug in ihrem Verantwortungsbereich gewährleisten. Treten beim Vollzug des Lebensmittelrechts rechtliche Unschärfen zu Tage, sollte der Bund durch verbindliche Hinweise auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirken und etwaige normative Lücken oder Mängel beseitigen.

6.5 Personelle und finanzielle Ausstattung der Überwachungsbehörden

Das EU-Recht gibt verbindlich vor, dass die Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Kontrollen die nötigen Mittel bereitzustellen haben.²¹² Dazu sind gegebenenfalls Gebühren oder Kostenbeiträge zu erheben.

²¹² Vgl. Art. 26 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, wonach die Mitgliedstaaten für „angemessene finanzielle Mittel für die amtliche Kontrolle“ sorgen, damit die „erforderlichen personellen und sonstigen Mittel bereitgestellt werden können“. Für einzelne Bereiche der Überwachungstätigkeit ist der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten zur Finanzierung eingeschränkt, insbesondere bei der Fleischuntersuchung: Kraft EU-rechtlicher Vorgaben sind hier Mindestgebühren bzw. Mindestbeiträge einzuführen, vgl. im Einzelnen Anhänge IV – VI der Verordnung (EG) Nr. 882/2004; vgl. im Übrigen auch § 3 Abs. 1 AVV RÜb, wonach die Länder dafür zu sorgen haben, dass fachlich ausgebildete Personen „in ausreichender Zahl“ zur Verfügung stehen; nach welchen Kriterien diese Zahl zu ermitteln ist, gibt die AVV RÜb nicht vor.

6.5.1 Ausstattung der Überwachung und Personalbedarfsermittlung

Die personelle Ausstattung der amtlichen Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung in den Ländern gestaltet sich unterschiedlich. Unions- oder bundeseinheitliche Vorgaben zur Personalbedarfsermittlung existieren nicht. Auch die Länder trafen gegenüber ihren Kommunen überwiegend keine Regelungen. Vereinzelt erließen sie Leitlinien zur personellen Ausstattung der Überwachungsämter. Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden und belastbaren Bemessungsgrundlagen wurden in der Vergangenheit nicht flächendeckend durchgeführt. Die zuständigen Kontrollbehörden ermittelten ihre Bedarfe nach unterschiedlichen Kriterien: Die vorgefundenen Ansätze beruhten beispielsweise auf der Einwohnerzahl im jeweiligen Zuständigkeitsbereich der Überwachungseinrichtungen, der Zahl der zu kontrollierenden Betriebe oder der Zahl der durchzuführenden Kontrollen. Wie viele Kontrollen Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleure durchführen können, beurteilten die zuständigen Stellen uneinheitlich.²¹³

In der Vergangenheit wurde wiederholt Kritik an den personellen Kapazitäten der amtlichen Überwachung geäußert: Bundesweit seien rund 2 500 Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleure bei den amtlichen Überwachungsstellen beschäftigt. Sie seien mit der Kontrolle von mehr als 1,1 Mio. Betrieben überfordert; es fehlten bundesweit rund 1 500 Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleure.²¹⁴

Vertreterinnen und Vertreter der Länder, die im Rahmen dieser Untersuchung befragt wurden, bestritten überwiegend einen Mangel an Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleuren in dieser Größenordnung. Sie räumten aber ein, dass es zu wenig Personal gebe und begründeten dies vor allem mit der allgemein angespannten Haushaltssituation bei Kommunen. Spürbarer Bedarf herrsche vor allem bei höher qualifiziertem Kontrollpersonal, z. B. bei Veterinärinnen/Veterinären und Chemikerinnen/Chemikern. Bei der Befragung durch den Bundesbeauftragten räumten einzelne Länder zudem personelle Engpässe bei Laboren und obersten Landesbehörden (Fachaufsicht) ein. Häufig könne das Soll der planmäßigen Kontrollen nicht erfüllt werden. Grundsätzlich werde aber versucht, mit dem vorhandenen Personal auf der unteren Überwachungsebene eine optimale Wirkung zu erzielen. Der Landkreistag wies gegenüber dem Bundesbeauftragten darauf hin, dass die Aufgabenmehrung zu einer Arbeitsverdichtung geführt habe, die „mittlerweile an die Kapazitätsgrenzen der Beschäftigten“ stoße.

Um Personalressourcen zu sparen, führte ein Land einen sechsmonatigen Ausbildungsgang zur amtlichen Kontrollassistentin/zum amtlichen Kontrollassistenten ein. Ziel dieses neuen Assistenzberufs ist die Verstärkung und Unterstützung des Personals in der behördlichen Lebensmittelüberwachung.²¹⁵

²¹³ Vgl. zu diesem Thema auch Unterrichtung des Landtages Rheinland-Pfalz durch den Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2009, LT-Drs. 15/3500, S. 52 f.

²¹⁴ Vgl. etwa Äußerung des Vorsitzenden des Bundesverbands der Lebensmittelkontrolleure e. V. vom 15. April 2011 im NDR-Radio; abgerufen unter: www.ndr.de (21. April 2011).

²¹⁵ Vgl. Verordnung über die Ausbildung und Prüfung zur amtlichen Kontrollassistentin und zum amtlichen Kontrollassistenten des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. Januar 2008.

Der Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure führte im Sommer 2011 bei seinen Mitgliedern eine Befragung über die sächliche Ausstattung der Kontrollbehörden durch. Daran nahmen rund 1 500 Personen teil. Die Befragung ergab, dass nur 15 % der Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleure über ein Notebook verfügten; ein Mangel herrschte auch bei vielen weiteren wichtigen Hilfsgeräten: 80 % der befragten Personen hatten kein Fettmessgerät; mehr als der Hälfte der Befragten fehlten Temperatur-Datenlogger, Infrarotmessgeräte und Kälteschutz-Utensilien.²¹⁶

6.5.2 Finanzierung amtlicher Überwachung

Von der Möglichkeit, Gebühren zu erheben, machten die Überwachungsstellen in unterschiedlicher Weise Gebrauch. Gebühren richten sich nach den jeweiligen Gebührenordnungen der Länder. Für *routinemäßige* Kontrollen und Untersuchungen sind nach den Gebührenordnungen der Länder derzeit in der Regel keine Gebühren geltend zu machen. Dies begründeten die Länder – bei Befragung durch den Bundesbeauftragten – überwiegend damit, dass die Kontrolle als „Daseinsvorsorge des Staates“ im öffentlichen Interesse erfolge; ein Land sprach sich demgegenüber *für* Gebühren bei der Regelüberwachung aus und regte an, das Thema aufgrund „defizitärer öffentlicher Haushalte“ erneut aufzugreifen. Die Länder beraten derzeit in der LAV die mögliche Einführung von Gebühren in Bereichen, in denen bislang keine Gebührenpflicht besteht.

6.5.3 Ausreichende finanzielle Ausstattung gewährleisten

(1) Die personellen und sächlichen Kapazitäten der Überwachungseinrichtungen müssen die erforderlichen Schutzfunktionen der Lebensmittelüberwachung nach den EU-rechtlichen Vorgaben jederzeit umfassend sicherstellen. Daraus folgt, dass der quantitative, qualitative und organisatorische Zuschnitt eines Überwachungsamtes auf dessen Aufgaben im Einzelnen auszurichten ist. Diese Aufgaben müssen im Vorfeld analysiert werden. Die erforderliche Personalausstattung folgt maßgeblich dem nach der Risikoanalyse ermittelten Kontrollumfang. Kontrolldefizite müssen mit organisatorischen und personellen Maßnahmen abgebaut werden.

Die vorgefundenen Ansätze zur Personalbemessung überzeugen nur bedingt. In vielen Ländern ist die erforderliche Personalausstattung für den Bereich der Lebens- und Futtermittelsicherheit im Wesentlichen nicht nachvollziehbar oder nicht korrekt belegt.

Die personellen Kapazitäten der amtlichen Überwachungseinrichtungen können nicht allein anhand der Einwohnerzahl ermittelt werden. Maßgebliche Faktoren, die Einfluss auf den örtlich erforderlichen Kontrollaufwand haben, bleiben so außer Betracht, etwa die örtliche Wirtschaftsstruktur. Genauso wenig kann die Personalbemessung isoliert aufgrund der Betriebszahlen oder der – durch Risikoanalyse ermittelten – Zahl notwendiger Betriebskontrollen vorgenommen werden: Die Zahl der zu kontrollierenden Be-

²¹⁶ Schriftliche Auskunft des Bundesverbandes der Lebensmittelkontrolleure e. V. gegenüber dem Bundesbeauftragten vom 6. September 2011.

triebe ist – neben der Betriebsgröße und der Betriebsart – nur *ein* Merkmal, das den Aufwand von Betriebskontrollen abbildet. Betriebskontrollen als solche sind im Übrigen nur ein Teil der Aufgaben amtlicher Überwachung. Zu den wesentlichen weiteren Aufgaben gehören die Entnahme von Plan- und Verdachtsproben, die Überwachung von Rückrufen gefährlicher Produkte aufgrund von Schnellwarnungen, die Beratung von Lebensmittelunternehmen sowie das Verfassen von Stellungnahmen. Der durchschnittliche Zeitaufwand sämtlicher Tätigkeiten (im Außen- und Innendienst) sollte aus Sicht des Bundesbeauftragten bei Ermittlung des Personalbedarfs berücksichtigt werden.

Aufgabe einer Personalbedarfsermittlung ist es, den für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf möglichst genau zu bestimmen. Da der Personalbedarf nach anerkannten analytischen Methoden zu ermitteln ist, erfordert dies bei Planung, Entscheidung und Umsetzung einen hohen Grad an Methodenwissen und Fachkompetenz. Für die Bundesverwaltung sind geeignete Methoden im Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen des Bundesministeriums des Innern beschrieben.²¹⁷

Um die Personalbedarfsermittlung im Bereich der Lebens- und Futtermittelsicherheit weitgehend zu vereinheitlichen, sollten Länder und Kommunen gemeinsame Leitlinien einschließlich aller hierzu notwendigen und sinnvollen Kriterien entwickeln. Dadurch würde zugleich eine verlässliche Grundlage für Leistungsvergleiche geschaffen.²¹⁸ Die Initiative für gemeinsame Leitlinien anzustoßen, liegt in der Zuständigkeit der Länder.

Die Möglichkeiten des Bundes, ein verbindliches bundeseinheitliches Ausführungsrecht zum Personalwesen zu erlassen, sind sehr begrenzt: Gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG können die Länder im Bereich der ländereigenen Verwaltung von Vorgaben des Bundes zur Regelung des Verwaltungsverfahrens und zur Einrichtung der Behörden grundsätzlich abweichen. Vorgaben ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder sind nur unter strengen Voraussetzungen – mit Zustimmung des Bundesrates – möglich und beschränken sich auf das *Verwaltungsverfahren*.²¹⁹ Zur *Einrichtung der Behörden* hat der Bund keine Befugnis, verbindliche Vorschriften ohne Abweichungsmöglichkeit zu erlassen.

(2) Bestrebungen einzelner Länder, Assistenzkräfte für einfache Tätigkeiten einzusetzen, sind aus Sicht des Bundesbeauftragten grundsätzlich zu befürworten. Dies setzt voraus, dass die Assistenzkräfte tatsächlich nur zur *Unterstützung* der Kontrolleurinnen und Kontrolleure eingesetzt werden, etwa bei der Proben-Entnahme sowie der Überprüfung von Handelsklassen und Lebensmittel-Kennzeichnungen. Qualifizierte Kontrollaufgaben dürfen ihnen nicht in alleiniger Verantwortung übertragen werden.

(3) Das Argument einzelner Länder, für mehr Überwachungspersonal und eine besseren sächliche Ausstattung fehlten die Mittel, überzeugt nicht. Das EU-Recht verbietet

²¹⁷ Vgl. BMI O 1–131 024–1/2, Juli 2007; im Internet abrufbar unter: www.orghandbuch.de.

²¹⁸ Vgl. Ziff. 6.3.

²¹⁹ Gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG kann der Bund in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln.

es, aus Kostengesichtspunkten auf eine angemessene finanzielle Ausstattung der amtlichen Kontrolle zu verzichten oder Abstriche zu machen. Die Mitgliedstaaten haben die Kontrollstrukturen bei freier Wahl der Finanzierungsform (Steuern, Gebühren oder Kostenbeiträge) so auszustatten, dass diese ihre an den hohen Zielen des EU-Rechts ausgerichteten Aufgaben wirksam erfüllen können. Soweit dies nicht steuerfinanziert geschieht, besteht die Möglichkeit, auch bei Regelkontrollen und -untersuchungen – die auf keine unmittelbare Veranlassung eines Unternehmens zurückgehen – Gebühren zur Deckung der Verwaltungskosten zu erheben. Herstellung, Verarbeitung und Vermarktung von Lebensmitteln stellen ein potenziell gefährliches Tun dar, das Gebühren auslösen kann. Die Bestimmungen in Art. 26 f. der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 beschränken die Befugnis zur Schaffung von Gebührentatbeständen deshalb auch nicht auf Anlasskontrollen und -untersuchungen. Vielmehr sind EU-rechtlich schon jetzt in bestimmten Untersuchungsbereichen – auch bei Regelkontrollen und -untersuchungen – Mindestgebühren bzw. Mindestkostenbeiträge zu erheben.²²⁰

Durch Gebühren für die Regelüberwachung können die Länder – im Bedarfsfall – staatlich verursachte Kosten für sichere Lebensmittel nach dem Verursacherprinzip (zunächst) auf die zu kontrollierenden Unternehmen und (letztlich) über deren Preisgestaltung auf die Endabnehmer als maßgebliche Nutznießer verlagern. Dies entlastet die öffentlichen Haushalte und erleichtert die Ausstattung der Behörden mit den erforderlichen Personal- und Sachmitteln. Falls Gebühren für die Regelüberwachung erhoben werden, sollte haushalterisch sichergestellt sein, dass sie unmittelbar der Lebensmittel- und Futtermittelkontrolle zu Gute kommen.

6.6 Qualifikation des Kontrollpersonals

Das Kontrollpersonal in den Behörden muss qualifiziert ausgebildet sein, um amtliche Kontrolle fachgerecht und sachkundig durchführen zu können. Die Ausbildung muss eine kontinuierliche Weiterbildung durch angemessene Nachschulungen umfassen.²²¹

6.6.1 Nationale Vorgaben

Nach den Bestimmungen des LFGB ist das Bundesverbraucherschutzministerium ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung Vorschriften über die fachlichen Anforderungen des Kontrollpersonals zu erlassen. Soweit das Bundesverbraucherschutzministerium hiervon keinen Gebrauch macht, können die Landesregierungen eigene Rechtsverordnungen erlassen.²²²

Mit der Lebensmittelkontrollleur-Verordnung traf das damalige Bundesverbraucherschutzministerium im Jahr 2001 Regelungen zu den fachlichen Anforderungen des Kontrollpersonals und zum Nachweis dieser Anforderungen bei Lebensmittelkontrol-

²²⁰ Vgl. Art. 27 Abs. 2 und Anhang IV und V der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 für Produktkontrollen bei Fleisch, Milch und Fischen sowie für die Einfuhr von tierischen und nichttierischen Lebensmitteln aus Drittstaaten (vgl. zu letzterem auch Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 669/2009).

²²¹ Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004; § 42 Abs. 1 Satz 1 LFGB.

²²² § 42 Abs. 1 Satz 2 und 3 LFGB.

len; dabei ermächtigte es die Länder, ergänzende Bestimmungen zu einer Eignungsprüfung im Rahmen des Anforderungsnachweises zu treffen.²²³ Für den Bereich der Futtermittelüberwachung erließ das Bundesverbraucherschutzministerium im Jahr 2003 die Futtermittelkontrollleur-Verordnung und bestimmte darin Einzelheiten zu der hier nachzuweisenden Sachkunde des Kontrollpersonals.

Nach den Bestimmungen der Verordnungen stimmen die Anforderungen an die Sachkunde der Lebensmittelkontrollleurin/des Lebensmittelkontrollleurs und der Futtermittelkontrollleurin/des Futtermittelkontrollleurs weitgehend überein; insbesondere sind die Tätigkeiten, zu denen beide befähigt sein müssen, im Wesentlichen identisch.²²⁴

Unterschiede bestehen demgegenüber bei den Vorschriften zum Nachweis der erforderlichen Sachkunde: So weist die Anforderungen einer *Lebensmittelkontrollleurin*/eines *Lebensmittelkontrollleurs* nach, wer

- in einem Beruf mit Bezügen zu Lebensmitteln eine Fortbildungsprüfung nach dem Berufsbildungsgesetz oder der Handwerksordnung oder als Techniker mit staatlicher Abschlussprüfung in einem Lebensmittelberuf bestanden hat und
- einen in der Regel 24 Monate dauernden Lehrgang absolviert hat, der einen theoretischen Unterricht und praktische Unterweisungen einschließlich Praktika umfasst und mit einer Abschlussprüfung endet.²²⁵

Die Sachkunde-Anforderungen der *Futtermittelkontrollleurin*/des *Futtermittelkontrollleurs* erfüllt demgegenüber, wer

- den Abschluss eines einschlägigen Hochschulstudiums²²⁶ oder
- in einem einschlägigen Beruf²²⁷ eine Fortbildungsprüfung, insbesondere Meisterprüfung, und eine anschließende mindestens *dreijährige leitende Tätigkeit* in einem Futtermittelbetrieb oder
- als Techniker oder Absolvent eines gleichwertigen Bildungsganges seine Qualifikation durch Fachkenntnisse und Erfahrungen, insbesondere durch eine mindestens *dreijährige leitende Tätigkeit* bei der Mischfutter-, Vormischungs- oder Zusatzstoffherstellung, und

den erfolgreichen Abschluss eines Lehrgangs nachweist, der in der Regel mindestens sechs Monate dauert und tätigkeitsbezogenen theoretischen Unterricht und ein Praktikum umfasst.²²⁸

Unterschiede bestehen auch bei der nachzuweisenden Fortbildung: *Lebensmittelkontrollleurinnen*/*Lebensmittelkontrollleure* müssen alle zwei Jahre an Fortbildungen von mindestens drei Tagen teilnehmen.²²⁹ *Futtermittelkontrollleurinnen*/*Futtermittel-*

²²³ § 5 Satz 1 der Lebensmittelkontrollleur-Verordnung.

²²⁴ § 1 Lebensmittelkontrollleur-Verordnung und § 1 Futtermittelkontrollleur-Verordnung.

²²⁵ § 2 Abs. 1 der Lebensmittelkontrollleur-Verordnung.

²²⁶ Die Vorschrift nennt hier Agrarwirtschaft, Ernährungswissenschaft, Veterinärmedizin oder Lebensmittelchemie.

²²⁷ Hierbei muss es sich um einen Beruf handeln, der Kenntnisse und Fertigkeiten bei der Herstellung von Futtermittel-Erzeugnissen verlangt.

²²⁸ § 2 Abs. 1 der Futtermittelkontrollleur-Verordnung.

²²⁹ § 4 der Lebensmittelkontrollleur-Verordnung.

kontrolleure haben alle zwei Jahre die Teilnahme an einer mindestens ein wöchigen Fortbildung nachzuweisen; zudem erlischt bei ihnen die Befähigung zur Berufsausübung, wenn die Fortbildung nicht nachgewiesen wird.²³⁰

Bei Befragung der Länder durch den Bundesbeauftragten wurde vereinzelt Unverständnis für die unterschiedliche Ausbildung geäußert und eine „deutliche fachliche Aufwertung“ bei Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleuren gefordert. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleure schlechter bezahlt würden als Futtermittelkontrolleurinnen/Futtermittelkontrolleure.

6.6.2 Ausbildung bei Kontrolleuren harmonisieren

Um den hohen Anforderungen an eine wirksame Überwachung der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit gerecht zu werden, ist eine qualifizierte Ausbildung des Kontrollpersonals notwendig. Die Qualität der amtlichen Lebensmittelüberwachung hängt naturgemäß entscheidend von der Qualifikation der hierbei eingesetzten Kontrolleurinnen/Kontrolleure ab:

Kontrolleurinnen und Kontrolleure müssen umfassende Kenntnisse über chemische, biologische und physikalische Gefahrenquellen auf den einzelnen Stufen der Herstellung, Verarbeitung und Vermarktung von Lebens- und Futtermitteln haben. Ihnen müssen die typischen Marktmechanismen bekannt sein, nach denen Lebensmittel und ihre Zutaten gewonnen werden. Verstöße gegen die komplexen Vorschriften über Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz sowie Pflanzengesundheit müssen sie feststellen können. Um strafrechtlich relevante bzw. betrügerische Praktiken aufdecken zu können, müssen sie breit angelegte fachliche und methodische Kompetenzen haben. Speziell an der Einfuhr von lebenden Tieren, Futtermitteln, Lebensmitteln oder Pflanzen beteiligte Personen müssen sich zudem mit den einschlägigen EU-rechtlichen Einfuhrbestimmungen auskennen.

Angesichts der weitgehend gleich hohen Anforderungen an Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleure und Futtermittelkontrolleurinnen/Futtermittelkontrolleure hält es der Bundesbeauftragte für nicht überzeugend, dass die Anforderungen an den Nachweis der erforderlichen Sachkunde und an die notwendige Fortbildung bei Lebensmittelkontrolleurinnen/Lebensmittelkontrolleuren deutlich hinter denen bei Futtermittelkontrolleurinnen/Futtermittelkontrolleuren zurückbleiben. Er empfiehlt, die jeweiligen Vorschriften in den beiden Verordnungen zu harmonisieren; Maßstab dabei sollten die höheren Anforderungen bei Futtermittelkontrolleurinnen/Futtermittelkontrolleuren sein. Die Angleichung der Ausbildungsinhalte sollte eine vergleichbare Vergütung bzw. Besoldung beider Berufe nach sich ziehen.

6.7 Datenmanagement zwischen Bund und Ländern

Eine moderne einheitliche Datenerfassung sowie ein umfassender und zeitnaher Datenaustausch zwischen Bund und Ländern sind zentrale Elemente für eine wirksame

²³⁰ § 4 Abs. 2 und 4 der Futtermittelkontrolleur-Verordnung.

Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung.²³¹ Der Bund muss angesichts seiner föderalen Gesamtverantwortung – insbesondere im Außenverhältnis gegenüber der EU – aussagefähig sein über die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung in Deutschland.²³² Im Rahmen des Schnellwarnsystems muss er die Europäische Kommission über gesundheitliche Risiken informieren, die von Lebensmitteln ausgehen.²³³

6.7.1 Überkommene Datenerfassung und Meldeverfahren

(1) Die Länder verfügen über komplexe Datensammlungen aus der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung:

- Im Zuge der Lebensmittelkontrolle führten 2009 die Länder 930 000 Kontrollbesuche in 540 000 Betrieben durch und untersuchten 390 000 Proben im Labor.
- Im Rahmen der Futtermittelüberwachung führten die Länder 2009 15 300 Betriebsprüfungen und 6 000 Buchprüfungen bei 14 500 Futtermittelunternehmen durch; zudem untersuchten sie 17 500 Futtermittelproben.

Die Länder erfassen ihre Untersuchungsergebnisse in eigenen Datenbanken. Die Datenbanken der Länder und des Bundes sind miteinander nicht vernetzt und überwiegend nicht kompatibel.²³⁴ Auch innerhalb der Länder nutzen die Kontrollbehörden unterschiedliche Datenbanken, die untereinander nicht kompatibel sind.

(2) Von den Ergebnissen der Länderuntersuchungen hat der Bund nur sehr eingeschränkt Kenntnis. So übermitteln ihm die Länder rund 10 % der Daten zu den Probenuntersuchungen aus ihrer Lebensmittelüberwachung. Bei diesen Daten handelt es sich um solche aus bundesweit koordinierten Kontrollprogrammen, deren Ergebnisse der Bund veröffentlicht oder bei denen der Bund zu Berichten verpflichtet ist, und zwar im Rahmen

- des Bundesweiten Überwachungsplans,²³⁵
- des Lebensmittel-Monitorings²³⁶ und
- (derzeit) 18 koordinierter Programme der EU.²³⁷

²³¹ Der Bundesbeauftragte beschränkt sich bei seiner Betrachtung ausschließlich auf die Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Die Zusammenarbeit

- der Kontrollbehörden untereinander,
- der Kontrollbehörden mit den (fach-)vorgesetzten obersten Landesbehörden und
- der Länder untereinander

ist nicht Gegenstand der vorliegenden Begutachtung.

²³² Zur besonderen Verantwortung des Bundes vgl. Ziff. 3.3.

²³³ Art. 50 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

²³⁴ Vgl. auch Ziff. 6.3.1.

²³⁵ Nach § 11 Abs. 3 AVV RÜb erstellt das BVL in Zusammenarbeit mit den Ländern einen jeweils für ein Jahr gültigen bundesweiten Überwachungsplan. Dieser umfasste 2009 22 Einzelprogramme, in deren Verlauf 7 847 Proben von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen auf unzulässige und unerwünschte Stoffe untersucht und 6 160 Betriebskontrollen durchgeführt wurden.

²³⁶ Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift Lebensmittel-Monitoring wurde im Ausschuss Monitoring des Bundesverbraucherschutzministeriums zusammen mit den Ländern erarbeitet und regelt seit 1995 die für Deutschland repräsentative Untersuchung von Lebensmitteln auf gesundheitlich unerwünschte Stoffe. Dazu wurde ein Rahmenplan entwickelt, nach dem jährlich 15 bis 20 Lebensmittel aus einem repräsentativen Warenkorb mit ca. 120 Lebensmitteln bzw. Lebensmittelgruppen untersucht werden. Die Länder untersuchten 2009 insgesamt 4 947 Proben.

²³⁷ Vgl. Art. 53 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

Zusätzlich zu diesen Einzeldaten erhält der Bund in aggregierter Form Mitteilung über die Ergebnisse des Nationalen Rückstandskontrollplans.²³⁸

(3) Zur Vereinheitlichung der Datenstrukturen aus bestimmten Bereichen der *Lebensmittelüberwachung* hatte das Bundesverbraucherschutzministerium im Oktober 2005 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Übermittlung von Daten aus der amtlichen Überwachung nach lebensmittelrechtlichen und weinrechtlichen Vorschriften sowie aus dem Lebensmittel-Monitoring erlassen (AVV Düb).²³⁹

Meldestelle hierbei ist das BVL, das die übermittelten Daten aufbereitet, die jeweiligen Berichte erstattet und die Datensammlung koordiniert.²⁴⁰ Die dem BVL zu meldenden Daten werden als Zahl kodiert (AVV Düb-Format). Die Meldungen der Länder erhält das BVL als E-Mail. Das BVL stellt die Daten nach Überprüfung in seine Datenbank ein.²⁴¹ Abhängig von der jeweiligen Berichtspflicht übermitteln die Länder ihre Daten als Einzeldaten oder aggregiert nach eigener Auswertung.

Daten aus der *Futtermittelüberwachung* werden von den Ländern ausgewertet und in aggregierter Form im Excel-Format an das BVL weitergegeben, das hieraus einen Gesamtbericht erstellt. Eine Erfassung in einer Datenbank findet nicht statt; ein mit dem AVV Düb-Format vergleichbares Format existiert nicht. Die Meldungen an das BVL und dessen Berichterstattung erfolgen im Rahmen eines ziel- und risikoorientierten Kontrollprogramms, das seit 2004 jährlich fortgeschrieben wird.²⁴²

6.7.2 Projektierung eines web-basierten Meldeportals

Das Datenübermittlungsverfahren nach der AVV Düb entspricht dem technischen Entwicklungsstand der frühen neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts. Heutigen Anforderungen wird es infolge seiner starren Struktur nicht gerecht: Die Zahl der zu erfassenden Datensätze nahm in den letzten Jahren erheblich zu. Zudem traten zahlreiche Berichtspflichten des Bundes an die EU hinzu, die im System nicht abgebildet sind. Ergänzend zum AVV Düb-Format müssen die Länder Daten in Excel-Tabellen über-

²³⁸ Richtlinie 96/23/EG des Rates vom 29. April 1996 über Kontrollmaßnahmen hinsichtlich bestimmter Stoffe und ihrer Rückstände in lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen. In 2009 führten die Länder 495 334 Untersuchungen auf 751 Stoffe an 54 348 Tieren oder Lebensmitteln/Erzeugnissen tierischen Ursprungs durch. Weitere Proben an 275 623 Tieren wurden auf Hemmstoffe untersucht.

²³⁹ Die AVV Düb regelt die Übermittlung der Daten aus

1. der amtlichen Überwachung nach lebensmittelrechtlichen und weinrechtlichen Vorschriften (in Teilen),
2. dem Lebensmittel-Monitoring,
3. dem Nationalen Rückstandskontrollplan für Lebensmittel tierischen Ursprungs,
4. dem Dioxin-Monitoring,
5. der Untersuchung von Bedarfsgegenständen und Kosmetika und
6. EU-Sonderprogrammen (in Teilen).

²⁴⁰ § 2 Abs. 1 Nrn. 4 und 9 BVLG.

²⁴¹ Die Datenbank hat 35 Eingabefelder. Die AVV Düb gibt den Ländern vor, für welche Berichtspflicht welche Felder auszufüllen sind. Für die Kodierung der Eingaben stehen derzeit 27 Kodierkataloge zur Verfügung.

²⁴² Rahmenplan der Kontrollaktivitäten im Futtermittelsektor für die Jahre 2007 bis 2011. Der Rahmenplan ist Bestandteil des mehrjährigen nationalen Kontrollplans.

mitteln. Die Datenerfassung mittels Excel-Tabellen ist aufwendig und erlaubt keine automatisierte Plausibilitätskontrolle.

Seit 2004 arbeiten Bund und Länder deshalb in einem gemeinsamen Projekt daran, das Meldeverfahren durch E-Mails auf ein web-basiertes Meldeportal umzustellen. Das Portal soll flexibel angelegt werden und auch künftige Berichtspflichten abdecken. Darüber hinaus sollen Schnittstellen zur Wirtschaft geschaffen werden, um Daten im Krisenfall schnell austauschen zu können.

In einem ersten Schritt hat die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates am 15. Dezember 2010 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über den Austausch von Daten im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes (AVV DatA) erlassen, die die AVV Düb außer Kraft setzt. Mit der AVV DatA wird das einheitliche Verfahren der Datenübermittlung zwischen Bund und Ländern in den Fällen geregelt, in denen eine Berichtspflicht des Bundes besteht. Die AVV DatA selbst begründet keine neuen Berichtspflichten und -fristen. Sie legt (lediglich) das Verfahren zur Datenübermittlung über das Datenmeldeportal durch spezielle Datenmeldeformate sowie Kodierkataloge fest und beschreibt das Datenmanagementsystem.

Zur Weiterentwicklung des Verfahrens nach der AVV DatA wurde unter dem Vorsitz des als Meldestelle fungierenden BVL ein Ausschuss Datenaustausch eingerichtet. Dieser steuert den weiteren Projektverlauf.²⁴³ Seine Beschlüsse fasst er einstimmig.

Das BVL stellte das Datenmeldeportal und die Datenbank inzwischen bereit. Der Ausschuss muss der Nutzung allerdings noch zustimmen. Um die Datenbank umfassend nutzen zu können, müssen Kodierkataloge entwickelt, verwaltet und gepflegt werden.²⁴⁴ Zudem muss ein Katalogportal eingerichtet werden, über das die Nutzer Änderungsanträge zu den einzelnen Kodierkatalogen erstellen und kommentieren können. Mit den Kodierkatalogen und dem Katalogportal fehlen momentan noch wesentliche Elemente des Datenmanagements. Bund und Länder konnten sich bislang nicht über die Inhalte der Kodierkataloge und über die Kostenträgerschaft verständigen.

In einer Testphase soll das Meldeportal ab September 2011 zur web-basierten Datenübermittlung genutzt werden. Die Länder werden allerdings auch künftig nur Daten übermitteln, für die Berichtspflichten des Bundes bestehen. Da in wesentlichen Bereichen noch keine aktualisierten Kodierkataloge bereit stehen, werden die alten Kodierkataloge weiter verwendet. Die bisher mit Excel-Tabellen übermittelten Daten können nicht über das Meldeportal eingestellt werden, solange keine Kodierkataloge bereitstehen.

Die Bereitstellung der noch fehlenden elf Kodierkataloge wird sich weiter verzögern, weil der Ausschuss Datenaustausch die Kataloge einstimmig beschließen muss. Eine Einigung unterliegt aus Sicht der beteiligten Akteurinnen/Akteure keinem zeitlichen

²⁴³ Der Ausschuss Datenaustausch besteht aus jeweils einem Vertreter aller Länder, der Meldestelle und anderer am Datenaustausch beteiligter Bundesbehörden im Anwendungsbereich der AVV DatA.

²⁴⁴ Von den notwendigen 37 Kodierkatalogen werden derzeit noch elf bearbeitet; unter ihnen befinden sich die für die Praxis wesentlichen Kataloge zur Kodierung der Lebens- und Futtermittel (Matrix-Katalog), der untersuchten Probenbestandteile und der Herstellungs- und Produktionsmethoden.

Druck: Die AVV DatA räumt den Ländern eine Übergangsfrist von bis zu vier Jahren ein, weil auch die Datenerfassung in den Ländern und Kommunen auf die neuen Kodierkataloge umgestellt werden muss. Bis dahin dürfen sie ihre Daten noch nach dem alten Verfahren übermitteln. Die Umstellung aller Länder auf das neue Format kann bis 2015 dauern.

6.7.3 Europäisches Schnellwarnsystem

Zur Stärkung der allgemeinen Produktsicherheit hat die EU ein Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel (RASFF)²⁴⁵ eingeführt, dem alle Mitgliedstaaten, die Kommission und die EFSA angeschlossen sind. Liegen einem Mitgliedstaat Informationen über gesundheitliche Risiken vor, hat er diese unverzüglich der Kommission über das Schnellwarnsystem zu melden. Die Kommission leitet diese Informationen unverzüglich an die übrigen Netzmitglieder weiter.

Das BVL ist seit 2003 nationale Kontaktstelle des Schnellwarnsystems.²⁴⁶ Es wickelt die Meldungen zur oder von der EU (sog. Upstream- bzw. Downstream-Verfahren) im Auftrag der Länder ab; meldeberechtigt ist das BVL aber nicht. Nach den Bestimmungen der AVV SWS ist bei Lebensmitteln allein das Sitzland zur Meldung im Schnellwarnsystem befugt; bei Futtermitteln ist das Befundland meldeberechtigt.²⁴⁷ Stellt beispielsweise ein Land Mängel bei einem Lebensmittel fest, dessen Hersteller seinen Sitz in einem anderen Land hat, muss es dieses Land informieren. Das Sitzland entscheidet sodann, ob die Meldung in das Schnellwarnsystem eingestellt wird. Das BVL prüft lediglich die eingegangenen Meldungen auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit. Änderungen an den Meldungen der Länder kann es nur im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land vornehmen. In das Schnellwarnsystem eingestellt werden können Warnmeldungen,²⁴⁸ Informationsmeldungen²⁴⁹ und Nachrichten.²⁵⁰

6.7.4 Datenaustausch verbessern und Befugnisse des Bundes stärken

(1) Ein weitreichender Austausch der Kontrollergebnisse zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander ist ein wesentliches Element einer modernen und wirk-samen Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung. Ein Datenaustausch schafft Vorteile für Bund und Länder: Der Bund kann bei Kenntnis aller amtlichen Kontrollergebnisse

²⁴⁵ „Rapid Alert System for Food and Feed“.

²⁴⁶ § 1 BVL-Übertragungsverordnung vom 21. Februar 2003 (BGBl. I S. 244).

²⁴⁷ „Sitzland“ ist das Land, in dem der Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer seinen Sitz hat. „Befundland“ ist das Land, in dem die amtliche oder eine andere Probenahme des betroffenen Lebensmittels oder Futtermittels erfolgte.

²⁴⁸ Warnmeldungen betreffen risikobehaftete Lebens- oder Futtermittel, die sich in einem der am Netz beteiligten Staaten im Verkehr befinden.

²⁴⁹ Informationsmeldungen betreffen risikobehaftete Lebens- oder Futtermittel, die sich noch nicht im Verkehr befinden.

²⁵⁰ Nachrichten sind zwar keine Warn- oder Informationsmeldungen; sie sind aber bedeutsam für die Lebensmittel- oder Futtermittelüberwachung der am Netz beteiligten Staaten.

- Anfragen der EU zu aktuellen Vorfällen unmittelbar beantworten, ohne die Länder um Auskunft bitten zu müssen,
- bundesweite Überwachungsprogramme – auf einer breiteren Datenbasis – besser generieren und
- Produktvergleiche durchführen, um Fehlentwicklungen vorzubeugen.

Er kommt durch Wahrnehmung dieser Aufgaben seiner gesamtstaatlichen Verantwortung nach.²⁵¹ Die Datenbasis ermöglicht dem Bund zudem, ein permanentes Monitoring der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung im Rahmen seiner Rechtsaufsicht wahrzunehmen.²⁵²

Die *Länder* können durch den Datenaustausch Synergien nutzen und Prüfungskapazitäten sparen. So können die Kontrollbehörden zu einzelnen – länderübergreifend verteilten – Produkten auf die vorhandenen Erkenntnisse anderer Überwachungsstellen zurückgreifen, ohne eigene Untersuchungen durchführen zu müssen. Unnötige Doppelprüfungen unterschiedlicher Stellen zur selben Lieferung/Charge eines Herstellers können so vermieden werden.

Der Bundesbeauftragte befürwortet die Erfassung der durch Bund, Länder und Kommunen erhobenen Daten in einem einheitlichen Format – wie es das Meldeverfahren nach der AVV DatA vorgibt – sowie die Ablage in Datenbanken, die Schnittstellen zueinander haben. Ziel sollte sein, dass die Überwachungsbehörden *sämtliche* Untersuchungs- und Betriebskontrolldaten über das Meldeportal in die zentrale Datenbank beim BVL übermitteln. Eine Beschränkung der Übermittlung auf Daten, für die eine Berichtspflicht des Bundes besteht, ist nicht zweckmäßig: Andernfalls müssen bei einer Krise benötigte, aber nicht berichtspflichtige Daten erst bei den Ländern angefordert werden; dies kann zu erheblichen Verzögerungen bei der Krisenbewältigung führen.²⁵³ Um eine verlässliche Rechtsgrundlage zu schaffen, sollte die Übermittlungspflicht der Untersuchungs- und Betriebskontrolldaten an den Bund gesetzlich verankert werden. Dadurch ließen sich auch die vereinzelt vorgetragenen datenschutzrechtlichen Einwände ausräumen.²⁵⁴

Die Umsetzung des neuen Meldeverfahrens sollte aus Sicht des Bundesbeauftragten beschleunigt, die Übergangsfrist von vier Jahren überdacht werden. Zu den Schutzpflichten der öffentlichen Hand gehört auch, technische Möglichkeiten zur Weiterentwicklung der Kontrollsysteme in angemessenen Zeiträumen auszuschöpfen.²⁵⁵ Die noch nicht fertigen Kodierkataloge und das Katalogportal sollten deshalb umgehend weiterentwickelt und schnellstmöglich fertiggestellt werden.

²⁵¹ Vgl. Ziff. 3.3.

²⁵² Zur Aufsicht durch den Bund vgl. vertiefend Ziff. 6.4.

²⁵³ Zur Krisenbewältigung vgl. vertiefend Ziff. 8.

²⁵⁴ Nach Auffassung des Bundesbeauftragten bestehen schon jetzt gegen einen umfassenden Datenaustausch zwischen Kontrollbehörden und Bund keine datenschutzrechtlichen Hinderungsgründe: Gemäß § 38 Abs. 7 LFGB können die zuständigen Behörden Daten aus der Lebensmittelüberwachung anderen zuständigen Behörden des Bundes und der Länder übermitteln, vgl. auch Wehlau, § 38 LFGB Rn. 87.

²⁵⁵ Zu den Schutzpflichten von Bund und Ländern vgl. Ziff. 3.1.

Im Zuge der technischen Weiterentwicklung der Datenerfassung empfiehlt der Bundesbeauftragte zudem, die Möglichkeiten einer mobilen Datenerfassung durch die Überwachungsstellen ins Auge zu fassen. Dadurch könnten Daten schon unmittelbar bei Betriebsbesuchen endgültig im System erfasst werden. Eine Nacherfassung nach Rückkehr im Amt könnte entfallen; die freigewordenen personellen Kapazitäten könnten anderweitig genutzt werden.

Sollte sich die derzeit einstimmige Beschlussfassung des Ausschusses Datenaustausch für den Projektfortschritt als unnötig hemmend herausstellen, empfiehlt es sich, über eine Änderung der AVV DatA nachzudenken und Mehrheitsbeschlüsse einzuführen. Eine einstimmige Beschlussfassung ist in derartigen Gremien keineswegs zwingend: In der LAV kommen Beschlüsse üblicherweise mit Mehrheit der Länder zustande; nur in Angelegenheiten „von besonderer Bedeutung“ wird Einstimmigkeit „angestrebt“.²⁵⁶ Vorbild für eine Neuregelung könnte auch die Zusammenarbeit des Bundes mit den obersten Länderfinanzbehörden bei der Erarbeitung von einheitlichen Verwaltungsgrundsätzen sein: Eine Zustimmung der Beteiligten gilt dort als erteilt, wenn die Mehrheit der Länder nicht widerspricht.²⁵⁷

(2) Aus Sicht des Bundesbeauftragten ist die fehlende Kompetenz des BVL, eigeninitiativ Meldungen im Schnellwarnsystem vorzunehmen, nicht mit der nationalen Gesamtverantwortung des Bundes für sichere Lebensmittel vereinbar.²⁵⁸ Die Pflicht des BVL, bei Kenntnis von Risiken zunächst eine Entscheidung des zuständigen Landes herbeizuführen, kann zudem zu Verzögerungen und damit zu unnötiger Gefährdung für Verbraucherinnen und Verbraucher führen. So mag das BVL Kenntnis von gefährlichen Lebensmitteln erlangen, ohne kurzfristig klären zu können, welches Land für die Meldung zuständig ist. Auch könnte das BVL bei einem Ereignis ein höheres Risiko annehmen als das meldepflichtige Land. In diesen Fällen sollte auch das BVL die Entscheidung über eine Meldung im Schnellwarnsystem treffen dürfen. Der Bundesbeauftragte regt an, die AVV SWS entsprechend anzupassen und eine Meldebefugnis des Bundes zu schaffen.

6.8 Einführung eines Frühwarnsystems

Ein weitreichender Datenaustausch und eine schnelle Kommunikation zwischen den amtlichen Überwachungsbehörden ist unerlässlich, um gesundheitliche Risiken, die von Lebens- oder Futtermitteln ausgehen, frühzeitig zu identifizieren und Maßnahmen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher rechtzeitig ergreifen zu können.

6.8.1 Entwicklung der Projektidee

Verunreinigte oder gesundheitsgefährdende Lebensmittel lösten in der Vergangenheit immer wieder Diskussionen über die Leistungsfähigkeit der amtlichen Überwa-

²⁵⁶ Vgl. Geschäftsordnung der LAV, Stand: 16. November 2009, Ziff. 5.1.

²⁵⁷ § 21a Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Finanzverwaltung.

²⁵⁸ Vgl. hierzu Ziff. 3.3.

chung aus.²⁵⁹ Beklagt wurde vor allem, dass Behörden Informationen *vor* einer Krise nicht schnell genug austauschen und Risiken unterschiedlich bewerten würden. Das Bundesverbraucherschutzministerium griff diese Kritik 2007 auf und schlug der Verbraucherschutzministerkonferenz vor, ein nationales Frühwarnsystem einzurichten: Hiermit sollen sich sämtliche Akteurinnen/Akteure über Ereignisse oberhalb üblicher Routinen austauschen, die zwar noch nicht das EU-Schnellwarnsystem auslösen, möglicherweise aber doch Risiken aufzeigen. Schon 2001 hatte die damalige Bundesbeauftragte anlässlich des BSE-Geschehens ein solches Frühwarnsystem angeregt.²⁶⁰

Die Verbraucherschutzministerkonferenz begrüßte die Vorschläge des Bundesverbraucherschutzministeriums zwar, wollte in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe aber zunächst Kosten und Nutzen des Frühwarnsystems untersuchen und das System durch einzelne Länder erproben. Dem schloss sich der Bundesrat Ende des Jahres 2007 an.

6.8.2 Erprobung des Elektronischen Früherkennungs- und Informationssystems

Die von der LAV eingesetzte Arbeitsgruppe empfahl, mit dem „elektronischen Früherkennungs- und Informationssystems im gesundheitlichen Verbraucherschutz“ (eFI) zunächst eine Datenbank für Ergebnisdaten der amtlichen Überwachung einzelner, am Projekt teilnehmender Länder bereitzustellen; die eFI-Datenbank soll die Grundlage für ein in einem zweiten Schritt zu entwickelndes bundesweites Frühwarnsystems schaffen.²⁶¹ Dem stimmte die LAV im November 2009 zu und beschloss, die Datenbank vier Jahre lang zu erproben.²⁶² Am Projekt nehmen seit 15. Februar 2011 drei Länder und das BVL teil. Der Bund erklärte sich bereit, die Kosten zu tragen und die eFI-Datenbank bereitzustellen. Gesteuert wird das Projekt durch die LAV, die hierzu einen Lenkungsausschuss einrichtete; ihm gehören acht Länder, das Bundesverbraucherschutzministerium und das BVL an, die jeweils gleiches Stimmrecht haben.

Die eFI-Datenbank ist von der regulären BVL-Datenbank im AVV Düb- bzw. AVV DatA-Format getrennt.²⁶³ In die Pilotdatenbank fließen Probenuntersuchungs- und

²⁵⁹ Vgl. Ziff. 1.1; zum Dioxin- und EHEC-Geschehen vgl. vertiefend Ziff. 8.2 und 8.3.

²⁶⁰ Vgl. Ziff. 5.2.3.6.2 des damaligen Gutachtens.

²⁶¹ Version 1.1 vom 13. Oktober 2009. Den Aufbau einer zentralen, bundesweiten Datenbank „als notwendiges Element eines nationalen Frühwarnsystems“ hatte das Bundesverbraucherschutzministerium bereits 2008 angeregt.

²⁶² Ausweislich des Auftrags der Verbraucherschutzministerkonferenz soll die Erprobung Erkenntnisse zu folgenden Fragen liefern:

1. Leistet eine bundesweite Datenbank einen Beitrag zur Früherkennung potenzieller Risiken und zur Erstellung von Lagebildern?
2. Welche Auswertungen zum gesundheitlichen Verbraucherschutz können aus einer bundesweiten Datenbank gewonnen werden?
3. Welcher weitere Nutzen kann aus der Datenbank gezogen werden?
4. Welche Daten müssen mindestens zur Verfügung stehen?
5. In welcher Frequenz sind diese Daten zu übermitteln?
6. Können Daten zu Betriebskontrollen, Probenahmen und Probenuntersuchungen bundesweit zusammengeführt und ausgewertet werden?
7. Welche Kosten würden im Routinebetrieb entstehen?
8. Sind diese Kosten durch den resultierenden Nutzen gerechtfertigt?
9. Wie kann eine Aufteilung der Kosten erfolgen?

²⁶³ Zur Datenerfassung beim BVL vgl. Ziff. 6.7.

Betriebskontrolldaten für *Lebensmittel* aus dem Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 ein. Um die Datenbasis zu verbreitern, sollen auch die seit dem Jahr 2000 im AVV Düb-Format gemeldeten Daten aus bundesweit koordinierten Kontrollprogrammen in die eFI-Datenbank eingestellt werden. Zu einem späteren Zeitpunkt soll die Eingabe schrittweise auf weitere Kontrollergebnisse erweitert werden, insbesondere auf *Bedarfsgegenstände* und *Futtermittel*.²⁶⁴

Die Einzeldaten werden derzeit (lediglich) anonymisiert übermittelt: Betriebsstammdaten und Produktnamen werden deshalb nicht, Geodaten nur bis zur Landkreisebene dokumentiert. Begründet wird dies mit datenschutzrechtlichen Bedenken und einer fehlenden Rechtsgrundlage für den Datenaustausch. Zugriff auf die eingestellten Daten haben während der Pilotphase nur die drei beteiligten Länder und das BVL.

Eine wesentliche Aufgabe zur Umsetzung der eFI-Datenbank besteht darin, Schnittstellen zwischen den Datenbanken der Länder und des Bundes einzurichten.²⁶⁵ Des Weiteren sollen im Rahmen der Projektarbeit elektronische Abfrage- und Auswertungsmöglichkeiten der eFI-Daten entwickelt werden; diese sollen ermöglichen, Gefahren frühzeitig aufzuzeigen, ein Lagebild zu erstellen sowie Verbraucherinnen und Verbraucher stärker proaktiv zu informieren.²⁶⁶

Jenseits der eigentlichen Früherkennung strebt das Projekt an, die Wirksamkeit der Lebensmittelüberwachung zu steigern.²⁶⁷ So können Erkenntnisse der eFI-Datenbank dazu genutzt werden, Kennziffern bereitzustellen, die die Erreichung vorab definierter operationeller Ziele messen.²⁶⁸ Zudem kann die Datenbank helfen, die risikoorientierte Auswahl amtlicher Proben auf breiterer Datenbasis zu treffen und die für eine Berichterstattung erforderlichen Daten einfacher und schneller bereitzustellen.

6.8.3 Möglichkeiten der Früherkennung ausschöpfen

Zu den Schutzpflichten der öffentlichen Hand gehört, technische Möglichkeiten zur Weiterentwicklung bestehender Kontrollsysteme – bei angemessenem Aufwand – auszuschöpfen.²⁶⁹ Um krisenhaften Geschehen oder Krisen präventiv entgegenzutreten, müssen Risiken frühzeitig identifiziert werden, die sich aus der Gesamtheit aller Kontrollergebnisse von Bund, Ländern und Kommunen ablesen lassen. Die eFI-Datenbank ist hierfür ein zentraler Baustein und bildet die Vorstufe für ein bundesweites nationales Frühwarnsystem. Der Bundesbeauftragte empfiehlt, die Entwicklung der Datenbank sowie der dazu notwendigen Schnittstellen und elektronischen Abfragemöglichkeiten konsequent voranzutreiben. Die Erprobungsphase von vier Jahren erscheint – auch mit Blick auf den erheblichen zeitlichen

²⁶⁴ Der Zeitpunkt hierfür stand bei Berichterstellung noch nicht fest.

²⁶⁵ Vgl. Konzept für die Ausgestaltung eines elektronischen Früherkennungs- und Informationssystems im gesundheitlichen Verbraucherschutz, Ziff. 3.2.

²⁶⁶ Wegen des Lagebildes vgl. § 49 LFGB;

²⁶⁷ Vgl. Konzept für die Ausgestaltung eines elektronischen Früherkennungs- und Informationssystems im gesundheitlichen Verbraucherschutz, Ziff. 2.1.

²⁶⁸ Vgl. hierzu vertiefend Ziff. 6.3.

²⁶⁹ Zur Schutzpflicht des Staates und zur besonderen Verantwortung des Bundes vgl. Ziff. 3.

Vorlauf des Projekts – mehr als großzügig bemessen. Es sollte geprüft werden, diesen Zeitraum gegebenenfalls zu verkürzen und weitere Länder in das Projekt einzubeziehen.

In den fehlenden Betriebsstammdaten und Produktnamen sowie in den eingeschränkten Geodaten sieht der Bundesbeauftragte einen gravierenden Mangel. Diese Daten sind notwendig, um bei einer Krise schnell reagieren und die von einem Lebensmittel oder Futtermittel ausgehenden Gefahren unmittelbar zuordnen zu können. Aufwendige Nachfragen bei den Ländern, die ihrerseits auf Daten der Kommunen zurückgreifen bzw. sich bei diesen erkundigen müssen, lassen sich so vermeiden.

Der Bundesbeauftragte empfiehlt, die offenen Fragen zum Datenschutz zu klären. Nach seiner Überzeugung stellt § 38 Abs. 7 LFGB schon jetzt die notwendige Rechtsgrundlage für einen umfassenden Datenaustausch zwischen Bund und Ländern dar. Sollten dennoch datenschutzrechtliche Bedenken bestehen, empfiehlt sich eine gesetzliche Klarstellung im LFGB, dass zur Unterhaltung eines Frühwarnsystems Daten zwischen Bund und Ländern ausgetauscht werden dürfen.

Bis zur Klärung der „Datenschutz“-Frage sollte nach einer technischen Lösung gesucht werden, den Zugriff auf diese Daten lediglich zu „sperren“. Die Daten erst im akuten Bedarfsfalle bei den Kontrollbehörden der Länder abzurufen, lässt eine rasche Reaktion in der Krise oft nicht zu.²⁷⁰

²⁷⁰ Vgl. Nrn. 2.1 und 2.2 des Sachstandsberichts Nr. 13 des Landes Niedersachsen vom 6. Juni 2011 zum EHEC-Geschehen im Mai/Juni 2011 – „Es ist beabsichtigt, weiteren Erzeugerbetrieben bzw. Verteilerzentren/Großhändlern Proben zuzuordnen. Dies gestaltet sich jedoch sehr schwierig, da aufgrund des vom BVL vorgegebenen Formats für die Aufstellung der Probenergebnisse eine direkte Zuordnung zum Betrieb nicht möglich ist.“ Zum Datenaustausch in der Krise vgl. im Übrigen Ziff. 8.5.6.

7 Neuausrichtung der regulären Lebensmittelüberwachung

Kernaussage

Die Anforderungen an die amtliche Kontrolltätigkeit haben sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Die rechtlichen Vorgaben sind zunehmend komplexer geworden. Zudem hat sich die Ernährungswirtschaft grundlegend strukturell gewandelt: So haben Menge, Vielfalt und Verarbeitungstiefe der angebotenen Produkte erheblich zugenommen; Handel und Herstellung vieler Lebensmittel konzentrieren sich auf wenige Unternehmen, deren Marktanteil tendenziell steigt; Warenströme verlaufen häufig überregional und grenzüberschreitend.

Aus Sicht des Bundesbeauftragten sind die Aufgaben der amtlichen Kontrolle derzeit nicht in allen Bereichen aufgaben- und größenadäquat auf die staatlichen Ebenen verteilt: Die Kommunen, die die Hauptlast der amtlichen Kontrolle tragen, sollten entlastet werden. Der Bundesbeauftragte empfiehlt, die Ebenenorganisation der amtlichen Kontrolle partiell neu auszurichten. Schlagkräftige interdisziplinäre Kontrolleinheiten, die über produkt-, branchen- und unternehmensspezifischen Sachverstand verfügen, sollten neben den herkömmlichen Kontrollstrukturen implementiert werden. Derartige Spezialeinheiten stellen das notwendige komplexe Fachwissen für die Untersuchungstätigkeit sicher. Sie eröffnen zugleich die Möglichkeit, zwischen ortsverschiedenen Unternehmen derselben Branche zu vergleichen. Die neuen *herausgehobenen Kontrolleinheiten* sollten vor allem

- die für einen überregionalen Markt produzierenden Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen sowie
- die Zentralen und Kopfsysteme überregional tätiger Handels- und Discounterketten für Lebensmittel sowie systemgastronomischer Einrichtungen (z. B. Fastfood-Ketten sowie bundesweit agierende Unternehmen der Handels-, Verkehrs- und Messegastronomie)

kontrollieren. In der Zuständigkeit der *bisherigen Überwachungsbehörden* verbleiben sollten insbesondere

- das Ernährungshandwerk,
- ortsansässige gastronomische Einrichtungen,
- kleinere Einzelhandelsunternehmen einschließlich der einzelnen Filialen größerer Handels- und Discounterketten sowie
- landwirtschaftliche Familienbetriebe.

Als Ordnungs- und Zuweisungskriterium legt der Bundesbeauftragte seinen Überlegungen den aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleiteten Grundsatz der Größenadäquanz zugrunde: Demnach sind Kontrollen so zu organisieren, dass sie für die konkrete Aufgabe angemessen dimensioniert sind.

Interessen- und anreizgerecht erscheint, die herausgehobenen Überwachungsaufgaben unmittelbar dem Bund zuzuordnen: Die in Rede stehenden Unternehmen produzieren oder vertreiben Waren für einen bundesweiten Markt. Durch Wahrnehmung von Kontrollaufgaben könnte der Bund seinen Schutzpflichten direkt nachkommen sowie bundeseinheitliche und anspruchsvolle Qualitätsstandards sicherstellen.

7.1 Wirtschaftlicher Wandel und Konsumverhalten

Die praktischen Anforderungen an die Lebensmittel- und Futtermittelkontrolle haben sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. Das Recht zum gesundheitlichen Verbraucherschutz ist zunehmend komplexer geworden; Verweisungen und Inbezugnahmen einzelner Vorschriften gestalten die Vorschriften vielfach schwer verständlich. In verschiedenen Bereichen treten materiellrechtliche und rechtssystematische Unschärfen hinzu.²⁷¹

Parallel zu dieser Entwicklung hat sich die Ernährungswirtschaft strukturell grundlegend gewandelt. Die Konzentration beim Handel mit Lebensmitteln hat bereits ein sehr hohes Niveau erreicht; bei der Ernährungsindustrie und in der Landwirtschaft hat sie ebenfalls massiv zugenommen:

- Den *Handel mit Lebensmitteln* dominiert ein Dutzend Unternehmensgruppen. Die zehn größten von ihnen können 80 % des Branchenumsatzes für sich verbuchen; die Handelsunternehmen haben nationale Grenzen übersprungen und agieren europa- oder sogar weltweit. Kontinuierlich steigt auch die Bedeutung von Online-Shops im Lebensmittelhandel, die ihre Kunden – auf Bestellung im Internet – von einem Standort aus bundes- oder europaweit mit Waren beliefern. In Deutschland stellt der Lebensmittelgroßhandel und -einzelhandel mit 1,58 Mio. Erwerbstätigen den größten Sektor der Branche dar.²⁷²
- Deutliche strukturelle Veränderungen sind in der – bei Lebensmitteln umsatzstärksten – *Fleischbranche* erkennbar. So schlachten die drei größten Unternehmen inzwischen mehr als die Hälfte aller Schweine in Deutschland.²⁷³ Die Fleisch verarbeitenden Firmengruppen kontrollieren zunehmend die gesamte fleischwirtschaftliche Kette – vom lebenden Tier bis zum verpackten Produkt. Dazu haben die Lebensmittelketten meist eigene Fleischwerke errichtet.²⁷⁴
- Deutliche Konzentrationsprozesse sind auch in der *Milchwirtschaft* zu beobachten – der zweitgrößten Sparte der Ernährungsindustrie: So sank die Zahl der Molkereien in Deutschland von 360 Unternehmen im Jahr 1990 auf 99 im Jahr

²⁷¹ Vgl. hierzu vertiefend Anlage 1.

²⁷² Ihm folgen die Gastronomie (1,3 Mio. Erwerbstätige), Unternehmen des produzierenden Ernährungsgewerbes (einschließlich Tabakverarbeitung – 950 000 Erwerbstätige) und die Landwirtschaft (einschließlich Fischerei – 830 000 Erwerbstätige); vgl. Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2011, BT-Drs. 17/5810, S. 51.

²⁷³ Situationsbericht 2011 des Bauernverbandes, S. 30, veröffentlicht im Internet unter: www.situationsbericht.de (26. April 2011).

²⁷⁴ Wie vor, S. 30.

2009.²⁷⁵ Ein Schweizer Unternehmen hält mit deutlichem Abstand die Spitzenposition mit einem Umsatz von 18,6 Mrd. Euro im Jahr 2009, gefolgt von zwei französischen Unternehmen mit einem Umsatz von jeweils 10,5 und 9,1 Mrd. Euro.

- Die deutsche *Zuckerwirtschaft* wird mittlerweile von nur vier Unternehmen aus Deutschland und den Niederlanden bestimmt, die Waren zunehmend für den Export herstellen. Der deutsche Branchenführer hat europaweit einen Marktanteil von knapp 25 %; sein deutscher Mitanbieter kommt auf einen Marktanteil in Europa von immerhin 15 %.²⁷⁶ Die Unternehmen produzieren neben Zucker zu Nahrungszwecken auch Industriezucker, insbesondere zur Ethanolgewinnung.
- Ein massiver Wandel ist ebenfalls bei der deutschen *Mühlenbranche* zu verzeichnen: Die Zahl der Mühlen im Jahr 1950/1951 sank von 18 935 auf nur 262 im Jahr 2010. 44 große, überregional agierende Mühlen haben aktuell einen Anteil an der Gesamtvermarktung in Deutschland von 82 %.²⁷⁷ Dieser Trend setzt sich bei der Bäckereibranche fort. 2010 mussten 1 300 Bäckereien schließen; 28 Großbäckereien erreichen inzwischen deutschlandweit einen Marktanteil von knapp 30 %.²⁷⁸
- Ausweislich der letzten Landwirtschaftszählung setzt sich der Strukturwandel auch in der deutschen *Landwirtschaft* fort. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sinkt kontinuierlich, zugleich steigen die durchschnittlichen Betriebsgrößen. 2010 gab es noch 300 700 Betriebe; gegenüber 2007, dem Zeitpunkt der letzten Agrarstrukturerhebung, bedeutet dies einen Rückgang um gut 15 %.²⁷⁹

Menge und Vielfalt der Lebensmittel unterliegen einer rasanten Entwicklung und permanenten Innovationen: So nimmt die Zahl der im Handel angebotenen Lebensmittel kontinuierlich zu. Allein in Deutschland kommen jedes Jahr etwa 10 000 Lebensmittel neu auf den Markt, von denen viele (60 % aller Backwaren, 40 % der Süßwaren, 38 % der Molkereiprodukte) bereits innerhalb eines Jahres wieder vom Markt verschwinden.²⁸⁰

Die Verbraucherpreise für Lebensmittel stiegen zwar in den vergangenen Monaten wegen Missernten und hoher Preise für Rohstoffe, Energie und Verpackungen merklich an.²⁸¹ Dennoch sind Nahrungsmittel in Deutschland nach wie vor in der

²⁷⁵ Wie vor, S. 32 f.

²⁷⁶ Wie vor, S. 33.

²⁷⁷ Wie vor, S. 33 f.

²⁷⁸ Pressekonferenz des Verbandes Deutscher Großbäckereien vom 8. September 2011, Statement des Präsidenten Helmut Klemme; abgerufen unter: www.grossbaecker.de (9. September 2011).

²⁷⁹ Presseerklärung des Deutschen Verbandes Tiernahrung e. V. vom 27. Januar 2011, abgerufen unter: www.dvtiernahrung.de (27. April 2011).

²⁸⁰ Tappeser/Baier/Ebinger, Globalisierung in der Speisekammer – Band 1: Auf der Suche nach einer nachhaltigen Ernährung, S. 57 f.

²⁸¹ Vgl. [spiegel-online](http://spiegel-online.de): „Belastung für Verbraucher – Lebensmittelpreise steigen stark an“ vom 20. Januar 2011, abgerufen unter: www.spiegel-online.de (28. April 2011) und [welt-online](http://welt-online.de): „Lebensmittel werden um bis zu 40 % teurer“ vom 12. Mai 2011, abgerufen unter: www.welt.de (12. Mai 2011).

Regel preiswerter als in vielen westlichen und skandinavischen EU-Mitgliedstaaten. Ursächlich hierfür ist nicht nur eine mäßige Lohnentwicklung und ein Produktivitätsanstieg in der Ernährungswirtschaft in den vergangenen Jahren: Insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel führte ein intensiver Wettbewerb zu massivem Preisdruck für Lebensmittel.²⁸² Deutsche Lebensmittel-Discounter, die Produkte kostengünstig anbieten, konnten in den vergangenen Jahren überwiegend Steigerungen verzeichnen und kommen inzwischen auf einen Marktanteil von 44 % am gesamten Lebensmittelumsatz.²⁸³

Die Lebensmittelherstellung ist ein Industrieprozess, der von weltweiten Verflechtungen lebt. Nahrungsmittelkomponenten werden nicht nur aus Europa sondern aus der ganzen Welt verwendet. Dabei werden ständig neue Rohstoffe importiert und verarbeitet. Durch zunehmende Verarbeitungstiefe hat sich das Sortiment angebotener Lebensmittel massiv verändert; zugleich haben sich – wechselseitig beeinflusst – die Ernährungsgewohnheiten in der Bevölkerung gewandelt: Wurden vor wenigen Jahrzehnten noch in beträchtlichem Umfang lebende Tiere zur (Haus-)Schlachtung angeboten, greifen Verbraucherinnen und Verbraucher üblicherweise auf Produkte aus dem Supermarkt zurück. In zunehmendem Maße konsumieren sie dabei Fertigprodukte.

Die Entwicklung der Warenströme bei Lebensmitteln setzt sich bei Futtermitteln fort:²⁸⁴ In Europa werden nicht genügend Futtermittel produziert. Der Bedarf muss deshalb stärker als in der Vergangenheit durch Waren aus Übersee befriedigt werden. Dies gilt insbesondere für Eiweißfuttermittel. 80 % dieser in Europa benötigten Futtermittel werden inzwischen importiert; dies liegt vor allem an dem deutlich zurückgegangenen Anbau heimischer Eiweißpflanzen wie Erbsen und Ackerbohnen. In Europa werden nur 3 % und in Deutschland nur noch 1 % der Ackerflächen mit Erbsen und Ackerbohnen bepflanzt.

7.2 Herausgehobene Anforderungen einer modernen Lebensmittelüberwachung

(1) Vor dem Hintergrund

- einer zunehmend komplexen Rechtsmaterie,
- massiver Konzentrationstendenzen in der Ernährungswirtschaft,
- einer gestiegenen Produktvielfalt bei Lebensmitteln,
- eines erheblichen Preisdrucks bei Lebensmittel, der sich nachteilig auf deren Qualität auswirken kann, etwa durch Massentierhaltung, Verwendung kostengünstiger Zutaten und Inhaltsstoffe etc., sowie
- komplexer Herstellungsprozesse und zunehmender Verarbeitungstiefen bei Lebensmitteln

²⁸² Die Bundesregierung, Magazin für Verbraucher, Nr. 1-11/2007 „Lebensmittel: Produktion und Handel in Deutschland“, abgerufen unter: www.bundesregierung.de (27. April 2011).

²⁸³ Vgl. welt-online: „Discounter sind zurück auf Wachstumskurs“ vom 9. Mai 2011, abgerufen unter www.welt.de (12. Mai 2011), über die Umsätze sog. Billiganbieter im Lebensmittelhandel.

²⁸⁴ Frankfurter Rundschau, „Der große Fleischhunger“ vom 12. August 2011, abgerufen unter: www.fr-online.de (16. August 2011).

haben sich die Anforderungen an die amtliche Lebensmittelüberwachung in den vergangenen Jahren grundlegend gewandelt. Die verfassungsrechtlichen Schutzpflichten des Staates im Bereich Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz geben aus Sicht des Bundesbeauftragten Anlass, die gegenwärtigen amtlichen Kontrollstrukturen einer kritischen Prüfung zu unterziehen.²⁸⁵

Das Bundesverbraucherschutzministerium selbst führt in seinem Bundesaktionsplan vom 14. Januar 2011 aus, dass „die herkömmlichen Strukturen eines im Wesentlichen auf Kreisebene ausgerichteten Qualitätsmanagements mit ausschließlicher Fachaufsicht des zuständigen Länderministeriums nicht länger [ausreiche]“; daraus leitet das Bundesverbraucherschutzministerium die Absicht ab, das Qualitätsmanagement in der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung „deutlich“ zu verbessern sowie Organisation und Durchführung der amtlichen Kontrollen „transparent (...) einer unabhängigen Bewertung (...) unter Beteiligung des Bundes“ zu unterziehen.²⁸⁶

Vertreterinnen/Vertreter der Wirtschaft mahnten in der Vergangenheit immer wieder an, dass die Auslegung und Anwendung lebensmittelrechtlicher Vorschriften innerhalb der Länder, zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern verbessert werden müsse; optimiert werden müsse auch die Qualifizierung des amtlichen Überwachungspersonals sowie ein konsequentes risiko- und schwachstellenorientiertes Vorgehen bei Betriebsinspektionen sowie bei Probenahmen/-analysen.²⁸⁷

Der Bundesbeauftragte teilt diese kritischen Einschätzungen. Mit Blick auf die beschriebene Entwicklung spricht er sich dafür aus, die amtliche Überwachung – in Teilbereichen – strukturell neu auszurichten und hierfür die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Vorkehrungen zu treffen. Als richtungsgebendes Ordnungs- und Zuweisungskriterium legt er seinen Überlegungen den aus dem Subsidiaritätsprinzip²⁸⁸ herzuleitenden Grundsatz der Größenadäquanz²⁸⁹ zugrunde. Dieser besagt, dass Kontrollen im Einzelfall so zu organisieren sind, dass sie für die konkrete Kontrollaufgabe angemessen dimensioniert sind. Die vielfältigen, höchst unterschiedlichen Anforderungen an die amtliche Kontrolle im Bereich der Lebens- und Futtermittelsicherheit müssen organisatorisch so bedient werden, dass die Kontrollstruktur in Deutschland insgesamt und zu jeder Zeit wirksam ist und den hohen Zielen und Gewährleistungen des Rechts entsprechend angemessen funktionieren kann.

²⁸⁵ Zu den staatlichen Schutzpflichten vgl. Ziff. 3.1.

²⁸⁶ Bundesaktionsplan vom 14. Januar 2011, Ziff. 9; vgl. auch Ziff. 1.1.

²⁸⁷ Vgl. etwa zuletzt Position des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde zum Thema Lebensmittelsicherheit/Lebensmittelüberwachung, abgerufen unter: www.bll.de (23. August 2011).

²⁸⁸ Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist die Hochzonung einer Aufgabe auf eine höhere Ebene nur dann gerechtfertigt, wenn die mit der Aufgabe verbundenen Ziele nicht ausreichend durch die niedrigere Ebene erreicht werden und die Ziele daher besser durch Maßnahmen der höheren Ebene zu verwirklichen sind. Das Subsidiaritätsprinzip gewährleistet damit Rationalität der Aufgabenzuordnung in Mehrebenensystemen; vgl. im Übrigen Ziff. 3.2.

²⁸⁹ Merkmale der Größenadäquanz sind z. B. Größe des Kontrollobjekts (Was soll kontrolliert werden? z. B. Bäcker, Metzger, Großbäckerei, Großschlachtere, industrieller Lebensmittelhersteller, bundesweite Einzel- oder Großhandelskette) und der Grad des Risikos des Unternehmensgegenstandes (qualitativ, quantitativ und räumlich).

Komplexe Kontrollbereiche²⁹⁰ stellen aus Sicht des Bundesbeauftragten herausgehobene Anforderungen an die amtliche Lebensmittelüberwachung (sog. *herausgehobene Kontrollanforderungen*). Gerechtfertigt werden kann die Lebensmittelüberwachung diesen Anforderungen insbesondere durch

- ein *interdisziplinäres* und *überregional* tätiges Überwachungswesen sowie
- eine verstärkte *Spezialisierung* der Kontrolleinheiten.²⁹¹

(2) Einige Länder verfolgen den in der Kontroll-Verordnung und der AVV RÜb angelegten *interdisziplinären* Kontrollansatz seit mehreren Jahren konsequent und mit zunehmendem Erfolg.²⁹² Bundesweit werden interdisziplinäre Kontrolleinsätze aber nicht in institutionalisierter Form praktiziert. Die im Zuge der Begutachtung befragten Länder teilten dem Bundesbeauftragten überwiegend mit, dass interdisziplinäre Kontrollansätze dort eingesetzt würden, „wo es erforderlich ist“; zum tatsächlich geleisteten Umfang äußerten sie sich nicht. Allerdings betrachteten es die Länder nach eigenen Auskunft als „größte Herausforderung“, risikoorientierte Kontrollstrategien und -konzepte „mit einem *interdisziplinären* Ansatz“ zu entwickeln. Auch ausweislich ihrer eigenen strategischen Ziele verfolgen die Länder „vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung des Handels“ ein *interdisziplinäres* Kontrollregime.²⁹³ Die Hinweise des Bundesbeauftragten sollen diese Absicht unterstützen.

Interdisziplinäre Teams setzen sich zusammen aus Spezialisten unterschiedlicher Fachrichtungen. Damit benötigen sie in der Regel zwar mehr Personal, was infolge der Abstimmungen im Team zudem zu einer längeren Prüfungsdauer führt; gegenüber der klassischen Regelüberwachung bei Betrieben erreichen sie aber eine deutlich optimierte Kontrolltiefe. Vorteile interdisziplinärer Teams bestehen in unterschiedlicher Hinsicht. Sie stellen zunächst sicher, dass Fragen verschiedener Fachrichtungen gleichermaßen

²⁹⁰ Zur Identifikation derartiger komplexer Kontrollbereiche vgl. Ziff. 7.3.

²⁹¹ Vgl. dazu auch Baumann, in: Leible/Meyer „Risiko als Thema des Lebensmittelrechts: Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation“, S. 115 f., mit einem Erfahrungsbericht über die bayerische Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit; Zellner, ZLR 2007, S. 295, (304).

²⁹² Zu den rechtlichen Vorgaben vgl. Art. 6c der Verordnung (EG) Nr. 882/2004; § 7 Abs. 2 Nr. 2 AVV RÜb. Einige Länder haben bei Landesämtern entsprechende Kompetenzen angesiedelt: So richtete der Bayerische Staatsminister für Umwelt, Gesundheitsschutz und Verbraucherschutz vor dem Hintergrund des Gammelfleischskandals 2006 die Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit beim Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) ein. Die Spezialeinheit setzt sich aus Fachleuten unterschiedlicher Disziplinen zusammen. Sie unterstützt und berät die Vollzugsbehörden vor Ort bei fachlichen und rechtlichen Fragestellungen und führt mit diesen insbesondere gemeinsame Vor-Ort-Kontrollen durch. Wegen der Einzelheiten vgl. Jahresberichte des LGL, zuletzt Jahresbericht 2009, abgerufen unter: www.lgl.bayern.de (26. April 2011). Auch in Hessen richteten die Veterinärbehörden im Oktober 2006 eine interdisziplinär besetzte, aus sieben Mitarbeitern bestehende Taskforce Lebensmittelsicherheit beim Regierungspräsidium Darmstadt ein. Ihre wesentliche Aufgabe ist die personelle und fachliche Unterstützung lokaler Stellen in Krisenzeiten; vgl. dazu im Einzelnen die Aufgabenbeschreibung durch das Hessische Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, abgerufen im Landesportal Hessen unter: www.hessen.de (27. April 2011).

²⁹³ Vgl. Rahmenplan zum integrierten mehrjährigen Kontrollplan der Bundesrepublik Deutschland für die Periode vom 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2011, Allgemeine strategische Zielsetzung der Länder für die amtliche Kontrollen in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz und Pflanzengesundheit (Präambel und Ziel 1 „Umsetzung des risikoorientierten Überwachungsansatzes im gesamten Bereich“). Zu den strategischen Zielen der Länder im Allgemeinen vgl. im Übrigen Ziff. 6.3.1.

verlässlich bearbeitet werden. Dies ist von zentraler Bedeutung, weil die amtliche Überwachung idealtypisch einen integrativen Ansatz verfolgt: Um die Sicherheit über die gesamte Lebensmittelkette zu gewährleisten, ist eine enge Zusammenarbeit der Disziplinen Lebensmittelsicherheit, Futtermittelsicherheit, Tierschutz, Tiergesundheit und Pflanzenschutz erforderlich. Kontrollen im gesundheitlichen Verbraucherschutz erstrecken sich auf die Bereiche der Lebensmittelchemie und -technologie, Ernährungswissenschaften, Medizin und Tiermedizin, Rechtswissenschaften sowie Physik; neben rein fachlichen Kenntnissen sind bei Betriebskontakten Erfahrungen aus der Gewerbeaufsicht, der Finanzverwaltung und dem Polizeivollzugsdienst hilfreich.

Eine interdisziplinäre Arbeitsweise erleichtert zudem, die Arbeitsweise eines Betriebs *ganzheitlich* zu würdigen: Amtliche Prüfungen bei Unternehmen umfassen beispielsweise die Produktionshygiene, die Dokumentenkontrolle, die Nachverfolgung von Warenströmen, den Umgang mit tierischen Nebenprodukten und den Tierschutz. In einem interdisziplinären, aus mehreren Personen bestehenden Kontrollteam können dazu entsprechende Untergruppen gebildet werden.

(3) Unternehmen der Lebensmittel- und Futtermittelwirtschaft nehmen – wie aufgezeigt – zunehmend überregional am Marktgeschehen teil. Deshalb beschränkt sich die Nachverfolgung auffälliger Lebensmittel oft nicht auf den örtlichen Zuständigkeitsbereich einer unteren Überwachungsbehörde. Vielmehr müssen Kontrollmaßnahmen verstärkt *überregional* ausgerichtet werden.

(4) Angesichts der gewachsenen Produktvielfalt, komplexer werdender Produktionsmethoden und zunehmender Verarbeitungstiefen bei Lebensmitteln ist es aus Sicht des Bundesbeauftragten unverzichtbar, bei der Lebensmittelüberwachung einen höheren *Spezialisierungsgrad* anzustreben. Dieser ist auf der Ministerialebene von Bund und Ländern üblicherweise stark ausgeprägt. Auf der Vollzugsebene – bei den unteren Überwachungsämtern – herrschen demgegenüber „Generalisten“ vor. Sie können nach Einschätzung des Bundesbeauftragten mit dem kontinuierlichen tatsächlichen und rechtlichen Wandel nur deutlich zeitverzögert Schritt halten.²⁹⁴

Die Qualifikation des Kontrollpersonals bestimmt im Wesentlichen die Qualität der amtlichen Überwachung. Vertiefte Kenntnisse sind insbesondere erforderlich

- über die wesentlichen gesetzlichen Bestimmungen zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, zur Tiergesundheit, zum Tierschutz sowie zur Pflanzengesundheit,
- in den Kernfächern Warenkunde, Lebensmitteltechnologie und Verpackungstechnologie,
- über typische Gefahrenquellen auf den einzelnen Herstellungs-, Verarbeitungs-, Konservierungs- und Vermarktungsstufen,
- über die einschlägigen Bestimmungen guter Herstellungspraxis, guter Hygienepaxis, branchenspezifischer Leitlinien sowie über HACCP-Systeme

²⁹⁴ So auch Riedel, in: Leible/Meyer „Risiko als Thema des Lebensmittelrechts: Risikobewertung, Risikomanagement, Risikokommunikation“, S. 61; Tschiersky-Schöneburg, ZLR 2009, S. 403 (404 f.); im Ergebnis wohl auch Zellner, ZLR 2007, S. 295 (304).

und anderweitige betriebliche Eigenkontrollsysteme und über die von den Unternehmen angewandten Qualitätsmanagementsysteme.

Zudem müssen die Kontrollpersonen Verstöße gegen die vorgenannten Vorschriften feststellen und etwaige strafrechtlich relevante Praktiken aufdecken können.²⁹⁵

Der Bundesbeauftragte empfiehlt, für bestimmte Überwachungsmaßnahmen vor Ort Spezialwissen bereitzustellen. Die zunehmende Vielschichtigkeit der Lebensmittel- und Futtermittelbranche macht es zweckmäßig, Kontrollen in stärkerem Maße durch *produkt-, branchen- oder unternehmensspezifische Spezialeinheiten* durchzuführen. In der Regel wird eine solche Spezialisierung der Überwachungstätigkeit mit einer Ausweitung der örtlichen Zuständigkeiten einhergehen – schon um eine Auslastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicherzustellen.²⁹⁶ Spezialkontrolleurinnen/Spezialkontrolleure bzw. Spezialeinheiten stellen notwendiges komplexes Fachwissen bei der Untersuchungstätigkeit sicher: Sie erleichtern zudem, dass nach (weitgehend) einheitlichen Standards geprüft wird. Hinzu tritt, dass sich durch die Untersuchung mehrerer Betriebe derselben Branche Vergleichsmöglichkeiten eröffnen, aus denen sich Empfehlungen für einen ordnungsgemäßen Betriebsablauf ableiten lassen. Derartige Erkenntnisgewinne bleiben der unteren Lebensmittelüberwachungsbehörde verschlossen, die möglicherweise nur *einen* Betrieb einer bestimmten Branche zuständigkeithalber untersuchen darf.

Auch jenseits der unmittelbaren Untersuchungstätigkeit können Spezialeinheiten nützlich sein: Sie können beispielsweise herangezogen werden, um Untersuchungskonzepte, Checklisten und Verfahrensanweisungen zu erstellen, Schulungen durchzuführen, Gespräche mit Wirtschaftsverbänden zu führen sowie Verbraucherinnen und Verbraucher zu beraten.

7.3 Gegenstand herausgehobener Lebensmittelkontrollen

Kontrollen einer neu ausgerichteten amtlichen Überwachung – die auch den beschriebenen *herausgehobenen Kontrollanforderungen* gerecht werden – sind nach Einschätzung des Bundesbeauftragten *nicht* bei allen Betrieben und Branchen erforderlich. Insbesondere bei

- Betrieben des Ernährungshandwerks, deren Produkte sich üblicherweise auf die Region beschränken (z. B. Metzger, Bäcker, Konditoren),
- gastronomischen Einrichtungen und Kantinen,
- ortsansässigen Einzelhandelsunternehmen und einzelnen Filialen bundesweit agierender Lebensmittel- und Discounterketten sowie
- landwirtschaftlichen Familienbetrieben

stellen die auf kommunaler Ebene angesiedelten Überwachungsämter ausreichende, d. h. risikoadäquate, Kontrollen grundsätzlich sicher.

²⁹⁵ Zur Qualifikation des Kontrollpersonals vgl. Ziff. 6.6.

²⁹⁶ Zur Umsetzung in neuen Strukturen vgl. Ziff. 7.3 und 7.4.

Herausgehobene Kontrollanforderungen sieht der Bundesbeauftragte aber bei Unternehmen, die angesichts ihres Risiko- und Gefährdungspotenzials einer besonders anspruchsvollen und qualifizierten Lebensmittelkontrolle bedürfen. Hierbei handelt es sich üblicherweise um größere Unternehmen, deren – generalistisch ausgerichtete – staatliche Überwachung Probleme bereitet oder bereiten könnte, insbesondere im Hinblick auf die betrieblichen Eigenkontrollsysteme und das Hygienemanagement:

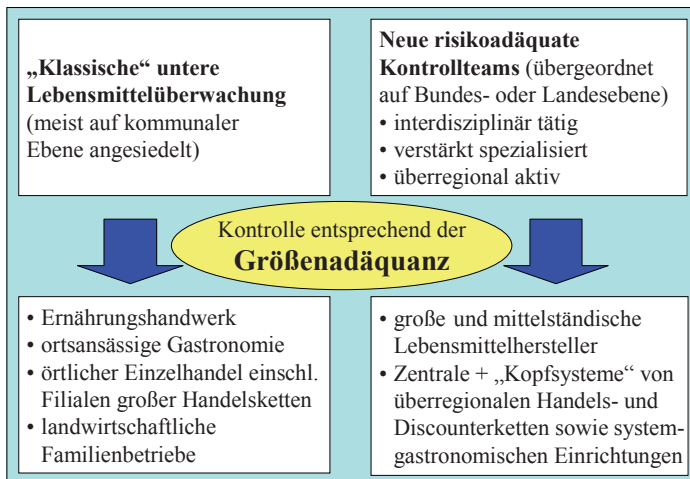
- Herausgehobene Kontrollanforderungen bestehen aus Sicht des Bundesbeauftragten bei Unternehmen, die Lebens- oder Futtermittel herstellen oder verarbeiten und deren Produkte üblicherweise überregional am Markt angeboten werden; dies betrifft vor allem Unternehmen aus den „marktverdichteten“ Branchen (insbesondere Fleisch-, Milch-, Zucker- und Mühlenbranche). Zudem sollten Unternehmen „herausgehoben“ kontrolliert werden, die Lebensmittel mit hohen Sicherheitsrisiken herstellen, verarbeiten oder konservieren (insbesondere Lebensmittel tierischen Ursprungs, wie Molkereien, Schlacht- und Zerlegungsbetriebe, Fleischverarbeitung, Betriebe für Back- und Teigwaren); die hierbei relevanten Größenindikatoren (Umsatzzahl, Mitarbeiterzahl, Verbreitungsgrad der Produkte etc.) wären noch im Einzelnen festzulegen. Bund und Länder sollten dazu gemeinsame Vorschläge entwickeln.
- Herausgehobene Kontrollen sollten zudem bei überregional agierenden Einzelhandels- und Großhandelsunternehmen durchgeführt werden, etwa bei größeren Supermarkt- und Discounterketten. Vor allem die Eigenkontrollsysteme und das Hygienemanagement der Zentrale und größerer (Zentral-)Lager derartiger Unternehmen sollten qualifiziert überwacht werden. Dies sollte Erhebungen bei einzelnen (Lebensmittel-)Filialen einschließen, um anhand von Stichproben das tatsächliche Funktionieren der Kopfsysteme in der Fläche zu überprüfen.
- Vorstehende Überlegungen gelten in gleicher Weise für bundesweit agierende systemgastronomische Einrichtungen, die sich im Wesentlichen durch standardisierte und vereinheitlichte Organisationsstrukturen auszeichnen, z. B. Fast-food- und Full-Service-Ketten sowie Unternehmen der Handels-, Verkehrs- und Messesgastronomie. Auch hier bietet sich die Überwachung von Eigenkontrollsystemen und Hygienemanagement durch zentral angesiedelte und multidisziplinär qualifizierte Kontrolleinheiten an. Bei einzelnen Filialen sollten stichprobenhaft die Wirksamkeit der Systeme überprüft werden.

Bund und Länder sollten gegebenenfalls weitere Produkte, Branchen, Unternehmen oder Unternehmensteile bestimmen, die künftig qualifiziert überwacht werden sollen. Dabei sollten die auf der unteren Kontrollebene tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beteiligt werden.

Um die Kontrolltätigkeit möglichst passgenau und bedarfsgerecht vor Ort wahrzunehmen, ist eine verlässliche Kenntnis über die jeweilige Betriebsstruktur erforderlich. Die Besonderheiten der überwachungspflichtigen Betriebe im eigenen Zuständigkeitsbereich, ihre Verfahrensabläufe und Produktpaletten sowie der Eigenkontrollsysteme müssen dazu analysiert werden, um etwaige Spezialanforderungen an die

jeweils zuständigen Kontrolleurinnen und Kontrolleure zu ermitteln. Hierbei sollte auf die Erkenntnisse der Überwachungsbehörden zur risikoorientierten Einstufung der Betriebe nach den Bestimmungen der AVV RÜb zurückgegriffen werden.²⁹⁷ Auf der Grundlage einer Betriebsstrukturanalyse kann verlässlich entschieden werden, in welchen Lebensmittel- und Futtermittelbereichen und bei welchen Betrieben interdisziplinäre und überregionale Kontrollen sowie die Bereitstellung von Spezialwissen angezeigt sind.

Abbildung 9: Risikoadäquate Kontrollstruktur Lebensmittelsicherheit



Quelle: Bundesrechnungshof

7.4 Kleine risikoadäquate Kontrollstruktur

Die Umsetzung der beschriebenen herausgehobenen Kontrollanforderungen kann in zweifacher Weise mit jeweils unterschiedlichen *Realisierungsvarianten* erfolgen:

- Zunächst könnten interdisziplinäre/spezialisierte/überregional tätige Teams *innerhalb* eines Landes mit einem auf das Land beschränkten Zuständigkeitsbereich installiert werden (*kleine risikoadäquate Kontrollstruktur*; dazu im Einzelnen im Folgenden).
- Alternativ könnten – insbesondere um länderübergreifende Aktivitäten zu erleichtern – bundesweit agierende Kontrolleinheiten geschaffen werden (*große risikoadäquate Kontrollstruktur*; vgl. dazu Ziff. 7.5).

Innerhalb der auf das Land beschränkten, kleinen risikoadäquaten Kontrollstruktur sind drei Realisierungsvarianten denkbar, die sich in unterschiedlicher Weise auf die überwiegend bei den Kommunen angesiedelten unteren Überwachungsbehörden auswirken:

- Eine Variante besteht darin, eine spezialisierte Überwachungsstelle an zentraler Stelle auf Landesebene anzusiedeln, die für herausgehobene Kontrollen zu-

²⁹⁷ § 7 Abs. 1 AVV-RÜb.

ständig und mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet ist (*Realisierungsvariante 1*). Besonders anspruchsvolle Überwachungsaufgaben würden dadurch „entkommunalisiert“. Nicht zwingend müssten bei dieser Lösung sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an einem Ort konzentriert werden; auch bei dezentraler Organisation der Landesstelle hätten die Länder aber als alleiniger Dienstherr unmittelbaren Zugriff auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und damit die Möglichkeit einer direkten Steuerung. Kleine Länder, die nur über geringe Überwachungskapazitäten verfügen, könnten gegebenenfalls Kooperationsvereinbarungen mit Nachbarländern schließen.

- Alternativ zu einer zentralen Kontrollstelle mit exklusiven Eingriffsbefugnissen könnten den unteren Überwachungsbehörden Unterstützungs- und Beratungsteams zur Seite gestellt werden, die im Bedarfsfall angefordert werden und gemeinsam mit den unteren Überwachungsämtern agieren (*Realisierungsvariante 2*). Dieses Modell hätte keine grundlegenden strukturellen Auswirkungen auf die unteren Überwachungsstellen. Die in Rede stehenden, beim Landesamt angesiedelten Einheiten würden als Fachkräftepool für die unteren Überwachungsbehörden fungieren.
- Eine dritte Möglichkeit besteht darin, einzelne untere (kommunale) Überwachungsbehörden innerhalb eines Landes zu überregionalen oder landesweiten Schwerpunktüberwachungsstellen für ausgewählte Produkte, Branchen oder Unternehmen zu bestimmen (*Realisierungsvariante 3*). Auch bei dieser Lösung könnten kleine Länder, deren Überwachungskapazitäten beschränkt sind, gegebenenfalls Kooperationsvereinbarungen mit Nachbarländern schließen.

Aus Sicht des Bundesbeauftragten bietet eine Zentralisierung der Überwachungstätigkeit auf Länderebene (*Realisierungsvariante 1*) zahlreiche Vorteile: Durch die landesweite Zusammenführung des Personals in Landesstellen könnten Synergieeffekte erschlossen werden. In Krisenfällen lassen sich Personalkapazitäten leichter bündeln, um überregional Maßnahmen zu ergreifen. Durch geeignete Steuerungsmaßnahmen kann eine zentrale Stelle am ehesten sicherstellen, dass amtliche Kontrollen im eigenen Zuständigkeitsbereich nach einheitlichen Standards und in gleichwertiger Qualität durchgeführt werden.²⁹⁸ Insbesondere kann bei einer Zentralisierung der Lebensmittelüberwachung in den Ländern das – aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben – erforderliche Qualitätsmanagement landesweit einheitlich und in gleicher Verbindlichkeit umgesetzt werden.²⁹⁹

Die Umsetzung und Entscheidung für eine der drei oben beschriebenen Varianten obliegt den Ländern: Sie bestimmen gemäß Art. 83, 84 Abs. 2 GG die Einrichtung der Behörden und den Ablauf des Verwaltungsverfahrens bei der Durchführung von Bundesgesetzen durch ländereigene Verwaltung.³⁰⁰ Die Zuständigkeit des Bundes ist

²⁹⁸ Zum Erfordernis der einheitlichen Standards vgl. Art. 4 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

²⁹⁹ Zum Qualitätsmanagement vgl. Art. 8 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, wonach die zuständigen Behörden Verfahren einführen müssen, mit denen die Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen überprüft werden; vgl. im Übrigen vertiefend Ziff. 6.2.

³⁰⁰ Vgl. Ziff. 2.2.

damit grundsätzlich auf den Erlass inhaltlicher Vorgaben beschränkt, während dem jeweiligen vollzugszuständigen Land die Ausgestaltung des Verfahrens (des „Wie“) sowie die Regelung der Frage, in welcher Weise das Land seine Verwaltung organisiert, überlassen bleibt.

Abweichend von diesem Grundsatz können nach dem – durch die Föderalismusreform – neu gefassten Art. 84 Abs. 1 Satz 2, 1. Hs. GG bundesgesetzliche Regelungen zur Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens getroffen werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Organisation und Verfahren die Umsetzung materieller Regelungsanliegen beeinflussen können. Da dieser Bundeszugriff auch durch nicht zustimmungsbedürftige Bundesgesetze erfolgen kann, hat der Verfassungsgeber als neues Sicherungsinstrument zum Schutz der Länder ein *Abweichungsrecht* der Länder gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2, 2. Hs. GG geschaffen. Dieses erstreckt sich auf Organisations- und Verfahrensregelungen. Für die Ausübung des Abweichungsrechts ist ein entsprechendes Landesgesetz erforderlich, das allerdings an keine inhaltlichen Voraussetzungen gebunden ist.³⁰¹

Hinsichtlich der *Behördeneinrichtung* kann das Abweichungsrecht der Länder durch bundesgesetzliche Regelungen nicht ausgeschlossen werden. Nur das *Verwaltungsverfahren* kann der Bund nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben „in Ausnahmefällen“ wegen „eines besonderen Bedürfnisses“ nach bundeseinheitlicher Regelung ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln,³⁰² ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates.³⁰³

Da die verbindliche Anordnung herausgehobener Kontrollmerkmale auf Länderebene die „Einrichtung der Behörden“ im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG zumindest mit berührt, dürfte für eine gesetzliche Regelung des Bundes ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich sein.³⁰⁴

7.5 Große risikoadäquate Kontrollstruktur

Angesichts der Konzentrationsprozesse in der Ernährungswirtschaft und der daraus folgenden länderüberschreitenden Warenströme sollte zudem überlegt werden, herausgehobene Überwachungsaufgaben länderübergreifend wahrzunehmen (große risikoadäquate Kontrollstruktur). Dies betrifft vor allem die Kontrolle größerer Lebensmittel- und Futtermittelhersteller, die in verschiedenen Ländern agieren oder für einen länderüberschreitenden

³⁰¹ Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, Art. 84 GG Rn. 34 f.

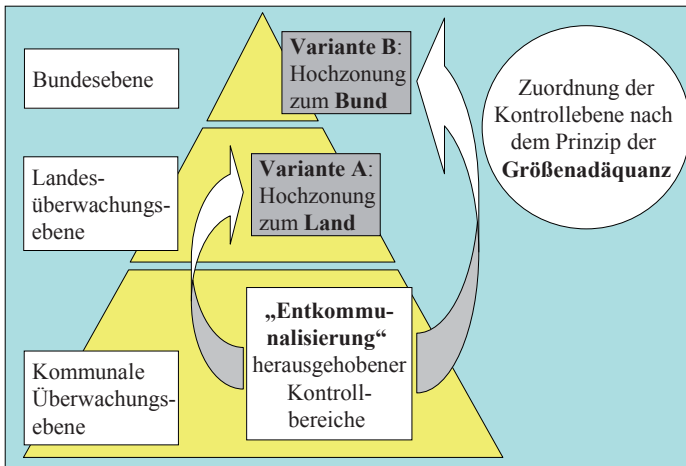
³⁰² Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG.

³⁰³ Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG.

³⁰⁴ Die Abgrenzung zwischen Regelungen zum Verwaltungsverfahren und solchen zur Einrichtung/Organisation der Behörde ist nicht immer trennscharf möglich: Nach der verfassungsrechtlichen Literatur liegt eine Organisationsregelung jedenfalls dann vor, wenn das „innere Gefüge“ der Behörden betroffen ist. Dies umfasst Maßnahmen, die einen Bezug zur Einrichtung der Behörde in organisatorischer oder personeller Hinsicht aufweisen. Beispiele dafür sind die Vor- und Ausbildung des Personals sowie dessen Beurteilung und die personelle Besetzung der Behörde. Eine Regelung über das Verwaltungsverfahren liegt vor, wenn durch das Gesetz die Art und Weise oder die Form der Ausführung eines Bundesgesetzes bestimmt wird. Hier geht es um das „Wie“ des Verwaltungshandelns. Mit weiteren Beispielen zur Abgrenzung der beiden Begriffe Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu, Art. 84 GG Rn. 13.

Markt produzieren sowie die überregional, gegebenenfalls bundesweit agierenden Handelsketten. Vertreter dieser Unternehmen beklagen, dass die Kontrollbehörden in den Ländern bei gleichen Sachverhalten unterschiedlich vorgehen und unterschiedliche Entscheidungen treffen.³⁰⁵ Dies stellt die Wirksamkeit staatlicher Kontrollmaßnahmen in Frage.

Abbildung 10: Hochzonung herausgehobener Überwachungsbereiche



Quelle: Bundesrechnungshof

Länderübergreifende Kontrollen durch *eine* Behörde stellen am ehesten sicher, dass bei den betreffenden Produkten, Branchen oder Unternehmen nach einheitlichen Maßstäben geprüft und einheitliche Wertungen vorgenommen werden sowie länderübergreifende Zusammenhänge nicht verlorengehen. Sie schaffen zudem eine zweckdienliche – nicht notwendigerweise räumliche – Distanz zwischen Kontrollstelle und Kontrolliertem, die Interessenkollisionen oder sachfremde Erwägungen bei der zuständigen Körperschaft vermeiden kann. Ein besonderer Vorteil besteht im Übrigen darin, die Nutzbarmachung der Eigenkontrollsysteme großer bundesweit agierender Unternehmen durch die amtliche Lebensmittelüberwachung praktikabel zu gestalten.

³⁰⁵ Vgl. Zellner, ZLR 2007, S. 295 (304); vgl. auch Position des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde zum Thema Lebensmittelsicherheit/Lebensmittelüberwachung, abgerufen unter: www.blm.de (23. August 2011), wonach die Auslegung und Anwendung lebensmittelrechtlicher Vorschriften innerhalb der Länder, länderübergreifend sowie zwischen Bund und Ländern verbessert werden muss.

ten:³⁰⁶ Auf staatlicher Seite gäbe es hierbei nur eine verantwortliche Ansprechpartnerin/einen verantwortlichen Ansprechpartner für diese Unternehmen – anstelle 16 verschiedener Ländervertreterinnen/-vertreter.

Aus Sicht des Bundesbeauftragten genießt die große risikoadäquate Kontrollstruktur deshalb gegenüber der „kleinen“ Lösung den Vorzug.

Zu klären wäre, welche Körperschaft für überregionale Kontrollen die Verantwortung übernehmen sollte. Denkbar sind grundsätzlich zwei Realisierungsvarianten:

- Eine Möglichkeit besteht darin, Landesbehörden für einzelne Kontrollbereiche – etwa für bestimmte Branchen, Produkte oder Unternehmen – bundesweit für zuständig zu erklären (*Realisierungsvariante 1*). Zuständig für die bundesweite Überwachung eines Unternehmens einschließlich seiner Filialen könnte diejenige Landesbehörde sein, in deren Zuständigkeitsbereich sich die Zentrale befindet. Durch entsprechende Aufteilung könnte für eine gleichmäßige Belastung der Länder gesorgt werden; vor allem kleinen Ländern und Stadtstaaten müssten die Mittel zur Aufstockung ihrer begrenzten personellen Kapazitäten ermöglicht werden. Zur Umsetzung bedarf es entsprechender (staats-)vertraglicher Regelungen zwischen den Ländern.³⁰⁷ Verbindliche gesetzliche Vorgaben des Bundes verbieten sich, da sie die Eigenstaatlichkeit der Länder in Frage stellen würden.
- Alternativ könnte eine entsprechende Kontrollbefugnis auf Bundesebene angesiedelt werden (*Realisierungsvariante 2*). Die Voraussetzungen für die Einrichtung von Bundesbehörden sind in Art. 87 GG normiert: Danach kann der Bund in Bereichen, in denen er eine Gesetzgebungskompetenz hat, selbständige Bundesoberbehörden durch Bundesgesetz errichten.³⁰⁸ Umsetzen kann er dies durch einfaches Bundesgesetz, das *nicht* der Zustimmung des Bundesrates bedarf.³⁰⁹ Dieses Verfahren gilt auch für die Übertragung neuer Aufgaben auf eine bereits bestehende Bundesoberbehörde.³¹⁰

Bundesoberbehörden gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG dürfen keinen eigenen Verwaltungsunterbau haben: Bundeseigene Mittel- und Unterbehörden dürfen nämlich nur – unter den strengerer Voraussetzungen von Art. 87 Abs. 3 Satz 2 – mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden.³¹¹ Zulässig ist dagegen, dass Bundesoberbehörden sog.

³⁰⁶ Vgl. Ziff. 4.3.4.

³⁰⁷ Bei amtlichen Laboruntersuchungen beteiligen sich zahlreiche Länder schon jetzt an einer länderübergreifenden Kooperation und haben dazu ein entsprechendes Verwaltungsabkommen geschlossen. Im Zuge dessen wurden Kompetenzzentren und Schwerpunktlabore gebildet.

³⁰⁸ Vgl. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG; für die – als Alternative gedachte – Errichtung bundeseigener Mittel- und Unterbehörden (Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG) dürfte vor allem der notwendige dringende Bedarf fehlen.

³⁰⁹ BVerfG vom 24. Juli 1962 2 BvF 4/61 u. a. Juris Rn. 53; Lerche, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn. 173.

³¹⁰ Hermes, in: Dreier, Art. 87 GG Rn. 77.

³¹¹ Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG.

Außenstellen errichten.³¹² Diese haben weitreichende Administrationsbefugnisse und sind befugt, Verwaltungsakte – für die Bundesoberbehörde – zu erlassen.³¹³ Bundesoberbehörden bedienen sich der Außenstellen an der „Peripherie ihres Wirkungskreises“, d. h. die Außenstellen handeln als Teil der Bundesoberbehörde.³¹⁴ Damit ist eine dezentrale Organisation mit Einheiten „in der Fläche“ möglich.

Um eigene Kontrollaufgaben zu übernehmen, könnte der Bund seine vorhandene Behördeninfrastruktur in Gestalt der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und des BVL nutzen.

Für die Ansiedlung ausgewählter und herausgehobener Kontrollkompetenzen auf Bundesebene – für die oben umrissenen Unternehmen oder Branchen – sprechen aus Sicht des Bundesbeauftragten verschiedene Gründe:

Zunächst erscheint es – im Sinne der oben beschriebenen Größenadäquanz – interessen- und anreizgerecht, den Bund mit der lebensmittelrechtlichen Überwachung von Unternehmen zu betrauen, die Produkte für einen *bundesweiten*, Ländergrenzen überschreitenden Markt herstellen oder vertreiben.³¹⁵

³¹² Für das damalige Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: OVG Bremen vom 10. August 1993 2 B 44/93 Rn. 3; OVG NW vom 17. Dezember 1993 19 A 2772/93.A EZAR 210 Nr. 6 S. 3; für die damalige Bundesanstalt für den Güterfernverkehr: BVerwG DÖV 1960, 558 (559); vgl. im Übrigen BVerfGE vom 14. Juli 1959 2 BvF 1/58 Juris Rn. 133 f. zur Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“, wonach die Zulässigkeit der Errichtung an Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zu messen und das „Eigenleben“ einzelner Abteilungen in der Fläche unschädlich ist (hierzu auch Lerche, in: Maunz/Dürig, Art. 87 GG Rn. 191). Vereinzelt werden in der Literatur Bedenken gegen die Errichtung von Außenstellen auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG geäußert: vgl. dazu Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, Art. 87 Rn. 28.1, der im Falle von Außenstellen eine zentrale Erfüllbarkeit der Aufgaben anzweifelt; vgl. auch Schewerda, Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz, S. 132 f., der die Gefahr einer Umgehung des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG sieht. Würde dieser restriktiven Auffassung gefolgt, müssten zur Errichtung einer bundeseigenen Lebensmittelüberwachung mit dezentraler Struktur die schärferen Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG beachtet werden.

³¹³ Außenstellen finden sich beispielsweise bei folgenden Bundeseinrichtungen:

1. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen hat neben ihrem Hauptsitz und drei weiteren Standorten in Berlin, Mainz und Saarbrücken – die ausgelagerte Teile der Zentrale darstellen – zehn Außenstellen, die ihrerseits auf 40 Standorte verteilt sind. Die Außenstellen übernehmen überwiegend Aufgaben nach örtlichen Zuständigkeiten und fungieren als Ansprechpartner vor Ort.
2. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat fünf Hauptstandorte mit dezentralen Fachreferaten. Bundesweit nutzt das Bundesamt 22 Außenstellen. Sie führen die Asylverfahren durch, koordinieren die Integration im regionalen Umfeld und nehmen Migrationsaufgaben wahr.
3. Das Bundesamt für Güterverkehr verfügt über insgesamt elf Außenstellen mit örtlich abgegrenzten Zuständigkeitsbereichen. Die Außenstellen gliedern sich in Sachbereiche, die innerhalb ihres Bezirks die gleichen Aufgaben erfüllen.

³¹⁴ Vgl. BVerwG DÖV 1960, 558 (559); OVG NW vom 17. Dezember 1993 19 A 2772/93.A EZAR 210 Nr. 6 S. 3; OVG Bremen vom 10. August 1993 2 B 44/93 Juris Rn. 2.

³¹⁵ Zur Größenadäquanz als besondere Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips vgl. Ziff. 7.2 (1).

Dies gilt in gleicher Weise für Kontrollen bei der Einfuhr von Lebensmitteln, die bundesweit an Zielorte weitergeleitet werden. Auch hier erscheint es sachgerecht, eine „höhere“ Kontrollebene – in Gestalt des Bundes – mit den erforderlichen Überwachungsaufgaben zu befassen. Gerade bei der Einfuhr- und Durchfuhrkontrolle stellte das europäische LVA zu Beginn des Jahres fest, dass die Prüfverfahren „nicht ganz zufriedenstellend waren“ und „erhebliche Unterschiede in der Umsetzung durch die Länder“ bestanden; einzelne Einrichtungen erfüllten nicht die EU-Anforderungen.³¹⁶

Eine weitere Fallgruppe, die eine Zuständigkeit des Bundes nahelegt, bildet die Überwachung von Lebensmitteln, die im Versandhandel zum Verkauf angeboten werden, und bei denen *kein Sitzland* identifizierbar ist. Hier sind nach den gegenwärtigen Bestimmungen grundsätzlich alle Länder zuständig, was zu Doppelarbeit und divergierenden Entscheidungen führen kann.³¹⁷

Durch Übernahme von Kontrollverantwortung könnte der Bund zudem unmittelbar seinen verfassungsrechtlichen Schutzpflichten genügen sowie bei wesentlichen Kontrollaufgaben einheitliche und anspruchsvolle Qualitätsmaßstäbe sicherstellen.³¹⁸ Die bei der Kontrolltätigkeit getroffenen Feststellungen und die hierbei gewonnene Erfahrung könnte er bei Wahrnehmung seiner zahlreichen Berichtspflichten gegenüber der EU nutzen. Im Krisenfall bestünde für den Bund die Möglichkeit, auf einen eigenen Personalkörper zuzugreifen und Exekutivmaßnahmen unmittelbar zu veranlassen.³¹⁹

Die Aufteilung der Verwaltungskompetenz auf Bund und Länder nach vorgegebenen (Größen-)Kriterien ist in der Verwaltungspraxis nicht neu: So nehmen die Aufgaben der Regulierungsbehörde für den Netzbetrieb *entweder* die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) *oder* die einzelnen Landesregulierungsbehörden wahr.³²⁰ Sind Energieversorgungsunternehmen betroffen, an deren Verteilernetz weniger als 100 000 Kunden angeschlossen sind, sind die Landesbehörden zuständig, sofern das Elektrizitäts- oder Gasverteilernetz nicht über das Landesgebiet hinausreicht. Ab einer Kundenzahl von 100 000 trägt die Bundesnetzagentur die Verantwortung.

³¹⁶ Vgl. Auszug aus dem Bericht des LVA über ein Audit in Deutschland vom 31. Januar bis 11. Februar 2011 (GD Sanco 2011-8918-RS DE); das LVA empfahl aufgrund seiner Feststellungen insbesondere, die Wirksamkeit der amtlichen Kontrolle in ganz Deutschland nach Maßgabe der Bestimmungen von Art. 8 Abs. 3a der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 zu verifizieren; zudem sollte die Einheitlichkeit sowie die effiziente und wirksame Koordinierung amtlicher Kontrollen sichergestellt werden; um zu gewährleisten, dass die Einfuhr-/Durchfuhrkontrollen nach einheitlichen Standards durchgeführt werden, sollten unabhängige Prüfungen gemäß Art. 4 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 erfolgen.

³¹⁷ Die LAV-Arbeitsgruppe „Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Wein und Kosmetika“ beschäftigte sich mit diesem Thema und entschied, die Fragestellung mit dem Pilotprojekt Internethandel zu verknüpfen, vgl. Protokoll zur Sitzung vom 28./29. Oktober 2010, TOP 23.

³¹⁸ Zu den Schutzpflichten des Bundes und seiner besonderen Verantwortung unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips vgl. Ziff. 3.1 bis 3.3.

³¹⁹ Zur Kompetenzfrage in Krisen vgl. vertiefend Ziff. 8.

³²⁰ § 54 Energiewirtschaftsgesetz.

8 Nationales Lebensmittel-Krisenmanagement

Kernaussage

Bund und Ländern wurde im Zuge des EHEC- und Dioxin-Geschehens – insbesondere bei Information der Bevölkerung – unkoordiniertes Vorgehen und unzureichende Abstimmung vorgeworfen. Nach Auffassung des Bundesbeauftragten hat die öffentliche Diskussion systemimmanente Schwächen des deutschen Krisenmanagements zutage treten lassen. Für operative Maßnahmen in der Krise, d. h.

- Kontrollen durchzuführen,
- Verbote auszusprechen, Erzeugnisse zu verkaufen oder herzustellen,
- Waren (vorläufig) sicherzustellen und zu beseitigen sowie
- Verbraucherinnen und Verbraucher zu informieren,

sind gegenwärtig allein die Länder – begrenzt auf ihren Zuständigkeitsbereich – zuständig. Bundeseinheitliche Maßnahmen setzen die Zustimmung aller betroffenen Länder voraus. Notfallpläne der Länder stehen weitgehend beziehungslos nebeneinander und sehen keine verbindlichen Strukturen für eine Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen betroffenen Ländern vor. Der Bund richtet in Krisen zwar üblicherweise Krisenstäbe unter Beteiligung der betroffenen Länder ein; operative Handlungsbefugnisse erwachsen ihm in diesem Krisenstab aber nicht. Um von staatlicher Seite schnell und sachgerecht auf Lebensmittelkrisen reagieren zu können, empfiehlt der Bundesbeauftragte, das nationale Krisenmanagement normativ und organisatorisch neu auszurichten: Kernelement sollte ein nationaler Krisenstab sein, der

- mit allen erforderlichen Kompetenzen ausgestattet ist,
- die betroffenen Länder an seine Entscheidungen binden und ihnen Maßnahmen zur Krisenbewältigung aufgeben kann und
- die Öffentlichkeit über das nationale Vorgehen informiert.

Angesiedelt sein sollte ein nationaler Krisenstab beim Bund. Kraft seiner staatlichen Gesamtverantwortung sollte der Bund zudem die Einberufungs-, Leitungs- und Beschlusskompetenz im nationalen Krisenstab haben. Im Gegenzug sollte er verpflichtet sein, alle beteiligten Akteurinnen/Akteure und Expertinnen/Experten ebenenübergreifend und schnellstmöglich hinzuzuziehen.

8.1 Derzeitiger normativer und organisatorischer Rahmen

8.1.1 Gesetzliche Zuständigkeiten

Nach den Bestimmungen des LFGB folgt die Befugnis zu allen wesentlichen Vollzugsmaßnahmen bei Lebensmittelkrisen der Zuständigkeit für die reguläre Lebensmittelüberwachung. Verantwortlich für die Durchführung von Kontrollen, das Verbot, bestimmte Erzeugnisse zu verkaufen oder herzustellen, die (vorläufige) Sicherstel-

lung und die Beseitigung von Waren sind mithin – auch bei Krisen – die Länder.³²¹ Eine Kompetenz des Bundes zu diesen Vollzugsmaßnahmen besteht nicht.

Die Öffentlichkeit bei Lebensmittelkrisen zu informieren, hat das Bundesverfassungsgericht zwar als besondere, unmittelbar aus dem Grundgesetz abzuleitende Verpflichtung des Bundes herausgestellt; danach trägt die Bundesregierung die Verantwortung dafür, die „Bewältigung von Konflikten in Staat und Gesellschaft durch rechtzeitige öffentliche Information zu erleichtern“.³²² Dessen ungeachtet weist das LFGB die Kompetenz für die Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher, das Aussprechen von Warnungen sowie den öffentlichen Hinweis auf Rücknahme- und Rückrufaktionen allein den „zuständigen Behörden“ und damit den Ländern zu.³²³

Das Bundesverbraucherschutzministerium ist im Falle einer Gefahr (lediglich) befugt, auf der Basis der Länderinformationen ein Lagebild zu erstellen. Dazu muss „hinreichender Grund“ zur Annahme bestehen, dass der zugrunde liegende Sachverhalt eine „die Grenze eines Landes überschreitende Wirkung“ hat.³²⁴ Das Lagebild dient der Einschätzung eines etwaigen „Handlungsbedarfs durch den Bund“ und – soweit erforderlich – der „Unterrichtung des Deutschen Bundestages“.³²⁵ Damit das Bundesverbraucherschutzministerium das Lagebild erstellen kann, haben ihm die Länder „auf Anforderung“ die erforderlichen Untersuchungsdaten zu übermitteln.³²⁶ Operative Handlungskompetenzen des Bundes ergänzen das Lagebild nicht.

8.1.2 Definition der Krise fehlt

Eine verbindliche, gesetzliche Definition des Begriffs „Krise“ existiert in den bundesgesetzlichen Bestimmungen nicht. Allerdings hat die Europäische Kommission in ihrem – nach der Basis-Verordnung³²⁷ zu erstellenden – allgemeinen Plan für das Krisenmanagement die „Krisensituation“ begrifflich bestimmt.³²⁸ Der allgemeine Plan legt insbesondere fest, in welchen Fällen die besonderen Maßnahmen des Krisenmanagements greifen sollen und welche praktischen Verfahren zur Krisenbewältigung erforderlich sind.³²⁹ Nach der Krisendefinition im allgemeinen Plan müssen drei Merkmale erfüllt sein:

³²¹ Wegen der einzelnen Vollzugsmaßnahmen vgl. die Aufzählung in § 39 Abs. 2 LFGB; zur Information der Öffentlichkeit vgl. § 40 Abs. 1 LFGB.

³²² Vgl. „Glykol“-Entscheidung des BVerfG in NJW 2002, S. 2621, wonach die Bundesregierung verpflichtet ist, „neuen, oft kurzfristig auftretenden Herausforderungen entgegenzutreten, auf [Lebensmittel-] Krisen schnell und sachgerecht zu reagieren sowie den Bürgern zu Orientierungen zu verhelfen“; Krisen im Agrar- und Lebensmittelbereich hätten in der Vergangenheit beispielhaft gezeigt – so das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung –, „wie wichtig öffentlich zugängliche, mit der Autorität der Regierung versehene Informationen sind, um spannungsgeladene Situationen angemessen meistern zu können“; zustimmend Huber, ZLR 2004, S. 241 (242), der bei länderübergreifenden Sachverhalten allein die Bundesregierung als ausreichend kompetent für eine effektive Risikokommunikation erachtet.

³²³ § 40 Abs. 1 LFGB.

³²⁴ § 49 Abs. 1 Satz 1 LFGB.

³²⁵ § 49 Abs. 1 LFGB.

³²⁶ § 49 Abs. 2 Satz 1 LFGB.

³²⁷ Vgl. Art. 55 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

³²⁸ Beschluss der Europäischen Kommission vom 29. April 2004 (2004/478/EG).

³²⁹ Art. 55 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

- Es muss ein tatsächliches oder in der Öffentlichkeit wahrgenommenes bzw. bekannt gemachtes mittelbares oder unmittelbares Risiko für die menschliche Gesundheit vorliegen.
- Das Risiko muss sich auf einen erheblichen Teil der Lebensmittelkette erstrecken oder erstrecken können.
- Es muss mit der Ausweitung des beschriebenen Risikos auf andere Mitgliedstaaten oder Drittländer zu rechnen sein.

Die unionsrechtliche Krisensituation umfasst mithin auch die nur subjektive Wahrnehmung einer Krise (*subjektiver* Krisenbegriff),³³⁰ zudem genügt eine bloß mögliche Auswirkung des Risikos auf die Lebensmittelkette („erstrecken können“).

Das nationale Recht verwendet demgegenüber an verschiedenen Stellen „krisenverwandte“ Begriffe, geht hierbei aber stets von einem *objektiven* Gefährdungstatbestand aus:

- So kann die Lebensmitteleinfuhr vorübergehend verboten oder beschränkt werden, wenn Tatsachen vorliegen, die auf ein „*Risiko* für die Gesundheit von Mensch und Tier“ schließen lassen.³³¹
- Das Bundesverbraucherschutzministerium kann bei einer „*ernstlichen Gefährdung*“ der lebensnotwendigen Versorgung der Bevölkerung bestimmte Ausnahmen von LFGB-Bestimmungen durch Rechtsverordnung durchsetzen.³³²
- Die in der AVV RÜb normierte Zusammenarbeit der Behörden im Krisenfall tritt ein, wenn „mittelbare oder unmittelbare Risiken für die Gesundheit des Menschen“ voraussichtlich nicht angemessen bewältigt werden können.³³³

8.1.3 Gemeinsamer bundesweiter Notfallplan steht aus

Nach den unionsrechtlichen Vorgaben haben die Mitgliedstaaten operative Notfallpläne zu erstellen; sie dienen der Umsetzung des allgemeinen Plans für das Krisenmanagement der EU-Kommission.³³⁴ In den Notfallplänen haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu beschreiben, die unverzüglich durchzuführen sind, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass einzelne Lebens- oder Futtermittel Risiken für die Gesundheit des Menschen darstellen.³³⁵ Zu spezifizieren sind in den Notfallplänen die zu beteiligenden Verwaltungsbehörden, ihre Befugnisse und Zuständigkeiten sowie Verfahren für den Informationsaustausch aller Akteurinnen/Akteure.

Deutschland setzte diese Vorgabe um, indem es den Ländern in der AVV RÜb aufgab, „ihre“ Notfallpläne in FIS-VL einzustellen und anlassbezogen zu aktualisieren.³³⁶

³³⁰ Zur subjektiven und objektiven Risikowahrnehmung vgl. auch Hensel, „Sicherheit und Risiko in der staatlichen Risikoversorge: Wahrnehmung und Wirklichkeit“, BfR Stakeholderkonferenz 2009, abgerufen unter: www.bfr.bund.de (11. Juli 2011).

³³¹ § 39 Abs. 2 Nr. 6.b LFGB.

³³² § 67 Abs. 1 Satz 1 LFGB.

³³³ § 24 Abs. 1 AVV RÜb.

³³⁴ Art. 55 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

³³⁵ Art. 13 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

³³⁶ § 23 AVV RÜb.

Einen gemeinsamen bundesweiten Notfallplan erstellte der Bund nicht. Dazu fehlt ihm nach den gegenwärtigen nationalrechtlichen Bestimmungen auch die Befugnis.

Zur „Harmonisierung“ der Notfallpläne hat das BVL mit den Ländern einen Leitfaden entwickelt.³³⁷ Dieser trägt den Ländern auf, in den Notfallplänen insbesondere die Zuständigkeiten festzulegen und aktuelle Daten zur Erreichbarkeit der zuständigen Behörden aufzunehmen.³³⁸

Die Notfallpläne der Länder unterscheiden sich erheblich in ihrer Regelungstiefe. Nur vereinzelt enthalten sie Bestimmungen zur Öffentlichkeitsarbeit im Krisenfall und Handlungsanweisungen für die zuständigen Überwachungsbehörden der Kreise oder kreisfreien Städte. Einige Notfallpläne bestehen nur aus einem Ablauf-Diagramm mit kurzen erläuternden Stichworten. Der Notfallplan eines Landes verzichtet ganz auf die Erläuterung der Zuständigkeiten. In einem weiteren Fall wird der „Krisenfall als Zuspitzung eines Notfalls“ definiert, ohne zu erläutern, wann eine solche Zuspitzung erreicht ist. Die Angaben zu den zuständigen Landesoberbehörden in FIS-VL waren nicht immer aktuell. So blieb in einem Notfallplan (zum Zeitpunkt der Erhebung)³³⁹ unberücksichtigt, dass ein Landesamt wegen der Zusammenführung des Lebensmittel- und Futtermittelbereichs inzwischen aufgelöst worden war.

Zugeordnet haben die Länder ihr Krisenmanagement einzelnen Ministerien und Landesoberbehörden. In manchen Ländern können auch mehrere Ministerien und Landesoberbehörden betroffen sein.

8.1.4 Leitfaden des Bundesverbraucherschutzministeriums

Das Bundesverbraucherschutzministerium hat einen ausführlichen 40-seitigen „Leitfaden zum Krisenmanagement Lebensmittelsicherheit“ entwickelt. Dieser soll gewährleisten, dass „außergewöhnliche Situationen“ und „Krisen“ möglichst „schnell und angemessen“ bewältigt werden können. Im Leitfaden beschreibt das Bundesverbraucherschutzministerium, wie es bei Sachverhalten vorgeht, die auf eine Krise hindeuten: Danach kann es einen Krisenstab einrichten, wenn „krisenrelevante Auswirkungen“ aus einem Ereignis ableitbar sind. Ein Krisenstab besteht üblicherweise aus dem Staatssekretär, dem BVL, dem BfR und den betroffenen Ländern. Er berät über

- etwaige Gesundheitsrisiken,
- die Zusammenarbeit mit betroffenen Ländern, d. h. die Einladung der Länderkoordinatorinnen/Länderkoordinatoren, die Einberufung von Bund-Länder-Besprechungen und die Einsetzung von Arbeitsgruppen,

³³⁷ Leitfaden zur Erstellung von Notfallplänen für Lebensmittel, Stand 17. Juni 2005, und Leitfaden für einen Notfallplan zum Risikomanagement beim Verkehr mit bzw. Verfüttern von Futtermitteln, Vormischungen und Zusatzstoffen für die Tierernährung, Stand 1. August 2006.

³³⁸ Insbesondere sollen die Notfallpläne Verzeichnisse mit Postanschrift, E-Mail-Adresse, Telefon-Nummer und Fax-Nummer von beauftragten Laboratorien, nationalen Referenzlaboratorien, bestimmten Verarbeitungs- und Entsorgungsbetrieben und zu benachrichtigenden Umweltüberwachungsbehörden enthalten. Darüber hinaus können Notfallpläne auch Musterdokumente und Hinweise zu vorgesehenen Notfallmaßnahmen enthalten (z. B. zur Beseitigung von Lebensmitteln oder Rückbeförderung importierter Lebensmittel).

³³⁹ Zeitpunkt der Erhebung: 23. Mai 2011.

- die Information der EU, anderer Staaten und der Öffentlichkeit sowie
- etwaige Sofortmaßnahmen zur Gefahrenabwehr.

Die Befugnis zu konkreten Vollzugsmaßnahmen zur Abwehr der Gefahr zieht die Einrichtung des Krisenstabs nicht nach sich.

8.2 Krisenmanagement beim EHEC-Geschehen

8.2.1 Organisatorische Maßnahmen von Bund und Ländern

Zur epidemiologischen Untersuchung des EHEC-Ausbruchs auf der Lebensmittelseite wurde beim BVL Anfang Juni eine Taskforce eingerichtet. Ihre Aufgabe bestand darin, die Quelle der Infektionserkrankungen zu erforschen. Die Entscheidung zur Einrichtung der Taskforce fiel auf einer Telefonkonferenz der LAV. Die Taskforce bestand aus Experten des BVL, des BfR und des Robert-Koch-Instituts sowie aus Vertretern der Länder Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern; andere Länder standen auf Abruf bereit. Unterstützung erhielt die Taskforce durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der EFSA und der EU-Kommission.³⁴⁰ Mit Zustimmung der Länder konnte die Taskforce auf die Behörden vor Ort zugreifen, um benötigte Informationen zu erhalten. Das BVL koordinierte die Taskforce nach eigenen Angaben „als Gastgeber“.³⁴¹ Das Bundesverbraucherschutzministerium war darin nicht vertreten.

Zur Bündelung der Informationen aus den betroffenen Ländern und zur Information des Bundesverbraucherschutzministeriums setzte das BVL im Übrigen ein Lagezentrum ein. Die im Lagezentrum gesammelten Untersuchungsergebnisse von Lebensmitteln und Umweltproben auf EHEC wurden aufgearbeitet und an die Europäische Kommission berichtet. Entsprechend den Vorgaben in der AVV RÜb fungierte das BVL als nationale Kontaktstelle für das Europäische Schnellwarnsystem RASFF.

Die betroffenen Länder richteten eigene Krisenstäbe und Lagezentren ein, um ihre Aktivitäten zu steuern und Hinweise aus den Kontrollämtern zu erfassen. Zudem veröffentlichten sie eigene Sachstandsberichte und Chronologien zum Geschehen.

8.2.2 Kommunikation und ihre Auswirkungen

Insbesondere zu Beginn der EHEC-Vorfälle hatten Vertreterinnen und Vertreter von Bund und Ländern – unabhängig voneinander – unterschiedliche Warnungen zu einzelnen Lebensmitteln ausgesprochen, bevor verlässliche Untersuchungsbefunde feststanden. Dieses Vorgehen hatte dazu geführt, dass Produkte aus dem Handel genommen wurden, die sich im Nachhinein als ungefährlich herausstellten. Die spanische Regierung hatte Deutschland hierfür kritisiert und Schadensersatz gefordert, nachdem der Absatz spanischer Gurken wegen entsprechender öffentlicher Warnungen eingebrochen war. Entgegen anfänglicher Vermutungen stellten die Gurken keine Ursache für die Infektionen dar; dies bestätigten aber erst spätere Untersuchungen.

³⁴⁰ Pressemeldung des BVL vom 7. Juni 2011, abgerufen unter: www.bvl.bund.de (14. Juli 2011).

³⁴¹ Pressemeldung des BVL vom 23. Juni 2011, abgerufen unter: www.bvl.bund.de (14. Juli 2011).

Die zeitaufwendige Suche nach der EHEC-Quelle und die vorsorglich ausgesprochenen, – wie sich später herausstellte – unberechtigten Warnungen lösten im In- und Ausland eine breite Diskussion über die Verlässlichkeit des deutschen Krisenmanagements aus. Russland verhängte über drei Wochen ein Importverbot für Gemüse aus der EU. Zahlreiche Staaten reagierten mit scharfen Kontrollen auf deutsche und europäische Gemüselieferungen. Der EU-Verbraucherkommissar kündigte an, den Umgang mit der Krise in Deutschland nach ihrer Bewältigung prüfen zu wollen. Auch Bund und Länder waren sich einig, nach dem Geschehen eine sorgfältige Evaluierung der Zusammenarbeit zwischen EU, Bund und Ländern vorzunehmen.³⁴² Die Länder wiesen bei ihrer Befragung durch den Bundesbeauftragten darauf hin, dass es bei der Information der Öffentlichkeit in Krisenfällen „Schwachstellen“ gebe, die zukünftig „verbessert“ werden könnten. Eine bessere Vernetzung, Koordination und Vorbereitung bei Krisensituationen nannten sie als mögliches strategisches Ziel für den Zeitraum 2012 bis 2016.

Zahlreiche nationale Expertinnen und Experten kritisierten öffentlich das Krisenmanagement von Bund und Ländern. Die Taskforce sei zu spät eingerichtet worden; der Bund hätte früher die Koordinierung übernehmen müssen.³⁴³ Die Viel- und Unstimmigkeit der Hinweise unterschiedlicher Vertreterinnen/Vertreter von Bundes- und Ländereinrichtungen habe zu massiver Verunsicherung in der Bevölkerung geführt.³⁴⁴ Die Ungewissheit über die tatsächliche Ursache habe die Akteurinnen/Akteure unter Druck gesetzt, voreilig „Gründe“ für die Erkrankungen zu liefern.³⁴⁵ Benötigt werde eine übergeordnete weisungsbefugte Einrichtung auf Bundesebene, die enger und stringenter vorgehen könne.³⁴⁶ Es werde empfohlen, prophylaktisch – schon vor einer neuen Krise – Verantwortungsträgerinnen und -träger zu benennen, damit klar sei, wer federführend sei.³⁴⁷ Die Zusammenarbeit der zuständigen Stellen sei nicht optimal verlaufen; dies gelte vor allem für die Koordinierung von Bund und Ländern.³⁴⁸

³⁴² Sonderkonferenz der Bundes- und Länderministerien für Gesundheit und Verbraucherschutz vom 8. Juni 2011, vgl. dazu Mitteilung der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen der Hansestadt Bremen vom 8. Juni 2011, abgerufen unter: www.soziales.bremen.de (14. Juli 2011).

³⁴³ Interview mit dem Verbraucherschutzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, „Rommel fordert Konsequenzen aus EHEC“ vom 13. Juni 2011, abgerufen unter: www.derwesten.de (16. Juni 2011).

³⁴⁴ Deutsche Welle, „EHEC-Krisenmanagement soll verbessert werden“, abgerufen unter: www.dw-world.de (9. Juni 2011); Ortwin Renn, in: Zeit-online, „Verbraucher fürchten vor allem Ungewissheit“, abgerufen unter: www.zeit-online.de (10. Juni 2011).

³⁴⁵ Deutschlandradio, „Verbraucherzentrale kritisiert EHEC-Krisenmanagement“, Interview mit Stefan Etgeton vom 6. Juni 2011, Verbraucherzentrale Bundesverband, abgerufen unter www.dradio.de (8. Juni 2011).

³⁴⁶ Interview mit der Landwirtschaftsministerin des Landes Rheinland-Pfalz, Ulrike Höfken, DLF, 8. Juni 2011, 7.20 Uhr, Medienmonitoring „EHEC“ des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, abgerufen unter: www.bpa.bund.de (8. Juni 2011); vgl. auch FAZ, „Die Leiden der Bundeskrisenministerin“ vom 7. Juni 2011; Tagesspiegel, „Die Suche nach dem Keim“ vom 7. Juni 2011; Tagesspiegel, „Die nächste Epidemie kommt“ vom 8. Juni 2011.

³⁴⁷ Ortwin Renn in Zeit-online, a. a. O.

³⁴⁸ Stefan Etgeton in Deutschlandradio, a. a. O.; vgl. auch Position des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde zum Thema Lebensmittelsicherheit/Lebensmittelüberwachung, abgerufen unter: www.blm.de (23. August 2011), wonach die Kommunikation und Koordination zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern bei länderübergreifenden Fällen verbessert werden muss.

Kritisiert wurde auch der Datentransfer: So hätte es Tage gedauert, bis Informationen der Kommunen zu Krankheiten und Erregern – über die Länder – das Robert-Koch-Institut erreichten.³⁴⁹

Die in den Medien geäußerte Kritik spiegelte sich in öffentlichen Umfrageergebnissen wider: So äußerte mehr als die Hälfte der Befragten, dass sie den Umgang der deutschen Behörden mit EHEC für schlecht hielten.³⁵⁰ Knapp sechs von zehn Befragten waren der Meinung, dass die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern schlecht gewesen sei.³⁵¹ Ebenfalls rund 60 % der befragten Personen hielten das Krisenmanagement der Bundesregierung für schlecht oder weniger gut.³⁵²

8.3 Krisenmanagement beim Dioxin-Geschehen

Bereits Ende des Jahres 2010 und zu Beginn des Jahres 2011 war – wie jüngst beim EHEC-Geschehen – das Krisenmanagement von Bund und Ländern im Zuge der Dioxin-Vorfälle öffentlich in die Kritik geraten.³⁵³ Vor allem Kreise der Opposition werteten die Maßnahmen des Bundes als nicht ausreichend und forderten den Rücktritt der Bundesverbraucherschutzministerin.³⁵⁴ Aus einer veröffentlichten Umfrage in der Bevölkerung ging hervor, dass sich 62 % der Deutschen nicht genug über den Giftstoff in Eiern und Fleisch informiert fühlten.³⁵⁵

Teile der Kritik bezogen sich – ebenso wie beim EHEC-Geschehen – auf eine unterschiedliche Darstellung der Sachverhalte durch die Akteurinnen/Akteure und deren vermeintlich unzureichende Zusammenarbeit: So wies der Umweltminister Nordrhein-Westfalens in einer Pressemitteilung vom 30. Dezember 2010 darauf hin, dass er die Einschätzung der niedersächsischen Landesregierung „nicht teile“, dass der Dioxin-Fall nur eine untergeordnete Bedeutung habe.³⁵⁶ Streit herrschte auch darüber, ob die Länder Informationen rechtzeitig ausgetauscht hatten: So stellte das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen in einer Mitteilung an den Landtag vom 6. Januar 2011 heraus, dass es das Land Niedersachsen wiederholt ersucht habe, die Empfänger

³⁴⁹ „Grüne zerpfücken Krisenmanagement der Bundesregierung“ vom 6. Juni 2011, abgerufen unter: www.spiegel.de (7. Juni 2011); „Alle sind zuständig, keiner hat das Sagen“ vom 6. Juni 2011, abgerufen unter: www.news.de (10. Juni 2011).

³⁵⁰ ZDF-Politbarometer, Umfrage vom 7. bis 9. Juni 2011, abgerufen unter: www.statista.com (18. Juli 2011).

³⁵¹ Wie vor.

³⁵² Wie vor.

³⁵³ Vgl. statt vieler Handelsblatt, „Dioxin setzt Aigner unter Druck“ vom 11. Januar 2011; Süddeutsche Zeitung, „Ilse Aigner, Schutzpatronin der Landwirte“, abgerufen unter: www.sueddeutsche.de (18. Juli 2011).

³⁵⁴ Tagesschau-online vom 13. Januar 2011, „Zweifel an Aigners Krisenmanagement“, abgerufen unter: www.tagesschau.de (18. Juli 2011).

³⁵⁵ Dpa vom 16. Januar 2011, „Umfrage: 62 Prozent der Deutschen vermissen Informationen zu Dioxin“ unter Bezugnahme auf eine Umfrage von TNS-Emnid für das Magazin Focus; abgerufen unter: www.focus.de (18. Juli 2011).

³⁵⁶ Mitgeteilt bei Zeit-online, „Dioxin-Bekämpfung im Zuständigkeitswust“ vom 5. Januar 2011, abgerufen unter: www.zeit.de (18. Juli 2011).

der verseuchten Futtermittel mitzuteilen;³⁵⁷ Niedersachsen sei dieser Bitte aber erst mit erheblicher Verzögerung nachgekommen. Das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung widersprach dieser Darstellung und teilte auf seiner Internetseite mit, dass Nordrhein-Westfalen die erbetene Liste der belieferten Mischfuttermittelhersteller „noch am Tag der Anforderung“ erhalten habe.³⁵⁸

Im weiteren Verlauf der Krise hatten Bund und Länder Aktionspläne entwickelt, in denen sie zahlreiche, überwiegend normative bzw. regulierende Maßnahmen ankündigten; sie hatten zum Ziel, die Risiken bei der Futtermittelherstellung zu senken, amtliche Kontrollen wirksamer zu gestalten und die Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher zu verbessern.³⁵⁹ Die Maßnahmen setzten Bund und Länder in der Zwischenzeit – teilweise – um: Dazu gehören beispielsweise die Einführung eines bundesweiten Dioxin-Frühwarnsystems, die Schaffung strengerer Regelungen für Dioxin-Kontrollen und die Schärfung der Anforderungen an betriebliche Eigenkontrollen. Die EU-Kommission lobte Deutschland für seine Anstrengungen.³⁶⁰

8.4 Taskforce soll fest etabliert werden

Das Bundesverbraucherschutzministerium und das Bundesgesundheitsministerium erwägen derzeit, die kurzfristig eingesetzte Taskforce zur Aufklärung der EHEC-Quelle dauerhaft zu etablieren.³⁶¹ Die Verbraucherschutzministerkonferenz hat diesem Plan zugestimmt. Die Taskforce soll bei Lebensmittelkrisen jederzeit zum Einsatz kommen können. Ihre Aufgabe soll darin bestehen, länderübergreifend erforderliche Maßnahmen unter Leitung des BVL zu koordinieren und betroffene Länder zu unterstützen und zu beraten.³⁶² Die Taskforce soll ressortübergreifend und flexibel auf die Erfordernisse des Krisenfalls zugeschnitten sein. Umgesetzt werden soll sie durch eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern. Schon jetzt besteht eine vergleichbare Taskforce im Bereich Tierseuchenbekämpfung, die ebenfalls auf einer Bund-Länder-Vereinbarung aus dem Jahr 2003 beruht.

8.5 Nationales Krisenmanagement neu ausrichten

8.5.1 Überkommene Strukturen nicht mehr zeitgemäß

Das Krisenmanagement von Bund und Ländern bei länderübergreifenden Krisen hat sich aus Sicht des Bundesbeauftragten als verbesserungsbedürftig erwiesen. Wegen der umfassenden Länderkompetenzen erfordert es aufwendige Abstimmungen zwi-

³⁵⁷ Az. VI-3 - 43.58.06.

³⁵⁸ Vgl. Darstellung des Niedersächsischen Landesministeriums im Internet „Dioxine in Futtermitteln“, abgerufen unter: www.ml.niedersachsen.de (18. Juli 2011).

³⁵⁹ Vgl. auch Ziff. 1.1.

³⁶⁰ Dpa vom 23. Februar 2011, „EU lobt Deutschland für Dioxin-Krisenmanagement“, abgerufen unter: www.eu-info.de (18. Juli 2011).

³⁶¹ Welt-online, „EHEC-Taskforce soll dauerhafte Einrichtung werden“ vom 2. August 2011, abgerufen unter: www.welt.de (3. August 2011).

³⁶² Eckpunkte des Bundesverbraucherschutzministeriums zur Einrichtung einer Taskforce für künftige Ereignis- bzw. Krisenfälle im Bereich der Lebensmittelsicherheit durch eine Bund-Länder-Vereinbarung.

schen den zahlreichen Akteurinnen/Akteuren auf Bundes- und Länderebene. Ein einheitliches und abgestimmtes Handeln in den Ländern lässt sich nur bei Zustimmung aller betroffenen Länder erreichen. Ein solcher Konsens wird bei eilbedürftigen Sachverhalten aber nicht immer möglich sein.

Der Bund selbst ist demgegenüber weitgehend ohne Befugnisse: Weder besitzt er eigene operative Handlungs- und Eingriffsbefugnisse, noch kann er sich verbindlich der Handlungsbefugnisse der jeweils zuständigen Behörden in den Ländern bedienen. Seine Rolle beschränkt sich – im Idealfall – auf die eines Informanten, der gegenüber den Ländern benachteiligt ist, weil ihm der unmittelbare Zugriff auf Informationen und die Kompetenz zu Vollzugsmaßnahmen fehlen. Hinzu tritt, dass seine Informationskompetenz nicht normativ klargestellt ist und bisweilen angezweifelt wird. Der Krisenreaktionsstruktur, die das Bundesverbraucherschutzministerium in seinem Leitfaden ausführlich zeichnet, fehlt damit die rechtliche Durchschlagskraft. Die Bundesstellen arbeiten gegen die Krise, ohne über Kompetenzen zur Krisenreaktion zu verfügen.

Die bestehenden Notfallpläne der Länder bewegen sich innerhalb der föderalen, an den eigenen Grenzen endenden Zuständigkeiten der Länder und können das strukturelle Problem naturgemäß nicht auflösen. Die Pläne stehen weitgehend beziehungslos nebeneinander und beschreiben den Ablauf des Krisenmanagements nur lückenhaft. Es fehlt ein bundesweiter Plan, der verbindlich festlegt, wie die Stellen zusammenarbeiten und welche Institution die Verantwortung für bestimmte Sachverhalte trägt. Hinzu kommt, dass einige Länderpläne unionsrechtliche Anforderungen nicht erfüllen, da sie unpräzise und nicht tagesaktuell sind; in der Krise stellen sie damit keine verlässliche Orientierung sicher.

8.5.2 Merkmale eines länderübergreifenden Krisenmanagements

Maßnahmen zum Management einer Krise umfassen alle notwendigen Schritte zur Verhütung, Reduzierung und Beseitigung des jeweiligen Risikos. Um diese Maßnahmen wirksam durchführen zu können, müssen die Ursachen eines Risikos so früh wie möglich verlässlich erforscht werden. Dazu müssen alle betroffenen Akteurinnen/Akteure beteiligt und der gesamte, bundesweit verfügbare Expertinnen-/Experten-Sachverstand ausgeschöpft werden.³⁶³ Zu den zentralen Vollzugsmaßnahmen in einer Krise gehören neben den Maßnahmen zur Erforschung der Ursachen beispielsweise

- die Anordnung oder Durchführung von Kontrollen,
- das Verbot, Erzeugnisse zu verkaufen oder herzustellen, sowie
- die Warnungen der Verbraucherinnen und Verbraucher.

Diese und alle sonstigen notwendigen Maßnahmen müssen in den betroffenen Ländern effektiv und einheitlich durchgeführt werden. Flankiert werden müssen die Maßnahmen durch eine umfassende, rasche und bundeseinheitliche Information der Öffentlichkeit.

³⁶³ Grundsätzlich ist auch – von Fall zu Fall – an die Hinzuziehung ausländischer Expertinnen und Experten zu denken.

Ein wirksames länderübergreifendes Krisenmanagementsystem zeichnet sich aus Sicht des Bundesbeauftragten mithin durch folgende Merkmale aus:

- Es definiert klare Kompetenzen der beteiligten Akteurinnen/Akteure und weist einer Stelle die Letztverantwortung zu.
- Es sorgt durch normative und strukturelle Vorkehrungen dafür, dass die öffentliche Hand auf allen Ebenen wirksam, koordiniert und transparent handelt.
- Es bezieht alle maßgeblich betroffenen Akteurinnen/Akteure und (neutrale) Expertinnen/Experten ebenenübergreifend und schnellstmöglich ein, um Entscheidungen zur Krisenbekämpfung auf einer optimalen Erkenntnisgrundlage ausgewogen und objektiv treffen zu können.
- Es sorgt für eine verlässliche und frühzeitige Information der Bevölkerung; es ersetzt multiple und unkoordinierte Meinungsäußerungen unterschiedlicher Akteurinnen/Akteure in den Medien durch eine verbindliche Sprachregelung aus einer Hand.
- Es gewährleistet Exportsicherheit, damit Importländer darauf vertrauen können, dass die Strukturen in Deutschland für eine Krise gerüstet sind.

Schon anlässlich der BSE-Krise hatte die Bundesbeauftragte in ihrem damaligen Gutachten ein sofortiges, abgestimmtes Krisenhandeln von Bund und Ländern sowie vorab definierte, verbindliche Krisenmanagement-Strukturen für erforderlich gehalten.³⁶⁴ Die Umsetzung dieser Kernforderung steht nach wie vor aus.³⁶⁵

8.5.3 Nationaler Krisenstab unter Leitung des Bundes

Zur Umsetzung der vorgenannten fachlichen Anforderungen hält es der Bundesbeauftragte für erforderlich, eine zentrale, bundesweit agierende Schaltstelle zu schaffen, die im Falle einer länderübergreifenden Lebensmittelkrise kurzfristig bundesweite Maßnahmen zur Krisenbewältigung beschließen und durchsetzen kann (nationaler Krisenstab). Angesichts der typischerweise länderübergreifenden Warenströme in Deutschland sind auch die meisten „Lebensmittelkrisen“ länderübergreifend; ein Krisenmanagement muss diesen Umstand wirksam abbilden. Aufgabe eines nationalen Krisenstabs sollte deshalb sein,

- notwendige Vollzugsmaßnahmen ausgewogen zu beraten und dennoch zügig zu beschließen,
- hierzu alle betroffenen Körperschaften sowie die maßgeblichen Behörden und Fachinstitute des Bundes und der Länder bei der Entscheidungsfindung einzubeziehen (optimale Informationslage),
- gegebenenfalls Expertinnen/Experten und Praktikerinnen/Praktiker als Sachverständige hinzuzuziehen,
- die Umsetzung der beschlossenen Vollzugsmaßnahmen „in den Ländern“ anzuordnen (optimale Reaktionslage) sowie
- die Öffentlichkeit über die Sachlage und das Vorgehen zu informieren (optimale Kommunikationslage).

³⁶⁴ Gutachten der Bundesbeauftragten, a. a. O., S. 77 f.

³⁶⁵ Vgl. Ziff. 8.1.

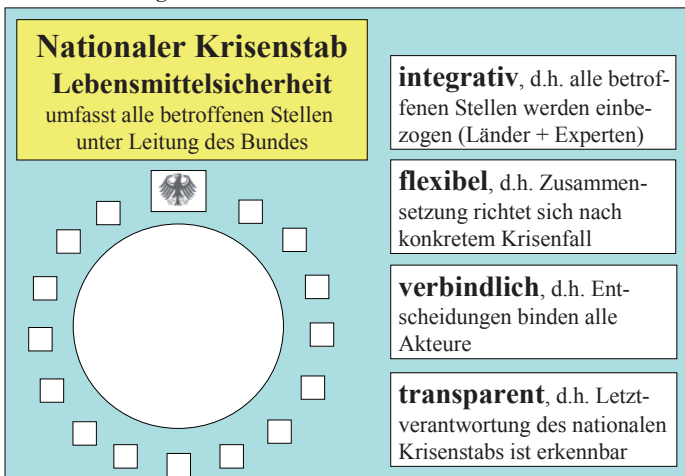
Die Überlegungen des Bundesverbraucherschutzministeriums und des Bundesgesundheitsministeriums, die Taskforce aus dem EHEC-Geschehen zu einer dauerhaften Einrichtung auszubauen, gehen zwar in die richtige Richtung. Inhaltlich greifen sie aber zu kurz, weil die Taskforce keine operativen Befugnisse bzw. keine Anweisungsbefugnis hat und zur Umsetzung von Maßnahmen auf die Zustimmung der Länder angewiesen ist.

Angesiedelt sein sollte ein nationaler Krisenstab aus Sicht des Bundesbeauftragten – mangels länderübergreifender Zuständigkeit der Länder – beim Bund. Dieser sollte kraft seiner staatlichen Gesamtverantwortung die Leitungsfunktion im nationalen Krisenstab und – im Hinblick auf dessen Entscheidungen – die maßgebliche Beschlusskompetenz bzw. Letztverantwortung innehaben.³⁶⁶ Falls unterschiedliche Bundesressorts im Krisenstab betroffen sind, muss geklärt werden, welchem von ihnen die Leitung zukommt. Zugleich sollte der Bund verpflichtet sein, alle von einer Lebensmittelkrise betroffenen Körperschaften und Stellen als Mitglieder des nationalen Krisenstabs in gleicher Weise einzubeziehen, um vorhandenes Wissen und Erfahrungen zu bündeln.

Eine „Hochzonung“ der Verwaltungskompetenz³⁶⁷ bei länderübergreifenden Lebensmittelkrisen auf einen nationalen Krisenstab unter Leitung des Bundes ist nach Auffassung des Bundesbeauftragten erforderlich, um

- bundeseinheitlich wirksame Bewältigungsstrategien entwickeln und wirksam in der Fläche umsetzen zu können sowie
- Vertrauen in der Bevölkerung und bei ausländischen Partnerinnen/Partnern in ein gleichmäßig konsequentes, nationales Krisenmanagement sicherzustellen.

Abbildung 11: Nationaler Krisenstab Lebensmittelsicherheit



Quelle: Bundesrechnungshof

³⁶⁶ Zur staatlichen Gesamtverantwortung vgl. Ziff. 3.3.

³⁶⁷ Zu den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips an die Hochzonung von Aufgaben vgl. Ziff. 3.2.

Einzuberufen wäre ein nationaler Krisenstab – ebenfalls – durch den Bund, der durch diese Handlung gleichsam den „Lebensmittel-Krisenfall“ bestimmt. Mit Feststellung des Krisenfalls sollte die Verantwortung für das folgende Krisenmanagement einschließlich der notwendigen Vollzugsmaßnahmen und Kommunikation gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern auf den vom Bund geführten nationalen Krisenstab übergehen.

Um die nötigen Krisenkompetenzen des nationalen Krisenstabs zu schaffen, bestehen aus Sicht des Bundesbeauftragten grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

- Zunächst könnte dem Bund als Leiter des Krisenstabs durch eine Vorschrift im Grundgesetz die Befugnis verliehen werden, einzelne Länder, die von einer länderübergreifenden Lebensmittelkrise betroffen sind, seinen Weisungen zu unterstellen. Vergleichbare verfassungsrechtliche Bestimmungen, die dem Bund Zugriff auf Polizeikräfte der Länder gestatten, bestehen schon jetzt bei Naturkatastrophen und Unglücksfällen oder zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes.³⁶⁸
- Alternativ könnte der Bundesregierung einfachgesetzlich gemäß Art. 84 Abs. 5 GG die Befugnis verliehen werden, im länderübergreifenden Krisenfall den Ländern Einzelweisungen zu erteilen; diese Weisungen sind üblicherweise an die obersten Landesbehörden zu richten, in dringlichen Fällen auch an nachgeordnete Stellen eines Landes.³⁶⁹ Die Ermächtigungsvorschrift der Bundesregierung könnte in das LFGB integriert werden. Für ihre Einführung wäre die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.³⁷⁰ Der Gesetzgeber hat von der Möglichkeit einer solchen Bundesermächtigung im Landbeschaffungsgesetz³⁷¹ und Wehrpflichtgesetz³⁷² Gebrauch gemacht. Ein weiteres Beispiel findet sich im inzwischen außer Kraft getretenen Ausländergesetz.³⁷³

8.5.4 Kommunikationsbefugnis des Bundes einfachgesetzlich nachzeichnen

Das Bundesverfassungsgericht leitet die Kompetenz des Bundes zur Information der Öffentlichkeit bei länderübergreifenden Lebensmittelkrisen – schon jetzt – aus der

³⁶⁸ Art. 35 Abs. 3 Satz 1 und Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GG.

³⁶⁹ Zur Befugnis der Bundesregierung, sich in Extremfällen auch an nachgeordnete Stellen zu wenden, vgl. Lerche, in: Maunz/Dürig, Art. 84 Rn. 238 f.

³⁷⁰ Art. 84 Abs. 5 Satz 1 GG.

³⁷¹ Vgl. § 28 Abs. 3 des Gesetzes über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung; danach kann die Bundesregierung in dringenden Fällen Einzelweisungen erteilen, wenn und soweit diese notwendig sind, um eine reibungslose Durchführung wichtiger Landbeschaffungen sicherzustellen.

³⁷² Vgl. § 15 Abs. 4 Satz 3 Wehrpflichtgesetz; danach kann die Bundesregierung für besondere Fälle Einzelweisungen erteilen, um die planmäßige und reibungslose Durchführung der Erfassung zur Wehrpflicht sicherzustellen.

³⁷³ Vgl. § 65 Abs. 2 Ausländergesetz; danach konnte das Bundesministerium des Innern unter bestimmten Voraussetzungen Einzelweisungen zur Ausführung dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen erteilen, beispielsweise wenn die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland es erforderten. Das Ausländergesetz trat am 1. Januar 2005 außer Kraft.

übergeordneten Bundesverantwortung ab.³⁷⁴ Die Bundesregierung nimmt diese Funktion üblicherweise auch wahr, um auf öffentliche Diskussionen und Anfragen von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu reagieren.

Der Bundesbeauftragte empfiehlt, die Verantwortung des Bundes für die Kommunikation bei Krisen aus Gründen der Rechtsklarheit einfachgesetzlich nachzuzeichnen und eine entsprechende Bestimmung in das LFGB aufzunehmen. Die Befugnis zur Anordnung notwendiger Vollzugsmaßnahmen durch die Länder *und* zur Kommunikation in der Krise würde dadurch beim nationalen Krisenstab unter Leitung des Bundes gebündelt. Beides könnte koordiniert und aus einer Hand erfolgen. Den Ländern würde die Kompetenz zur Kommunikation in der Krise entzogen.

Rechtliche Einwände in der Literatur, nach Inkrafttreten des § 40 LFGB sei die vom Bundesverfassungsgericht bejahte Kommunikations-Kompetenz des Bundes „überholt“ oder nur noch in „absoluten Ausnahmefällen“ gegeben,³⁷⁵ könnten durch die normative Klarstellung ausgeräumt werden. Nach Überzeugung des Bundesbeauftragten sind die vorgetragenen Argumente schon jetzt *nicht* stichhaltig: Die Aufgabe der Staatsleitung stützt sich unmittelbar auf das Grundgesetz; Befugnisse der Länder aus dem LFGB können die Bundesverantwortung nicht unterlaufen.

Voneinander abweichende (politische) Meinungsäußerungen unterschiedlicher Akteurinnen/Akteure in den Medien lassen sich möglicherweise trotz einer klaren Kompetenz des nationalen Krisenstabs zur Kommunikation in der Krise nicht ausschließen. Die Letztverantwortung des nationalen Krisenstabs würde aber den Verbraucherinnen und Verbrauchern Orientierung an einer – nach außen erkennbar – übergeordneten Instanz ermöglichen.

8.5.5 Krisenbegriff normieren und auf subjektive Krisen erstrecken

Um eine an länderübergreifende Krisen anknüpfende Befugnis des nationalen Krisenstabs für das Krisenmanagement zu schaffen, müssen die Merkmale einer Krise verlässlich und transparent normiert werden. Der Bundesbeauftragte empfiehlt, eine Legaldefinition an der Begriffsbestimmung im allgemeinen Plan der Europäischen Kommission auszurichten.³⁷⁶ Ebenso wie bei der dortigen Bestimmung sollte die nationale Krisendefinition auch die subjektive Krise umfassen: Kennzeichnend für eine subjektive Krise ist, dass Risiken für die Gesundheit zwar nicht bestehen oder noch erforscht werden, in der Öffentlichkeit aber dennoch als solche wahrgenommen werden oder mit hoher Wahrscheinlichkeit alsbald wahrgenommen werden könnten.

Ungeachtet etwaiger Risiken können Vorfälle, die in den Medien als „Lebensmittelkrisen“ bezeichnet werden, zu massiver Verunsicherung in der Bevölkerung führen. Dies galt zuletzt für das Dioxin-Geschehen Anfang des Jahres 2011, bei dem schon nach wenigen Tagen feststand, dass es sich um keine Krise handelte, sondern bloß um

³⁷⁴ Vgl. Ziff. 3.

³⁷⁵ Vgl. Schoch, ZLR 2010, S. 138; Wehlau, § 40 LFGB Rn. 50.

³⁷⁶ Vgl. Ziff. 8.1.2.

ein „länderübergreifendes Ereignis“.³⁷⁷ Staatliche Verantwortung besteht auch darin, die Ängste seiner Bürgerinnen und Bürger ernst zu nehmen und einer Auflösung zuzuführen.³⁷⁸ Das Vertrauen der Bevölkerung sollte nicht dadurch geschwächt werden, dass es bei subjektiven Krisen trotz massiver Ängste in der Bevölkerung bei der Zuständigkeit einer Vielzahl von Akteurinnen/Akteuren verbleibt, die unterschiedliche (politische) Interessen verfolgen. Maßnahmen des Bundes im Rahmen des nationalen Krisenmanagements dürften sich bei subjektiven Krisen – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und um unnötige Eingriffe in die Länderverwaltung zu vermeiden – vor allem auf die Beschaffung von Informationen bei den Ländern und die Kommunikation in der Öffentlichkeit konzentrieren.

8.5.6 Umfassender Datentransfer in der Krise

Um seiner Verantwortung im Rahmen eines nationalen Krisenmanagements gerecht zu werden, ist der Bund auf eine umfassende und valide Datengrundlage angewiesen. Die hierzu bestehenden Vorschriften, wonach die Landesbehörden Daten „auf Anforderung“ des Bundes zu übermitteln haben, genügen aus Sicht des Bundesbeauftragten nicht.³⁷⁹ Der Bund kann nicht Informationen zu Sachverhalten bei den Ländern erfragen, über die er keine oder nur rudimentäre Kenntnis hat. Vielmehr ist er darauf angewiesen, dass die „sachnäheren“ Länder umfassend und eigeninitiativ über ihre Erkenntnisse berichten. Nur so lässt sich eine schnelle Information sicherstellen.

Der Bundesbeauftragte empfiehlt deshalb, die Länder im Rahmen des nationalen Krisenmanagements, d. h. ab Festlegung der länderübergreifenden Krise durch den Bund, zu verpflichten, sämtliche Daten bereitzustellen, die zur Krisenbewältigung erforderlich erscheinen (Schaffung einer „Bringschuld“). Ein geeigneter Modus hierfür wäre im unionsrechtlich vorgegebenen Notfallplan festzulegen.³⁸⁰ Um Verzögerungen zu vermeiden, sollten die Daten unverzüglich auf elektronischem Weg übermittelt werden. Die Pflicht hierzu sollte auch Daten umfassen, die die Länder dem Bund schon in anderem Zusammenhang – kraft besonderer Berichtspflichten bei bundesweit koordinierten Kontrollprogrammen – mitgeteilt haben.³⁸¹ Um den Bund umfassend und zeitnah zu informieren, erscheint es zumutbar, den Ländern in der Krise eine erneute bzw. wiederholte Mitteilung aufzugeben.

Prof. Dr. Dieter Engels

*Präsident des Bundesrechnungshofes als
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung*

³⁷⁷ Vgl. BVL-Chronologie im Internet, Eintrag zu Freitag, 31. Dezember 2010, abgerufen unter: www.bvl.bund.de (7. Februar 2011).

³⁷⁸ „Sicherer als sicher? – Recht, Wahrnehmung und Wirklichkeit in der staatlichen Risikoversorge“, Tagungsband zur BfR-Stakeholderkonferenz, 29. Oktober 2009, S. 107.

³⁷⁹ § 49 Abs. 2 LFGB.

³⁸⁰ Art. 55 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

³⁸¹ Zu den bundesweit koordinierten Kontrollprogrammen vgl. Ziff. 6.7.1.

Anlage 1

Nationale Rechtsetzung durch das LFGB

1 Inbezugnahme des EU-Rechts

Um seinem „breiten“ Geltungsanspruch und zugleich der Höherrangigkeit EU-rechtlicher Regelungen zu genügen, verweist das LFGB vielfach auf Vorschriften des europäischen Rechts, insbesondere bei Begriffsbestimmungen.³⁸² So nimmt § 2 Abs. 2 LFGB zur Definition von Lebensmitteln die Basis-Verordnung in Bezug: „Lebensmittel sind Lebensmittel im Sinne des Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002“. Um die Vorschrift zu verstehen, ist die Rechtsanwenderin/der Rechtsanwender gezwungen, einen (weiteren) Blick ins EU-Recht zu werfen.

Durch die Verweisungstechnik entstehen zudem begriffliche Unklarheiten, die insbesondere rechtsunkundigen Anwenderinnen/Anwendern Schwierigkeiten bereiten: So definiert § 3 Nr. 4 LFGB den Begriff des „Verbrauchers“ als „Endverbraucher im Sinne des Art. 3 Nr. 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002“ und verwendet damit für dieselbe Person eine unterschiedliche Bezeichnung.

2 Materielle Redundanzen zum EU-Recht

An zahlreichen Stellen haben die Bestimmungen des LFGB keinen über das EU-Recht hinausgehenden Regelungsgehalt und stellen insoweit (entbehrliche) „Konkurrenz“-Vorschriften dar: So enthält bereits Art. 54 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 einen beispielhaften Katalog für Maßnahmen, die die Kontrollbehörden bei Verstößen gegen das Lebensmittelrecht ergreifen können. § 39 LFGB listet ebenfalls exemplarisch „notwendige Anordnungen und Maßnahmen“ der zuständigen Stellen auf, wiederholt dabei – teilweise – die Regelbeispiele aus der vorgenannten Bestimmung der Kontroll-Verordnung und suggeriert so den Eindruck einer (eigenständigen) in sich geschlossenen Ermächtigungsgrundlage.

Um den Geltungskonflikt zwischen EU-Recht und nationalem Recht aufzulösen, ergänzte der Gesetzgeber 2009 Satz 3 in § 39 Abs. 2 LFGB, wonach Art. 54 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 „unberührt“ bleibt.³⁸³ Für wesentliche Teile des § 39 LFGB fehlt damit die Notwendigkeit zu einer nationalen Regelung.³⁸⁴

³⁸² Meyer/Reinhart, WRP 2005, S. 1437 (1439).

³⁸³ Vgl. Gesetzesbegründung in BT-Drs. 16/8100, 20 (Nr. 27) mit dem Hinweis, dass sich die Ermächtigungsgrundlage für behördliches Einschreiten aus den Bestimmungen der Kontroll-Verordnung entnehmen lässt: „Diese Regelungen sind als unmittelbar geltendes EU-Recht von den zuständigen Behörden vorrangig anzuwenden.“

³⁸⁴ Vgl. zur Problematik Joh/Krämer/Teufer, ZLR 2010, S. 244 (245); mit modifiziertem Ansatz: Preuß, ZLR 2011, S. 47 (48 f.), der einen eigenständigen und alleinigen Regelungstatbestand des § 39 LFGB zumindest für Fälle bejaht, in denen bloß der *Verdacht* eines Rechtsverstoßes vorliegt; Art. 54 der Kontroll-Verordnung regelt abschließend nur die Fälle, in denen der Verstoß bereits verlässlich feststehe.

Abs. 4, 6 und 7 LFGB: Auch hier fehlt der Bedarf für nationale Bestimmung, nach-Gleiches gilt für Bestimmungen zur Amtshilfe und gegenseitigen Information in § 38 dem Art. 34 bis 38 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 diesen Sachverhalt abschließend geregelt haben.³⁸⁵

3 Unzureichende Umsetzung des integrativen Ansatzes

Das LFGB verfolgt insbesondere das Ziel, ein umfassendes und einheitliches Recht für Lebensmittel zu schaffen, das alle Glieder der Lebensmittelkette umfasst.³⁸⁶ Diesen integrativen Ansatz hat schon das EU-Recht aufgezeigt, indem es insbesondere Futtermittel für Tiere, die der Lebensmittelgewinnung dienen, in das Lebensmittelrecht integrierte.

Den beabsichtigten integrativen Ansatz hat der Gesetzgeber im LFGB (jedoch) nur bedingt erreicht: Zwar enthält das LFGB – anders als noch sein Vorgänger, das LMBG – einen eigenen Abschnitt zum Verkehr mit Futtermitteln. Dieser erscheint allerdings als weitgehend abgeschlossener Bereich innerhalb des Lebensmittelrechts und hätte genauso gut in einem eigenen Gesetz geregelt werden können.³⁸⁷ Eine Vereinheitlichung der Rechtsbegriffe des Lebensmittel- und Futtermittelrechts hat nicht stattgefunden. So ist es z. B. verboten, Lebensmittel derart herzustellen oder zu behandeln, dass ihr Verzehr *gesundheitsschädlich* ist.³⁸⁸ Die entsprechende Vorschrift im Futtermittelrecht verbietet die Herstellung oder Behandlung von Futtermitteln, welche die *menschliche Gesundheit beeinträchtigen* können.³⁸⁹ Für eine inhaltlich gleichbedeutende Regelung hat der Gesetzgeber mithin unterschiedliche Formulierungen verwendet.

Während das Futtermittelrecht in das LFGB eingeflossen ist, hat der Gesetzgeber von einer Integration des Rechts für Tabakerzeugnisse Abstand genommen. Damit ist er hinter dem Regelungsumfang des LMBG zurückgeblieben, welches diesen Sektor noch umfasst hatte.

4 Systematische Schwächen beseitigen

Die Ausgestaltung des LFGB als nationales horizontales „Basisgesetz“, das neben die bereits umfassenden EU-rechtlichen Bestimmungen trat, führte zu einer komplexen und verflochtenen Rechtslage, die aus Sicht des Bundesbeauftragten zahlreiche Schwächen aufweist. Sein Ziel, der Rechtsanwenderin/dem Rechtsanwender einen unmittelbaren, einfachen und umfassenden Zugang zur Rechtsmaterie zu verschaffen, hat das LFGB damit nicht erreicht.

Der Bundesbeauftragte regt an, das Lebensmittel- und Futtermittelrecht bei sich bietender Gelegenheit einer Revision zu unterziehen, um es anwenderfreundlicher und transparenter zu gestalten sowie die oben beschriebenen Unschärfen zu beseitigen. Dabei trägt er der Zielsetzung des Gesetzgebers Rechnung, dass mit dem LFGB

³⁸⁵ Wehlau, § 38 LFGB Rn. 71, der die Vorschrift für unionsrechtswidrig hält und Anpassungsbedarf des nationalen Gesetzgebers sieht.

³⁸⁶ Vgl. BT-Drs. 15/3657, S. 2.

³⁸⁷ Wehlau, LFGB, Einleitung, S. LVII.

³⁸⁸ § 5 Abs. 1 LFGB.

³⁸⁹ § 17 Absatz 1 Nr. 1 LFGB.

ein umfassendes „Basis-Gesetz“ geschaffen werden sollte.³⁹⁰ Folgende Prämissen sollten bei einer Revision berücksichtigt werden:

- Ein Mitgliedstaat kann bei komplexen Regelungssachverhalten eigene umfassende Rechtsakte erlassen, die EU-rechtliche Vorgaben inhaltlich wiederholen; dadurch lässt sich eine komplizierte und schwer verständliche Verweisungstechnik vermeiden.³⁹¹
- Der integrative Ansatz des Lebensmittelrechts sollte fortgeschrieben werden. Rechtsbegriffe des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sollten vereinheitlicht werden. Das Recht für Tabakerzeugnisse sollte in das Lebensmittelrecht integriert werden. Gerade gesundheitlich bedenkliche Stoffe sollten im Interesse eines weitreichenden Gesundheitsschutzes Teil des LFGB sein; der Schutzzweck des LFGB umfasst insbesondere einen optimalen Verbraucherschutz.³⁹²
- Begriffsbestimmungen im EU-Recht und nationalen Recht müssen einheitlich sein.

³⁹⁰ Angesichts der weitreichenden Regelungen des EU-Rechts wäre auch denkbar, das nationale Recht auf ein reines Ausführungsgesetz zu beschränken; so auch Meyer/Reinhart, WRP 2005, S. 1437 (1438 f.); Stober, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 54 III 4.b.

³⁹¹ Vgl. Art. 249 Abs. 2 EGV; gleicher Auffassung wie hier: Meyer/Reinhart, WRP 2005, S. 1437 (1438 f.); Stober, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 54 III 4.b.

³⁹² So auch Stober, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 54 III 4.a.

Anlage 2

Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Weiterentwicklung eines einheitlichen Durchführungsrechts im gesundheitlichen Verbraucherschutz

1 Überlegungen zur Verbesserung der Bund-Länder-Gremien

Das Risikomanagement im gesundheitlichen Verbraucherschutz unterliegt der beiderseitigen Verantwortung von Bund und Ländern und zwingt diese zu wiederkehrenden Abstimmungen in gemeinsamen Ausschüssen und anderen Gremien.

Anlässlich des BSE-Geschehens hatte die damalige Bundesbeauftragte in ihrem Gutachten aus dem Jahr 2001 dem Bund empfohlen, gemeinsam mit den Ländern ein Konzept für die Bund-Länder-Ausschüsse zu entwickeln und die Kern-Ausschüsse einschließlich ihrer Funktionen gesetzlich festzuschreiben. Ziel sollte sein, eine gestraffte, gebündelte und output-orientierte Gremienstruktur zu schaffen, die alle wesentlichen Bereiche des Lebensmittelrechts abdeckt. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass Durchführungsbestimmungen für eine einheitliche Anwendung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts geschaffen werden. Dazu sollte beim Bund eine Stelle als institutionalisierte Koordinierungsplattform eingerichtet werden.

Zum Zeitpunkt der damaligen Begutachtung war die Zusammenarbeit von Bund und Ländern geprägt durch zahlreiche Ausschüsse, Arbeitsgruppen, Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreise.³⁹³ Sie arbeiteten überwiegend ohne verbindlichen Aufgabenkatalog und konnten ihre Absprachen nur einvernehmlich treffen; eine die Länder bindende Wirkung erzeugten die Absprachen dennoch nicht. Zudem gab es kein horizontales, spezifisches Verbraucherschutz-Gremium, das mit den verantwortlichen Vertreterinnen und Vertretern der Länder besetzt war.

2 Errichtung des BVL mit zwei Ausschüssen

Mit Errichtung des BVL als selbständige Bundesoberbehörde zum 1. November 2002 griff der Gesetzgeber die oben genannte Kernempfehlung der BWV auf.³⁹⁴ Dem BVL wurden zahlreiche Aufgaben im gesundheitlichen Verbraucherschutz übertragen, zu denen insbesondere die Koordinierung bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Gremien gehörte.

Das Gesetzgebungsverfahren für das Errichtungsgesetz des BVL verlief schleppend. Das Bundesverbraucherschutzministerium erarbeitete den Entwurf des Neuorganisationsgesetzes, den der Bundesrat wiederholt bis zur Anrufung des Ver-

³⁹³ Vgl. BWV-Gutachten anlässlich des BSE-Geschehens, S. 58.

³⁹⁴ Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3082).

mittlungsausschusses mit der Begründung ablehnte, dass es sich hierbei um ein zustimmungsbedürftiges Gesetz handle.³⁹⁵ Inhaltlich widersprachen die Länder dem Vorsitz des BVL in den beiden beim BVL einzurichtenden Ausschüssen. Aufgabe dieser Ausschüsse sollte sein, die Abstimmung von Bund und Ländern über notwendige Rechtsgrundlagen einvernehmlich und verbindlich vorzubereiten.

Trotz der Einwände des Bundesrates fertigte der Bundespräsident das Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit am 6. August 2002 aus.³⁹⁶ Beide im Errichtungsgesetz vorgesehenen Ausschüsse – der „Ausschuss für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit“ und der „Ausschuss Überwachung“ – wurden anschließend am 11. März 2003 konstituiert.³⁹⁷ Den Ausschüssen gehören Vertreterinnen und Vertreter aller Länder, des BVL sowie des BfR an. Die Ausschüsse beraten unter dem Vorsitz des BVL, das auch die Geschäfte der Ausschüsse führt. Eine Geschäftsordnung haben die Ausschüsse bis zum heutigen Tag nicht. Die Länder weigerten sich, dem vom BVL vorgelegten Entwurf zuzustimmen. Dieser sah vor, dass die Ausschussmitglieder für Bund und Länder verbindliche Beschlüsse zur Lebensmittelsicherheit und zum Verbraucherschutz fassen.

3 Beibehaltung alter Strukturen und neue Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Auch nach der Errichtung des BVL und seiner Ausschüsse hielten Bund und Länder die bisherigen Bund-Länder-Besprechungen³⁹⁸ und themenbezogenen Arbeitsgruppen weiterhin bei. Diese Gremien dienten insbesondere dazu, Rechtsetzungsvorhaben des Bundes vorzubereiten und über Rechtsetzungsvorhaben der EU zu informieren.

Zeitgleich mit der Erarbeitung eines Gesetzes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit richtete das Bundesverbraucherschutzministerium auf Initiative der Länder im Jahr 2000 eine weitere Bund-Länder-Arbeitsgruppe ein. Ihre Aufgabe sollte sein, in einer AVV das Zusammenwirken der Länder im Bereich der Lebensmittelüberwachung untereinander und im Verhältnis zum Bund auf eine neue gemeinsame Grundlage zu stellen.³⁹⁹ Auf diese Weise kam – nach intensiven Beratungen und zahlreichen Änderungswünschen der Länder – die zum 21. Dezember 2004 in Kraft getretene AVV RÜb zustande.

Auch nach Errichtung des BVL erarbeitete die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Änderungen der AVV RÜb ohne Beteiligung der BVL-Ausschüsse.⁴⁰⁰ Dazu gehörten beispielsweise

³⁹⁵ Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat vom 31. Mai 2002, vgl. BR-Drs. 426/02 (Beschluss).

³⁹⁶ Schreiben des Bundespräsidialamtes an das Bundesverbraucherschutzministerium vom 9. August 2002.

³⁹⁷ § 2 Abs. 2 und 3 BVLG.

³⁹⁸ Diese Besprechungen werden auch als Bund-Länder-Referentenbesprechungen bezeichnet.

³⁹⁹ Neben dem Bund waren die Länder Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie das ehemalige Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin in der Arbeitsgruppe vertreten. Die erste Sitzung fand am 24. Oktober 2001 statt.

⁴⁰⁰ Zur AVV RÜb vgl. vertiefend Ziff. 5.2.

- einzelne Elemente des Krisenmanagements,
- die Einführung des Rotations- und Vier-Augen-Prinzips bei der Kontrolle von Betrieben,
- die Erstellung eines Jahresberichts der Länder und des BVL auf der Grundlage einer entsprechenden Vorschrift in der Kontroll-Verordnung⁴⁰¹ sowie
- die Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen.

Weiteren vom Bund gewünschten Regelungen, z. B. zum länderübergreifenden Leistungsvergleich bei der Qualität der Überwachung und zur Einführung eines Frühwarnsystems, stimmten die Länder nicht zu.⁴⁰²

4 Neue Gremien auf Länderebene

Auf Beschluss der Agrarministerkonferenz und der Gesundheitsministerkonferenz gründeten die Länder im September 2006 eine Konferenz der für den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister sowie Senatorinnen und Senatoren (Verbraucherschutzministerkonferenz) als Dach einer neuen Länder-Gremienstruktur. Die „Länderarbeitsgemeinschaft gesundheitlicher Verbraucherschutz“ (LAGV) auf Ebene der Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter wurde darunter angesiedelt. Die in der LAGV gefassten Beschlüsse sollten im Verhältnis zwischen den Ländern verbindlich sein. Die bereits existierenden Gremien unterhalb der LAGV überführten die Länder in eine neue Gremienstruktur mit acht Arbeitsgruppen. Die LAGV wurde zwischenzeitlich zur Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) umbenannt, nachdem sich die Zuständigkeit der Verbraucherschutzministerkonferenz verändert hatte. Die LAV erteilt ihren Arbeitsgruppen Aufträge und fasst über deren Ergebnisse Beschlüsse. Die Entscheidungen fließen in übergreifende allgemeine Verfahrensanweisungen der Länder oder – mit Zustimmung des Bundesrates – in AVV des Bundes ein.⁴⁰³ Beschlüsse kommen mit einfacher Mehrheit der Stimmen zustande; in Angelegenheiten von besonderer Bedeutung strebt die LAV Einstimmigkeit an.⁴⁰⁴

Das Bundesverbraucherschutzministerium ist ständiger *Gast* in den Sitzungen der LAV, ihrer Arbeitsgruppen und der Projektgruppen. Mittlerweile nimmt auch das BVL an den meisten Sitzungen der LAV teil. Kraft seines Gaststatus kann das Bundesverbraucherschutzministerium ausweislich der Geschäftsordnung der LAV Vorschläge für die Tagesordnung unterbreiten. Über diese abstimmen kann es aber nicht, weil ihm ein Stimmrecht fehlt. Stimmberechtigt in der LAV sind allein die Länder.

⁴⁰¹ Art. 44 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

⁴⁰² Vgl. zum Leistungsvergleich Ziff. 6.3 und zum Frühwarnsystem Ziff. 6.8.

⁴⁰³ Beispielsweise geht die länderübergreifende Verfahrensanweisung zur „Ausgestaltung der Grundsätze zur Harmonisierung von Qualitätsmanagement-Systemen im gesundheitlichen Verbraucherschutz“ auf die Vorbereitungen der LAV zurück. Gleiches gilt für die „Aufnahme der Eckpunkte für ein einheitliches System zur Risikobeurteilung in die AVV RÜb“ (vgl. Beschlüsse der 6. LAGV-Sitzung vom 21./22. November 2005).

⁴⁰⁴ Geschäftsordnung der LAV, Stand: 16. November 2009, Ziff. 5.

5 Arbeitsergebnisse der BVL-Ausschüsse

5.1 Ausschuss Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Das Bundesverbraucherschutzministerium beauftragte den Ausschuss Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit⁴⁰⁵ im Jahr 2004, eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Krisenmanagement für Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit zu erarbeiten.⁴⁰⁶ Mit der AVV sollten unionsrechtliche Vorschriften umgesetzt werden, die die Mitgliedstaaten verpflichten, für das Krisenmanagement operative Notfallpläne zu erstellen.⁴⁰⁷ Das Bundesverbraucherschutzministerium wollte vor allem folgende Verfahren festlegen:

- Zusammenarbeit der Krisenstäbe von Bund und Ländern, Kommunikation mit den Medien,
- Einbindung bereits vorhandener Krisenpläne der Länder, Zuständigkeit für die Organisation und Durchführung gemeinsamer Krisenübungen zwischen Bund und Ländern,
- Einberufung von Taskforces und
- Beendigung einer Krise.

Ein eigens eingerichteter Unterausschuss entwickelte den Entwurf einer AVV. Dieser musste auf Betreiben der Länder mehrfach überarbeitet werden; mangels Beschlussfähigkeiten legten die Ländervertreter des Ausschusses den Entwurf schließlich der LAGV zur weiteren Beratung vor. Die LAGV befand den Entwurf als weiter beratungsbedürftig. Sie vereinbarte mit dem Bund, dass verbindliche Regelungen zum Krisenmanagement zwar erforderlich seien; diese sollten aber nicht in einer eigenen AVV getroffen, sondern in die AVV RÜb aufgenommen werden. In der aktuellen Fassung der AVV RÜb beschränkt sich der Abschnitt „Krisenmanagement“ auf drei Vorschriften: „Notfallpläne“, „Zusammenarbeit der Behörden im Krisenfall“ und „Durchführung von Simulationsübungen“. Der Ausschuss Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit trat seitdem nicht mehr zusammen.

5.2 Ausschuss Überwachung

Dem Ausschuss Überwachung⁴⁰⁸ war vom BVL der Arbeitsentwurf einer AVV zum Meldeverfahren unerwünschter Wirkungen von Lebensmitteln zur Beratung vorgelegt worden. Zu diesem Thema gehen täglich bei zahlreichen Stellen Meldungen ein. Das Bundesverbraucherschutzministerium hatte deshalb eine AVV angeregt, um die

⁴⁰⁵ Der Ausschuss „Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit“ hat die Aufgabe, gesetzesübergreifende, grundsätzliche und andere als die Lebensmittelüberwachung betreffende Fragen im Bereich des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit zu behandeln, mit dem Ziel, allgemeine Verwaltungsvorschriften vorzubereiten.

⁴⁰⁶ Schreiben des Bundesverbraucherschutzministeriums an das BVL vom 15. Juni 2004 – 315-8601-3/0001.

⁴⁰⁷ Vgl. Art. 13 der Verordnung (EG) 882/2004 in Verbindung mit Art. 55 der Verordnung (EG) 178/2002.

⁴⁰⁸ Der „Ausschuss Überwachung“ hat die Aufgabe, gesetzesübergreifende, grundsätzliche Überwachungsfragen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit zu behandeln. Ziel ist die Erarbeitung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat mehrheitsfähig sind.

Erfassung und Bearbeitung dieser Meldungen einheitlich zu regeln. Die Länder im Ausschuss hielten eine derartige AVV indes für nicht erforderlich;⁴⁰⁹ das BVL gab das Vorhaben deshalb im März 2006 auf.

Das BVL erarbeitete im Ausschuss Überwachung Empfehlungen für verschiedene Bereiche der amtlichen Überwachung und legte sie dem Bundesverbraucherschutzministerium vor. Die AVV RÜb von 2004 sah vor, dass das BVL derartige Empfehlungen im Benehmen mit den Ländern herausgibt und Daten der Länder veröffentlicht.⁴¹⁰ Bei seinen Vorschlägen berücksichtigte das BVL die Stellungnahmen von acht Ländern. Das Bundesverbraucherschutzministerium hatte zwar keine inhaltlichen Einwände; es zweifelte aber daran, dass die Beteiligung des Ausschusses formal ausreiche, um das in der AVV RÜb geforderte Benehmen mit den Ländern herzustellen.⁴¹¹ Das BVL bat die Länder deshalb nochmals um Stellungnahme.⁴¹² Mehrere Länder lehnten daraufhin eine weitere Beratung der Empfehlungen im Ausschuss ab und empfahlen eine Abstimmung in der damaligen LAGV-Projektgruppe „Qualitätsmanagementsysteme im gesundheitlichen Verbraucherschutz“. Seit Übersendung der Unterlagen an die Projektgruppe Anfang 2007 steht die abschließende Abstimmung bis heute aus.⁴¹³ In der aktuellen Fassung der AVV RÜb ist – auf Initiative der Länder – die Erarbeitung von Empfehlungen durch das BVL nicht mehr vorgesehen.

Zuletzt entwickelte der Ausschuss Überwachung den Entwurf zur AVV DatA, welche die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates am 15. Dezember 2010 erließ.⁴¹⁴ Allerdings wird nicht der Ausschuss Überwachung die weitere Zusammenarbeit der Länder koordinieren; vielmehr wird bei der Meldestelle ein neuer Ausschuss „Datenaustausch“ angesiedelt, der neben dem BVL mit Ländervertretern besetzt ist. Der Ausschuss fasst seine Beschlüsse einstimmig.⁴¹⁵ Zuvor hatte der Ausschuss Überwachung eine AVV für die Erstellung des Bundesweiten Überwachungsplans (BÜp) vorbereitet, die im Januar 2006 in Kraft trat, seit 2008 allerdings nicht mehr angewandt wurde;⁴¹⁶ die Beteiligten bewerteten das Verfahren als zu aufwendig; seitdem erstellt das BVL den BÜp in Zusammenarbeit mit den Ländern in einer eigens ein-

⁴⁰⁹ 5. Sitzung des Ausschusses Überwachung vom 27. bis 28. März 2006.

⁴¹⁰ Vgl. dazu Auftragsschreiben des Bundesverbraucherschutzministeriums von 11. Januar 2005 - 315-8100-14/0000.

⁴¹¹ E-Mail des Bundesverbraucherschutzministeriums vom 9. Oktober 2006.

⁴¹² Schreiben vom 30. Oktober 2006 - 103-3312-31-247127.

⁴¹³ Schreiben vom 17. Januar 2007 - 103-3312-31-250410.

⁴¹⁴ Vgl. Ziff. 6.7.1.

⁴¹⁵ § 4 AVV DatA.

⁴¹⁶ Der BÜp ist ein zwischen den Ländern abgestimmter Arbeitsplan, mit dem die Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften überprüft wird. Mit dem BÜp sollen bundesweite Aussagen über die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften getroffen werden. Er wird jährlich neu festgelegt. Die Länder entscheiden, an welchen Untersuchungen sie sich beteiligen, und legen die Zahl der zu untersuchenden Proben fest. Die von den Überwachungsbehörden der Länder gesammelten Daten werden im BVL erfasst und in Abstimmung mit den Ländern ausgewertet.

gerichteten Arbeitsgruppe.⁴¹⁷ Im Übrigen hatte der Ausschuss im Jahr 2005 die AVV SWS vorbereitet, die ebenfalls zum 1. Januar 2006 in Kraft trat.⁴¹⁸

6 Bewertung

Bund und Ländern ist es nicht gelungen, mit den BVL-Ausschüssen ein neues eingliedriges Ausschusskonzept umzusetzen. Die Empfehlungen der Bundesbeauftragten in ihrem Gutachten anlässlich der BSE-Krise wurden damit nicht umgesetzt.

Die Mängel der BVL-Ausschüsse liegen im Wesentlichen in der fehlenden Vertretungskompetenz der Länder-Vertreterinnen/Vertreter begründet, deren Entscheidungen die Länder nicht binden. Damit fehlt den Ausschüssen als koordinierenden Stellen die organisatorische Absicherung ihrer Arbeitsfähigkeit. Die Abstimmungen in den Ausschüssen erweisen sich als weitgehend wirkungslos und tragen kaum zu einer einvernehmlichen Vorbereitung notwendiger Regularien bei. Die im Ausschuss Überwachung vorbereiteten AVV zum Schnellwarnsystem und zum Datenaustausch hatten nur deshalb Erfolg, weil ihre Inhalte unionsrechtlich vorgegeben waren (AVV SWS) oder im Interesse der Länder standen (AVV BÜp und AVV Düb – jetzt AVV Data). Die systemischen Schwächen der BVL-Ausschüsse äußern sich in den gescheiterten Versuchen, zentrale sicherheitsrelevante Bereiche bundeseinheitlich zu normieren, z. B. beim Krisenmanagement und bei der Meldung unerwünschter Wirkungen bei Lebensmitteln. Das Bundesverbraucherschutzministerium hat zum „Versagen“ der BVL-Ausschüsse mittelbar beigetragen, indem es für die AVV RÜb und anschließende Änderungen von vornherein eine neue Bund-Länder-Arbeitsgruppe einrichtete, statt hiermit die BVL-Ausschüsse zu betrauen.

Fehlgeschlagen ist auch der Versuch, dem BVL die Rolle eines Impulsgebers im Bereich der amtlichen Überwachung zuzuweisen. Seine noch in der AVV RÜb 2004 zugedachte Funktion, Empfehlungen zu diesem Thema zu unterbreiten, ist inzwischen weggefallen.

Da die Länder mit der LAGV über ein Gremium verfügten, das in allen Belangen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit länderübergreifend verbindliche Beschlüsse fasst, bestand aus ihrer Sicht keine Notwendigkeit, Vertreterinnen und Vertreter in weiteren Gremien mit Kompetenzen auszustatten. Inzwischen nimmt die LAV die im Konzept für die BVL-Ausschüsse vorgesehenen Aufgaben wahr – allerdings mit dem Unterschied, dass

- der Vorsitz bei den Ländern und nicht beim Bund liegt,
- der Bund an der Beschlussfassung nicht unmittelbar beteiligt ist und
- die Beschlüsse der LAV ohne ein nachgeschaltetes Gesetzgebungsverfahren mit Beteiligung des Bundesrates für Bund und Länder rechtlich nicht bindend sind

⁴¹⁷ Vgl. § 12 AVV RÜb.

⁴¹⁸ Zum Europäischen Schnellwarnsystem vgl. Ziff. 6.7.3.

Anlage 3

Fragen des Bundesbeauftragten an die Länder

Im Zuge der Begutachtung bat der Bundesbeauftragte die Länder, den nachfolgend abgedruckten Fragenkatalog schriftlich zu beantworten. 15 Länder nahmen an der Befragung teil.

I Allgemeines

- 1 Worin bestehen aus Ihrer Sicht aktuell die größten Herausforderungen bei der Lebens- und Futtermittelkontrolle bzw. der Veterinäraufsicht?
- 2 Welche Strategien und Konzepte verfolgen Sie aktuell, um die Herausforderungen zu bewältigen?
- 3 Welche Stellen könnten hierzu wesentliche Beiträge leisten?

II Eigenkontrolle

Aus der primären Verantwortung der Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer resultiert eine Eigenkontrollpflicht (vgl. Art. 17 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und Art. 4 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004).

- 4 Gibt es in Ihrem Land für die Eigenkontrollsysteme der Wirtschaft verbindliche Vorgaben und/oder einheitliche (Mindest-)Standards? Wenn ja, welche?
- 5 Wie schätzen Sie die Durchführung der Eigenkontrollen ein? Nehmen die Unternehmen ihre Verpflichtung ernst und führen sie die Eigenkontrolle grundsätzlich nach bestem Wissen und Gewissen durch?
- 6 Ist es erforderlich, das derzeitige System der Eigenkontrolle zu verbessern? Wenn ja, wodurch könnte die Verbesserung erreicht werden?
- 7 Ist es sinnvoll, die gesetzlichen Vorgaben für Eigenkontrollen weiter zu konkretisieren?
- 8 Durch welche Maßnahmen könnten die Unternehmen angehalten werden, die notwendigen Eigenkontrollen noch gründlicher durchzuführen?
- 9 Wie bewerten Sie die Tätigkeit der von den Unternehmen mit der Qualitätssicherung privatrechtlich beauftragten Zertifizierungsunternehmen?
- 10 Durch welche Maßnahmen könnten die Arbeitsergebnisse dieser Unternehmen zur Stärkung der Lebens- und Futtermittelsicherheit verbessert werden?
- 11 Welche bedeutsamen Mängel bei der Eigenkontrolle sind in den letzten drei Jahren in Ihrem Land festgestellt worden?

- 12 Wurden hieraus generelle Schlussfolgerungen gezogen bzw. grundlegende behördliche Maßnahmen eingeleitet? Falls ja, welche?
- 13 Welche Möglichkeiten (außerhalb von Betriebskontrollen) gibt es für die Überwachungsbehörden, die Eigenkontrollen und die Einhaltung der vorgeschriebenen Standards zu überwachen?
- 14 Könnte die staatliche Überwachung der Eigenkontrolle beispielsweise durch gezielte IT-gestützte Meldepflichten verbessert werden? Falls nein, warum nicht? Welche Daten wären aus Ihrer Sicht für eine Meldung geeignet?
- 15 Sehen Sie Möglichkeiten, vorsätzlichen Verstößen gegen die lebens- und futtermittelrechtlichen Vorschriften bereits präventiv entgegenzuwirken? Falls nein, warum nicht? Falls ja, welche?

III Organisation der staatlichen Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung

Nach den Bestimmungen des Grundgesetzes liegt der Schwerpunkt der Vollzugsaufgaben bei der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung bei den Ländern.

- 16 Bitte stellen Sie die Aufbauorganisation der Lebens- und Futtermittelkontrolle (einschließlich der zugewiesenen aufsichtlichen Beziehungen) in Ihrem Land anhand eines Schaubildes dar.
- 17 Sind in Ihrem Land die Zuständigkeiten für die staatliche Lebensmittelüberwachung von denen der Futtermittelüberwachung getrennt? Wenn ja, aus welchem Grund?
- 18 Welche Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften etc. wurden in Ihrem Land zum Lebensmittel- und Futtermittelrecht – neben den bestehenden gemeinschaftsrechtlichen und bundesrechtlichen Vorgaben – erlassen?
- 19 Nach welcher Rechtsgrundlage nehmen Sie Ihre aufsichtlichen Aufgaben wahr?
- 20 Wie üben Sie diese Aufgabe aus? Beantworten Sie hierzu bitte die nachfolgenden Fragen:
 - Haben Sie Regelungen zur Rechts-/Fachaufsicht getroffen, um eine ordnungsgemäße Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts (hier insbesondere der Überwachung) sicherzustellen?
 - Haben Sie hierzu Indikatoren, Kennzahlen oder Berichtspflichten festgelegt, anhand derer Sie mögliche Schwachstellen zeitnah erkennen können? Wenn ja, welche?
 - Wirken Sie bei erkannten Fehlentwicklungen auf die betroffenen Organisationseinheiten ein und wenn ja, wie? Nennen Sie hierzu bitte konkrete Beispiele.
 - Halten Sie für die Rechts-/Fachaufsicht das dafür erforderliche Personal bereit?
 - Gibt es Schwierigkeiten bei Ausübung der Aufsicht und wenn ja, welche?
 - Wie lassen sich diese Schwierigkeiten ggf. ausräumen?

- 21 Wie viele zu überwachende Betriebe gibt es in Ihrem Land, und zwar in den sechs Kategorien Landwirtschaft, Lebensmittelhersteller, Futtermittelhersteller, Handel (Lebens- und Futtermittel), Gastronomie und Sonstige?
- 22 Wie viele Kontrollen wurden in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung sowie Veterinäraufsicht in den letzten drei Jahren durchgeführt?
- 23 Welche Probleme und/oder Schwierigkeiten haben die Kontrolleure vor Ort? Treten hierbei Unterschiede zwischen der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung auf? Werden diese Probleme/Schwierigkeiten Ihnen mitgeteilt? Werden Lösungsmöglichkeiten auf Landesebene erarbeitet?
- 24 Werden Sie darüber hinaus von den Überwachungsbehörden systematisch über die Ergebnisse, die Qualität und die Dauer der Kontrollen unterrichtet? Werden diese Informationen evaluiert?
- 25 Welche Maßnahmen werden in Ihrem Land ergriffen, um sicherzustellen, dass die verschiedenen örtlich zuständigen Behörden die einschlägigen Normen einheitlich und effektiv vollziehen?
- 26 Bitte teilen Sie mit, wie sich das für Kontrollen zuständige Personal auf die beteiligten Behörden verteilt und wieviel davon im Außen- bzw. Innendienst tätig ist (Soll-Zahlen und vollzeitäquivalente Ist-Zahlen). Unterteilen Sie hierbei bitte die einzelnen Berufsgruppen nach Qualifikation (z. B. Veterinäre, Agraringenieure, Veterinärassistenten).
- 27 Wie wurde der Personalbedarf jeweils ermittelt?
- 28 Gibt es landeseinheitliche Vorgaben für die Personalbedarfsermittlung (Anzahl und Qualifikation des Personals)?
- 29 Gemäß § 6 der AVV RÜb ist die Häufigkeit der amtlichen Kontrollen von Lebensmittelbetrieben risikoorientiert festzulegen. Wie reagieren die jeweils zuständigen Kontrollbehörden auf veränderte Risikobewertungen, die eine höhere Kontrollichte erfordern? Wie wird in derartigen Fällen sichergestellt, dass mit vorhandenem Personal die notwendige Kontrolltiefe eingehalten wird?
- 30 Werden die Überwachungsaktivitäten (Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe, Kontrollhäufigkeit und Kontrolltiefe) der unterschiedlichen örtlich zuständigen Behörden koordiniert bzw. aufeinander abgestimmt? Falls ja, wie und durch wen geschieht dies in der Praxis?
- 31 Auf welchem Weg kann das Land auf die Koordinierung der Überwachungsaktivitäten der unteren Verwaltungsebene Einfluss nehmen? Wie geschieht dies in der Praxis?
- 32 Wie stellen Sie sicher, dass Hersteller mit mehreren Produktionsstandorten in unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen Ihres Landes effektiv und einheitlich überprüft werden?
- 33 Wie stellen Sie effektive und einheitliche Kontrollen bei Herstellern in Ihrem Zuständigkeitsbereich sicher, die einen weiteren Sitz in einem anderen Land haben? Stimmen Sie sich hierbei mit den betroffenen Ländern ab?

- 34 Gibt es in Ihrem Land Vorgaben, dass bei komplexen Betriebsstrukturen interdisziplinäre Prüfungsteams einzusetzen sind? Wenn ja, welche Anforderungen gibt es? Richten sich die zuständigen Überwachungsbehörden danach?
- 35 Wie stellen Sie unabhängig davon sicher, dass bei komplexen Betriebsstrukturen der für eine vertiefte risikoorientierte Prüfung erforderliche Fachverstand bei den zuständigen Behörden verfügbar ist?
- 36 Stimmen Sie sich bei der Erstellung der mehrjährigen Kontrollpläne mit anderen Ländern ab, um auf diese Weise die Effektivität der Überprüfungen zu steigern?
- 37 Gibt es Verbesserungsbedarf bezüglich der Zusammenarbeit der zuständigen und beteiligten Institutionen (Behörden, Unternehmen, Labore etc.) und wenn ja, welchen?
- 38 Sind in Ihrem Land Landwirtschaftskammern in die Aufgaben der staatlichen Überwachung eingebunden? Wenn ja, wie stark sehen Sie das Risiko von Interessenskollisionen?
- 39 Sind in Ihrem Land Aufgaben der staatlichen Überwachung auch auf Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Verwaltung übertragen worden? Um welche Einrichtungen handelt es sich dabei und was waren die Gründe für die Auswahl der Einrichtung? Welche Erfahrungen wurden damit gesammelt? Inwieweit können hierbei Interessenskonflikte ausgeschlossen werden?
- 40 Welche Labore nutzten Sie im Rahmen der amtlichen Kontrollen?
- 41 Welche amtlichen Schwerpunktlaboratorien gem. § 4 Abs. 1 AVV RÜb haben Sie eingerichtet?
- 42 Gab es in den letzten drei Jahren Kapazitätsengpässe bei den landeseigenen Labordienstleistungen? Wie haben sich die Engpässe ausgewirkt (z. B. auf die Dauer der Sperrung von landwirtschaftlichen Betrieben)? Auf welche Weise ließen sich diese Kapazitätsengpässe beheben?
- 43 Sind Sie an länderübergreifenden Kooperationen von Laboren beteiligt? Wenn ja, an welchen? Welche Erfahrungen haben Sie ggf. mit solchen Formen der Zusammenarbeit gesammelt? Was sollte ggf. verbessert werden?
- 44 Sollte die Kooperation von amtlichen Laboren länderübergreifend bzw. bundesweit vorangetrieben werden? Welche Voraussetzungen müssen dafür ggf. geschaffen werden?
- 45 Für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung haben die Länder eigene Risikokonzepte entwickelt, nach denen z. B. die Kontrollichte und die Erzeugnis- und Betriebskontrollen festgelegt werden. Inwieweit berücksichtigt Ihr Risikokonzept länderspezifische Besonderheiten? Gibt es Teile des Risikokonzeptes, die Sie mit anderen Ländern inhaltlich abgestimmt haben bzw. die länderübergreifend angewandt werden? Bitte fügen Sie das Risikokonzept/die Risikokonzepte bei.

- 46 Gemäß § 8 Absatz 3 AVV RÜb erfolgt die Entscheidung, welche amtlichen Proben entnommen werden, in enger Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden und den amtlichen Prüflaboratorien. Gibt es in Ihrem Land weitere Vorgaben für die Probenahme?

IV Anforderung an Ausbildung und Fortbildung des Personals

Die zuständigen Behörden haben für eine sachgerechte Ausbildung des Kontrollpersonals zu sorgen (vgl. Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004).

- 47 Über welche fachlichen Qualifikationen muss das Kontrollpersonal (ohne „reines“ Verwaltungspersonal) in Ihrem Land verfügen?
- 48 Welche Ausbildungs- und Fortbildungsvorschriften sind dabei maßgebend?
- 49 Welche Inhalte werden im Rahmen der Aus- und Fortbildung vermittelt?
- 50 Ist gewährleistet, dass landesspezifische Regelungen mit denen anderer Länder inhaltlich im Einklang stehen? Wenn ja, wie?
- 51 Gibt es in Ihrem Land Beschränkungen bei der Anerkennung von Qualifikationen, die in anderen Ländern erworben wurden? Um welche handelt es sich dabei und wie sind diese begründet?
- 52 Bei welchen Einrichtungen wird das Personal aus- und fortgebildet? Welche länderübergreifenden Einrichtungen werden genutzt?
- 53 Bietet eine länderübergreifende Kooperation bei der Aus- und Fortbildung Vorteile? Ggf. welche?
- 54 Decken die mit den Aus- und Fortbildungen vermittelten Fertigkeiten die aktuellen Anforderungen einer modernen Lebens- und Futtermittelüberwachung und Veterinäraufsicht (Spezialisierungsbedarf, Vielseitigkeit, Aktualität, etc.) aus Ihrer Sicht ab? Falls nein, welchen Handlungsbedarf sehen Sie?

V Finanzierung der Überwachung von Lebens- und Futtermitteln

Für die amtlichen Kontrollen sind angemessene finanzielle Mittel bereitzustellen (vgl. Art. 26 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004).

- 55 Wie und zu welchen Anteilen wird die amtliche Kontrolle in Ihrem Land finanziert (Steuern, Gebühren, etc.)?
- 56 Für welche Tatbestände werden ggf. Gebühren erhoben?
- 57 Falls Gebühren erhoben werden, sind diese kostendeckend?
- 58 Falls keine bzw. keine kostendeckenden Gebühren erhoben werden, warum geschieht dies nicht?

- 59 In welchen landesspezifischen Vorschriften wird ggf. die Erhebung von Gebühren geregelt?

VI Qualitätsmanagement/Auditierung von Kontrollbehörden

Die zuständigen Behörden haben nach den Bestimmungen der AVV RÜb Qualitätsmanagementsysteme einzurichten (§ 5 Abs. 1 AVV RÜb).

- 60 Haben Sie und alle weiteren zuständigen Stellen im Ihrem Land zum gesundheitlichen Verbraucherschutz Qualitätsmanagement-Systeme eingerichtet?
- 61 Sind die dafür vorgesehenen Qualitätshandbücher erstellt und in Kraft gesetzt?
- 62 Sind die nach der gemeinschaftsrechtlichen Kontrollverordnung (VO (EG) Nr. 882/2004) vorgeschriebenen Auditierungen der mit amtlichen Kontrollen beauftragten Behörden Bestandteil der Qualitätshandbücher?
- 63 Wird die Umsetzung der Qualitätshandbücher systematisch auditiert?
- 64 Wie werden die Unabhängigkeit und Transparenz der Auditierung sichergestellt?
- 65 In welchen Zeitabständen und durch wen werden die Auditierungen durchgeführt?
- 66 Bitte teilen Sie den aktuellen Stand Ihres Auditsystems und dessen Umsetzung mit.
- 67 Sind die Qualitätshandbücher öffentlich zugänglich? Wenn ja, wo? Wenn nein, fügen Sie bitte die Inhaltsverzeichnisse und die Regelungen zu den durchzuführenden Audits bei.
- 68 Wie haben Sie die Anforderungen des § 5 Abs. 2 Satz 1 AVV RÜb umgesetzt?
- 69 Wie und durch wen praktizieren Sie die Prüfung gem. § 5 Abs. 4 AVV RÜb?

VII Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Der gesundheitliche Verbraucherschutz wurde zum 1. Januar 2002 neu organisiert. Bewertung und Management von Risiken wurden voneinander getrennt, um die Transparenz des staatlichen Handelns zu verbessern. In diesem Zuge wurde das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) als zuständige Bundesbehörde für das Risikomanagement errichtet. Das BVL verfolgt das Ziel, im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes die Koordination zwischen Bund und Ländern zu verbessern.

- 70 Wie schätzen Sie die Zusammenarbeit mit dem BVL im Allgemeinen ein? Sehen Sie dabei einen Handlungsbedarf?
- 71 Wie beurteilen Sie die Tätigkeit des BVL als koordinierende Stelle des Bundes für den Bereich des Risikomanagements?

- 72 Das BVL wirkt mit bei der Koordinierung des Nationalen Kontrollprogramms Futtermittelsicherheit (vgl. Art. 41 f. VO (EG) Nr. 882/2004). Welche Erfahrung haben Sie in diesem Zusammenhang gemacht?
- 73 Futtermittel werden nach dem Rahmenplan der Kontrollaktivitäten im Futtermittelsektor risikoorientiert auf Dioxine untersucht. Gibt es in Ihrem Land noch weitere Vorgaben neben den bestehenden (BÜp, Dioxin-Monitoring)? Werden die Ergebnisse ausgewertet? Welche Erkenntnisse hat man in Ihrem Land gewonnen?

VIII Krisenmanagement/Schnellwarnsystem/ Frühwarnsystem

Die Mitgliedstaaten haben handlungsfähige Organisationsstrukturen für Krisenfälle zu schaffen (vgl. Art. 53 f. der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und §§ 23 f. AVV RÜb). Aufgabe des Krisenmanagements ist die Deeskalation und Beendigung einer Krise.

- 74 Wer definiert für Ihr Land den Begriff „Krise“ im gesundheitlichen Verbraucherschutz? Welche Vorgaben bestehen für die Definition? Wird die Beurteilung der Einstufung überprüft?
- 75 Welche Vorgaben bestehen in Ihrem Land für das Krisenmanagement?
- 76 Welche Übungen zur Erprobung des Krisenmanagements gab es? Welche Erkenntnisse wurden dabei gewonnen? Wie hat man ggf. reagiert?
- 77 Welche Notfallpläne für Futtermittel gibt es? Wie ist der Notfall im Sinne der Notfallpläne definiert?
- 78 Halten Sie es für zweckmäßig, weitergehende nationale Regelungen für ein Krisenmanagement im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit zu schaffen? Falls nein, was spricht aus Ihrer Sicht dagegen?
- 79 Gibt es konkrete Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen den Krisenstäben von Bund und den betroffenen Ländern im Ernstfall? Wenn ja, welche? Welche Erfahrungen haben Sie damit gemacht?
- 80 Das Schnellwarnsystem dient dazu, den beteiligten Einrichtungen auf allen Ebenen (EU, Bund, Länder und Kommunen) bestimmte Informationen zeitnah und zeitgleich zur Verfügung zu stellen. Das BVL ist nationale Kontaktstelle des Schnellwarnsystems. Wie viele Meldungen hat Ihr Land 2009, 2010 und 2011 gemacht?
- 81 Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Schnellwarnsystem gemacht?
- 82 Sind bei Lebensmittelmeldungen an das Schnellwarnsystem Befundland und Sitzland nicht identisch, informiert das Befundland das Sitzland und (in der Regel) das BVL über die festgestellten Mängel. Das Sitzland entscheidet, ob die Meldung in das Schnellwarnsystem eingestellt wird. Kam es vor, dass nicht alle Meldungen, die Sie als Befundland an das Sitzland gemacht haben, an das BVL weitergegeben oder in das Schnell-

warnsystem eingestellt wurden? Wie häufig kam dies schon vor? Wie hat Ihr Land reagiert?

- 83 Wie beurteilen Sie die Einführung eines Frühwarnsystems? Wie müsste ein solches System ausgestaltet sein, damit sich Ihr Land beteiligt?

IX Datenmanagement

*Nach der AVV Data hat das BVL eine Datenbank für die Übermittlung bestimmter Daten aus der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung eingerichtet. In einem Pilotprojekt soll das BVL eine Datenbank mit Portal für die Länder bereitstellen, in die die Länder **sämtliche** Daten (einschließlich der Daten aus den Betriebskontrollen und Buchprüfungen) zentral eingeben. Sie könnten in diesem Fall möglicherweise auf eigene Datenbanken verzichten. Das BVL wäre für diese Datenbank Administrator ohne eigene Zugriffsbefugnis auf die Daten.*

- 84 Werden Sie die vom BVL angebotene gemeinsame Datenbank für sämtliche Daten nutzen? Falls nein: Was spricht aus Ihrer Sicht gegen die gemeinsame Datenbank?
- 85 Bestehen aus Ihrer Sicht Einwände gegen eine Zugriffsbefugnis des BVL/ des Bundes? Falls ja, welche?

X Risikokommunikation

Gehen von Lebensmitteln Risiken aus, informieren die Behörden die Öffentlichkeit (Art. 10 Verordnung (EG) Nr. 178/2002; § 40 LFGB). Damit ist die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder begründet. Nach der Glykolwein-Entscheidung (BVerfGE 105, 252) ist der Bund zur „Staatsleitung insbesondere berechtigt, wenn Vorgänge wegen ihres Auslandsbezugs oder ihrer länderübergreifenden Bedeutung überregionalen Charakter haben“.

- 86 Unter welchen Voraussetzungen ist aus Ihrer Sicht ein „länderübergreifender Sachverhalt“ gegeben, der eine Koordination über die Landesgrenzen hinweg erforderlich macht? Wo ist dies im Landesrecht geregelt? Welche Regelungen oder Vorgaben gibt es darüber hinaus für die Kommunikation/ Öffentlichkeitsarbeit der Behörden ihres Landes a) in Krisenzeiten, b) in Zeiten krisenhafter Ereignisse und c) im Normalfall?
- 87 Wer entscheidet darüber, ob ein länderübergreifender Sachverhalt gegeben ist? Wer informiert die betroffenen anderen Länder und den Bund über den Sachverhalt? Wer informiert die Öffentlichkeit in einem solchen Fall über den Sachverhalt und wie wird eine solche Information mit den betroffenen anderen Ländern und dem Bund abgestimmt? Bitte schildern Sie den Informationsfluss innerhalb des Landes in einem solchen Fall (von der erstmaligen Feststellung vor Ort bis zur Information der Öffentlichkeit/der anderen betroffenen Länder/des Bundes).

ISBN 978-3-17-022395-0