



**BLL - Fachsymposium
Lebensmittelkontrollen –
heute und morgen
am 7. und 8. April 2014 in Berlin**

**Wünsche und Forderungen der LM-
Wirtschaft an die LM-Überwachung**

RA Dr. Marcus Girnau
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V.
Berlin

BL

Langjähriger Konsens zwischen LM-Wirtschaft und LM-Überwachung

- Drei Kontrollebenen bei Lebensmittelkontrollen als grundsätzlich funktionierendes System (betriebliche Eigenkontrollen; freiwillige Zusatzkontrollen durch externe Auditoren auf der Basis privatrechtlicher Sekundärstandards; „Kontrolle der Kontrolle“ durch amtliche Überwachung)
- Risikoorientierter Ansatz im Rahmen der Überwachung hat sich bewährt
- Primärverantwortung der Lebensmittelunternehmer
- nicht anlassbezogene Regelkontrollen werden aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert

Politik beschädigt vertrauensvollen Dialog

- Auf der Grundlage des BRH-Gutachtens hatte eine sinnvolle und zukunftsgerichtete Diskussion zwischen LM-Wirtschaft und LM-Überwachung über eine Verbesserung und Fortentwicklung von „Lebensmittelkontrollen“ begonnen.
- Politische Kehrtwendung der VSMK und der Bundesländer zur Finanzierung der Regelkontrollen hat Vertrauen der LM-Wirtschaft in Ernsthaftigkeit eines fairen Dialogs und des angestrebten Ziels massiv beschädigt.
- Auswirkungen auf das Verhältnis von LM-Wirtschaft zu LM-Überwachung, wenn allein haushaltspolitische Erwägungen bestimmend sind!

Fortentwicklung von „Lebensmittelkontrollen“

- Anforderungen an Eigenkontrollsysteme wie Strukturen der amtlichen Überwachung sind gestiegen
(globale Rohwaren- bzw. Zutatenbeschaffung; weltweiter Handel mit Lebensmitteln; Komplexität der Kontrollen; gesteigerte Anforderungen an Kennzeichnung und deren Verifizierung)
- LM-Wirtschaft muss Eigenkontrollsysteme permanent an geänderte Rahmenbedingungen anpassen (Bsp.: Herkunftssicherung; Tierartenbestimmung; unerwünschte Stoffe)
- Auch Strukturen der LM-Überwachung müssen sich an geänderte Rahmenbedingungen anpassen

Fortentwicklung von Lebensmittelkontrollen

- „Wirksame Eigenkontrollen bilden das Fundament für eine flächendeckende Vorsorge im Verbraucherschutz, weil sich amtliche Kontrolle insbesondere auf die Kontrolle der Eigenkontrolle stützt“. (so BRH-Gutachten)
- Dialogbereitschaft zur Frage, was im Bereich der Eigenkontrollen verbessert werden kann. (**Kriterien:** Regulierungsnotwendigkeit?; tatsächliches „Mehr“ an LM-Sicherheit; Berücksichtigung des europaweiten Wettbewerbs)
- **aber:** hoher Aufwand der LM-Wirtschaft für betriebliche Eigenkontrollen ist anzuerkennen!; keine Verunglimpfung mit Pauschalvorwürfen



Begründung der Pflichtgebühren für Regelkontrollen

ML Niedersachsen legt Anfang Dezember 2013 den Entwurf einer neuen Gebührenverordnung vor:

Ziel:

Allgemeine Gebührenpflicht für sämtliche Tätigkeiten der amtlichen Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung; einschließlich Regelkontrollen und Regeluntersuchungen (Analysen)!

Begründung:

Lebensmittelbetrieb = potentiell Gesundheitsrisiko!
Zunehmende Skandale in der jüngeren Vergangenheit
Defizite bei Eigenkontrollen
Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte

Pflichtgebühren für Regelkontrollen

- **Bisheriges Recht (Verordnung (EG) 882/2004):**
Wahlrecht der Mitgliedstaaten, wie sie ihre Regelkontrollen in den Betrieben in ihrem Hoheitsgebiet finanzieren wollen (aus allgemeinem Steueraufkommen oder aus Pflichtgebühren)
- **Künftig (Revision der Verordnung):**
Pflichtgebühren für nicht anlassbezogene Regelkontrollen sind zu erheben! (Paradigmenwechsel); Ausnahme für KMU's umstritten!

Bundesrat meint, dass „bisherige fakultative Gebührenerhebung in eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gebührenerhebung bei Regelkontrollen umgewandelt werden soll“ (BR-Drs. 412/13 (Beschluss) (2)).

Beispiel: Pflichtgebühren für Regelkontrollen Auffassung der Lebensmittelwirtschaft:

- Eine von der EU vorgegebene obligatorische Finanzierung der amtlichen Kontrollen allein über Gebühren ist bedenklich (**Subsidiaritätsprinzip**).
- Bei der nicht anlassbezogenen Regelkontrolle handelt es sich um eine originäre Aufgabe des Staates im Rahmen der **Daseinsvorsorge**, nicht um eine Dienstleistung der Überwachung für die Lebensmittelwirtschaft.
- Es ist eine ordnungsbehördliche Tätigkeit im öffentlichen Interesse und in Verantwortung des Staates (Monitoringprogramme); Vergleich: Geschwindigkeitskontrolle im Straßenverkehr!

Pflichtgebühren für Regelkontrollen

Auffassung der Lebensmittelwirtschaft:

- Eine allgemeine Gebührenpflicht läuft dem Regelungsziel einer Stärkung der **Effizienz** der Überwachung diametral zuwider!
- Im Gegenteil wird (**falscher**) **Anreiz** gesetzt, durch vermehrte Kontroll- oder Analysentätigkeit den vorgehaltenen behördlichen „Gerätepark“ möglichst optimal auszulasten und damit zu refinanzieren.
- Eine Gebührenpflicht für die Regelüberwachung wird einer erneuten **Diskussion über die Privatisierung** der Lebensmittelkontrolle Vorschub leisten, insbesondere wenn Kosteneinsparung der öffentlichen Haushalte zum Maß aller Dinge erklärt wird.

Pflichtgebühren für Regelkontrollen

Auffassung der Lebensmittelwirtschaft:

Die allgemeine Gebührenpflicht verstößt gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

- **Fehlende Erforderlichkeit**, da andere Finanzierungsquellen zur Deckung von Zusatzaufwendungen bestehen (z.B. Umschichtungen öffentlicher Haushaltsmittel).
- **Fehlende Angemessenheit**, da Unternehmen über die Finanzierung der Eigenkontrollen und den Aufwand für zusätzliche private Zertifizierungen sowie steuerliche Aufwendungen (z.B. Gewerbesteuern) bereits hohe Kosten tragen.

Pflichtgebühren für Regelkontrollen

Auffassung der Lebensmittelwirtschaft:

- Es ist akzeptanzschädigend, wenn sich der Eindruck verfestigt, dass die Tätigkeit der amtlichen Überwachung zunehmend von Betrieben getragen werden soll, die sich rechtskonform verhalten.
- Eine gebührenpflichtige Regelkontrolle und die geplanten Modelle zur Gebührenberechnung sind mit dem Prinzip der risikoorientierten Kontrolle nur schwer vereinbar.
- Allgemeine Gebührenpflicht wird zu **Erhöhung der Verbraucherpreise** führen, d.h. Staat verdient daran zweimal zulasten der Verbraucher (Gebühr und MwSt-Anteil der Preissteigerung).

BL

Pflichtgebühren für Regelkontrollen

- Problem einer nachvollziehbaren, transparenten, länderübergreifend vergleichbaren und wettbewerbsneutralen Gebührenberechnung.
- „**Pauschalgebühren**“ rechtlich bedenklich, wenn diesen keine konkrete Leistung der öffentlichen Hand gegenübersteht.
- Gefahr, dass neue Finanzierungsstruktur die Wahrnehmung von amtlichen Kontrollen nach Haushalts- und Gebührenlage fördert.
- (Lebensmittel-) Wirtschaft wird immer mehr zur „**Melkkuh**“, um Defizite in den öffentlichen Haushalten auszugleichen (bei gleichzeitig steigenden Steuereinnahmen von Bund und Ländern)

- Sicherstellung eines bundesweit einheitlichen Vollzugs des Lebensmittelrechts; kein Politikwettbewerb
- Einheitliche Auslegung von europäischen wie nationalen Rechtsvorschriften; stärkere Transparenz des Meinungsbildungsprozesses in LAV und deren Arbeitsgruppen; mehr Diskussion mit LM-Wirtschaft über Auslegungsfragen
- Harmonisierung bei Probenahme und Analytik
- Abstimmung bei den Probenahmen; keine unnötigen Mehrfachbeprobungen
- Vergleichbarkeit der Daten; behördenlicher Info-Fluss
- Einheitliche Risikokommunikation
- Priorisierung des Ressourceneinsatzes

Nutzbarmachung von privaten Daten

Zitate aus dem BRH-Gutachten:

- „Der Ausbau stufenübergreifender, privatwirtschaftlich organisierter Qualitätssicherungssysteme und ihre Nutzbarmachung durch die staatliche Überwachung bieten neue Potenziale für den gesundheitlichen Verbraucherschutz“.
- Ein solches Ineinandergreifen der unterschiedlichen Kontrollsysteme ermöglicht eine „Win-Win-Situation“ für staatliche Überwachung und Betriebe“.

BL

Nutzbarmachung von privaten Daten

- Wer trägt den Aufwand und die Kosten für die Herstellung der notwendigen Datenkompatibilität?
- Wer trägt den Aufwand und die Kosten für die Datenübermittlung?
(Bsp.: Mitteilungs- und Übermittlungsverordnung)
- Werden umgekehrt auch behördliche Daten zugänglich gemacht?
- Wie soll der Nutzbarmachung privater Daten im Hinblick auf die Folgen aus der bestehenden Transparenzgesetzgebung Rechnung getragen werden?

Eine einseitige Belastung der LM-Wirtschaft mit den Folgen der Nutzbarmachung ist keine akzeptable Lösung! (keine Win-Win-Situation)

Struktur der amtlichen Überwachung

- Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der angestrebten allgemeinen Gebührenpflicht droht mit jeder Strukturänderung ein massiver Eingriff in die wirtschaftlichen Verhältnisse der Unternehmen!
- Grundlegende Aufteilung der Zuständigkeit der Regelüberwachung für überregionale Großbetriebe und sonstige Unternehmen wird kritisch gesehen
- Für Aufgaben- und Kostenstrukturen interdisziplinärer Task Forces sowie deren Kompetenzabgrenzung zur kommunalen Vorortbehörde fehlen (bundes-) einheitliche Maßstäbe. (Wettbewerbsfolgen)
- Betriebs- und Produktkenntnisse sind für ein situationsadäquates und verhältnismäßiges Handeln unerlässlich.

Kernprobleme aktiver Behördeninformation

- **Problem:** Verwaltungshandeln durch „Information“ ist irreversibel; daran ändern bei Fehlinformationen auch –spätere- Gendarstellungen nichts, da die faktischen Wirkungen nicht mehr eingefangen werden können (VGH Baden-Württemberg).
- Eine Verbraucherinformation zu -angeblichen- Rechtsverstößen eines Unternehmens kann für dieses existenzgefährdend oder sogar existenzvernichtend sein.
- Schon vor dem Hintergrund der Unschuldsvermutung gilt besondere Vorsicht bei namentlichen Veröffentlichungen im Rahmen laufender Verfahren !!
- Je weiter Namensveröffentlichungen von akuten Gesundheitsgefährdungen wegrücken desto mehr sind die Belange der Betroffenen zu berücksichtigen!
- Problem der **faktischen Doppelsanktionierung** und **faktischen Irreversibilität** (keine Löschung im Internet)

Veröffentlichung von Überwachungsergebnissen

Geänderte Ausrichtung der Überwachungstätigkeit erfordert Änderung der Organisation und Ausstattung der Überwachung

- Veröffentlichung von Kontrollergebnissen, insbesondere unter Einbeziehung wertender Elemente (z.B. Ampelfarben), schafft bewusst **Möglichkeit zu Unternehmensvergleichen**. Die öffentliche Einordnung / Klassifizierung durch die Behörde hat damit **unmittelbare Auswirkungen auf die Wettbewerbsstellung** der betroffenen Unternehmen. Negativbewertungen führen zwangsläufig zu **massiven wirtschaftlichen Schäden**.
- Eine Gleichbehandlung sämtlicher Unternehmen muss schon aus Wettbewerbsgründen gewährleistet sein (keine Differenzierung in der Kontrolldichte zwischen wenigen Wochen und 3 Jahren möglich). Gleichbehandlung ist Kehrseite und Bedingung der Vergleichbarkeit aus Verbrauchersicht.

Veröffentlichung von Überwachungsergebnissen

Geänderte Ausrichtung der Überwachungstätigkeit erfordert Änderung der Organisation und Ausstattung der Überwachung

- Um halbwegs aktuelle, vergleichbare und aussagekräftige, d.h. repräsentative Überwachungsergebnisse für den Verbraucher zu gewährleisten, sind **kontinuierliche, zeitlich eng getaktete Kontrollen der Vergleichsunternehmen** erforderlich.
- Wettbewerbsauswirkungen bedingen auch bei weniger gravierenden Mängeln die **Ermöglichung einer zeitnahen Nachkontrolle zur Rehabilitierung** (wie in Dänemark); ansonsten dauert die (zusätzliche) Belastungswirkung bis zur nächsten Regelkontrolle fort.

Fazit

- Auf europäischer Ebene muss es bei der Entscheidung der Mitgliedstaaten bleiben, über Art und Weise der Finanzierung der LM-Überwachung zu entscheiden!
- Nicht anlassbezogene Regelkontrollen müssen in Deutschland weiterhin staatlich finanziert werden!
- LM-Wirtschaft und LM-Überwachung sollten einen intensivierten Dialog über eine Verbesserung der „Lebensmittelkontrollen“ führen. Dies setzt allerdings eine faire „Lastenverteilung“ voraus!

Vielen Dank