

Kurzposition

Revision der Kontroll-Verordnung (EG) Nr. 882/2004 (Entwurf v.6.5.13, COM (2013) 265 final)

Die deutsche Lebensmittelwirtschaft hat das mit der Kontrollverordnung (EG) Nr. 882/2004 verfolgte Regelungsziel als Grundlage für einen einheitlichen, transparenten und effektiven Vollzug des Lebensmittelrechts auf europäischer wie nationaler Ebene stets begrüßt. Die praktische Umsetzung der Verordnung hat zu einer Stabilisierung und Stärkung des Niveaus der Lebensmittelsicherheit in Europa geführt. Die Lebensmittelwirtschaft ist deshalb offen für die initiierte Diskussion über die Verbesserung des einheitlichen Rechtsrahmens für die Durchführung amtlicher Kontrollen unter Fortschreibung der bewährten Grundsätze, um unionsweit ein hohes Gesundheitsschutzniveau sowie das Funktionieren des Binnenmarktes noch besser zu gewährleisten.

Kritisch steht die Lebensmittelwirtschaft allerdings den im Zuge der Neufassung gemachten Vorschlägen bezüglich der Finanzierung der amtlichen Kontrollen durch die Mitgliedstaaten sowie der Herstellung von Transparenz über Ergebnisse amtlicher Kontrollen gegenüber.

1. Beibehaltung der Flexibilität der Finanzierung amtlicher Kontrollen

Die derzeit geltenden Grundsätze zur Finanzierung der amtlichen Kontrollen verpflichten die Mitgliedstaaten, angemessene finanzielle Mittel für die amtlichen Kontrollen bereit zu stellen. Es obliegt jedoch den (finanz-)politischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten, wie – nicht zuletzt unter Berücksichtigung besonderer Verwaltungsstrukturen der einzelnen Mitgliedstaaten – aus „**beliebigen Mitteln einschließlich einer allgemeinen Besteuerung oder der Einführung von Gebühren oder Kostenbeiträgen**“ das erforderliche Finanzierungsvolumen aufgebracht wird.

Der *neue Ansatz des Verordnungsvorschlages* bricht dieses flexible System durch starre Vorgaben auf und verpflichtet die Mitgliedstaaten künftig zur **obligatorischen Finanzierung der amtlichen Kontrollen allein über Gebühren**. Grundsätzlich sollen nunmehr für sämtliche routinemäßigen amtlichen Kontrolltätigkeiten nach festgelegten Kriterien Pflichtgebühren erhoben werden (Artikel 77). Für alle darüber hinausgehenden amtlichen Kontrollen oder solche in amtlichem Auftrag dürfen zusätzlich kostendeckende Gebühren erhoben werden (Artikel 76 Abs. 2 und 3). Die Option der Steuerfinanzierung ist den Mitgliedstaaten in dieser Form explizit nicht mehr möglich. Dennoch tragen sie die Verantwortung zur angemessenen Mittelausstattung und Ressourcenbereitstellung.

Mitgliedstaatliche Verantwortung zur angemessenen Finanzausstattung

Die *Beibehaltung der Flexibilität der Finanzierung auf Ebene der Mitgliedstaaten* ist essentiell, um eine personell wie finanziell angemessene Ausstattung und damit eine effiziente, qualitativ hochwertige Lebensmittelüberwachung sowie eine angemessene Verteilung der Kostenlast zu gewährleisten. Das im Verordnungsentwurf vorgesehene neue

**Bund für Lebensmittelrecht
und Lebensmittelkunde e. V.**

Postfach 06 02 50
10052 Berlin
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

Tel. +49 30 206143-0
Fax +49 30 206143-190
bl@bl.de · www.bl.de

Büro Brüssel
Avenue des Nerviens 9-31
1040 Brüssel, Belgien

Tel. +32 2 508 1023
Fax +32 2 508 1025

Finanzierungsmodell, das von einer vollständigen Deckung der Personal- und Sachkosten (einschließlich von Gemeinkosten zur Finanzierung der Ausstattung und Personalqualifizierung, Artikel 78) durch Gebührenerhebung ausgeht, erscheint zu starr, um der unterschiedlichen Struktur in den Mitgliedstaaten gerecht zu werden – eine tatsächliche Kostendeckung ist in jedem Fall nur schwer vorstellbar.

Insofern stellt sich, für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur der amtlichen Kontrollen, die Frage der **ausreichenden oder gar zusätzlichen Bereitstellung von finanziellen Mitteln** aus den Haushalten der öffentlichen Hand. Es darf durch die neue Finanzierungsstruktur nicht die Möglichkeit gefördert werden, amtliche Kontrollaufgaben nach Haushalts- und Gebührenlage wahrzunehmen. Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung und der Kosteneinsparung der öffentlichen Hand dürfen zudem nicht auf dem Rücken der rechtskonform arbeitenden Lebensmittelunternehmen betrieben werden.

Eine ausschließliche Finanzierung über kostendeckende Gebühren wird sich kontraproduktiv auswirken und auf Behördenseite weder zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit noch zur Verbesserung der Koordination von Kontrollmaßnahmen Anreiz geben. So läuft ein solcher Systemansatz dem Regelungsziel einer Stärkung der Effizienz der Überwachung zuwider, da im Falle einer Umlegung sämtlicher Kontrollkosten auf die Unternehmen den Überwachungsbehörden jeglicher Anreiz auf Effizienzsteigerung genommen wird.

Möglichkeit der Steuerfinanzierung beibehalten

Insbesondere in Deutschland sind durch diese weitreichende Systemänderung erhebliche Auswirkungen auf Verwaltung und Lebensmittelwirtschaft zu erwarten. Für die **deutsche Lebensmittelwirtschaft** sind aufgrund der **föderalen Struktur**, der Zuständigkeiten der Bundesländer für den Vollzug des Lebensmittelrechts und der unterschiedlichen Strukturen der Überwachung in den Bundesländern die tatsächliche Gebührenentwicklung, die Ausgestaltung der Gebührenerhebung und insofern die zusätzlichen Belastungen der Unternehmen auf den unterschiedlichen Stufen derzeit nicht quantifizierbar. Offensichtlich ist aber, dass es bei einer solchen Systemänderung zu erheblichen Mehrbelastungen der Lebensmittelwirtschaft, insbesondere bei Unternehmen mit zahlreichen Betriebsstätten, kommen wird, die sachlich nicht zu rechtfertigen sind.

Wichtigste Forderung der Lebensmittelwirtschaft im Hinblick auf die Ausgestaltung der Verordnung ist deshalb die Beibehaltung der grundsätzlichen Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, auch steuerlich erhobene Mittel zur Finanzierung der amtlichen Kontrollen einzusetzen und **keine starre Vorfestlegung einer Alleinfinanzierung über Pflichtgebühren** zu treffen.

Auch unter den **Gesichtspunkten der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit** erscheint es geboten, die angemessene Bereitstellung ausreichender Mittel – wie bisher – auf europäischer Ebene zu normieren, um eine qualitativ hochwertige Lebensmittelüberwachung zu gewährleisten („Ob“ der Finanzierung). Die Ausgestaltung der Mittelbereitstellung („Wie“ der Finanzierung) muss jedoch auf der Ebene der Mitgliedstaaten verankert bleiben, um den jeweiligen nationalen Besonderheiten und Strukturen gerecht zu werden und damit den Mitgliedstaaten ausreichend Flexibilität zu gewährleisten.

Bewährte Prinzipien der Risiko- und Verursacherorientierung

Die Unternehmen tragen neben der **Zahlung von (Gewerbe-) Steuern** auch durch **Finanzierung ihrer umfangreichen Eigenkontrollsysteme** sowie durch den **Aufwand für private Zertifizierungen bzw. Auditierungen** bereits heute enorme Kosten, um die Sicherheit von Lebensmitteln zu gewährleisten.

Die stichprobenweise Überprüfung der zahlreichen Maßnahmen der Eigenkontrolle und die Bewertung ihrer Wirksamkeit erfolgen hingegen durch die staatliche Ebene. Diese ergänzende „Kontrolle der Kontrolle“ durch die amtliche Lebensmittelüberwachung ist unverzichtbar. Bei der Durchführung der amtlichen Lebensmittelüberwachung haben sich die **Prinzipien der Risiko- und Verursacherorientierung** jedoch bestens **bewährt**. Anlassbezogene Kontrollen waren nach dem Verursacherprinzip auch bislang bereits kostenpflichtig. Ebenfalls sind „Dienstleistungen“ der Lebensmittelüberwachung, wie Betriebszulassungen, amtliche Bescheinigungen oder Veterinärdienstleistungen wie z.B. Fleischuntersuchungen, schon heute gebührenpflichtig.

Keine Gebühren für die amtliche Regelkontrolle

Eine weitere Ausweitung der Gebührenpflicht auf die amtliche Regelkontrolle mit der Folge, dass die kontrollierten Unternehmen auch dann für die Überwachungstätigkeit bezahlen müssen, wenn sie keinen Anlass für die Kontrolle geboten haben und diese auch keinen Beanstandungsbefund ergeben hat, erscheint demgegenüber weder sinnvoll noch angemessen. So wäre es neben der Kostenbelastung für die Unternehmen auch der **Akzeptanz der hoheitlichen Durchführung der Lebensmittelüberwachung abträglich**, wenn sich der Eindruck verfestigen würde, dass die Tätigkeit der amtlichen Überwachung künftig vornehmlich durch Gebühren zu Lasten derjenigen Betriebe finanziert wird oder werden soll, die sich rechtskonform verhalten.

Die **Verzerrung der Kostentragungspflicht** bei Einführung von Gebühren für die bloße Kontrolltätigkeit findet auch in anderen Lebens- und Wirtschaftsbereichen keine Akzeptanz. Anschaulich und beispielhaft lässt sich diese verdeutlichen, wenn Autofahrer, die im Rahmen einer Verkehrskontrolle überwacht werden, trotz rechtmäßigen Verhaltens eine Gebühr allein für die behördliche Tätigkeit des Kontrollierens bezahlen sollten.

Staatliche Daseinsvorsorge

Die Überprüfung Gewerbetreibender und die Marktüberwachung im Hinblick auf die Einhaltung allgemeiner und spezifischer Vorschriften des Lebensmittelrechts zur Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und des Täuschungsschutzes liegen **im öffentlichen Interesse und in der Verantwortung des Staates**, weshalb die Ausführung und Finanzierung durch die öffentliche Hand gerechtfertigt sind.

Bei den sogenannten Regelkontrollen, wie Inspektions-, Beprobungs- und Untersuchungstätigkeiten, für deren Vornahme der Unternehmer keine Ursache gesetzt hat, handelt es sich um eine **originäre Aufgabe des Staates im Rahmen der Daseinsvorsorge**, nicht um eine Dienstleistung der Überwachung für die Lebensmittelwirtschaft. Die reguläre – nicht anlassbezogene – Lebensmittelüberwachung ist bislang als quasi ordnungsbehördliche Tätigkeit eine staatliche Aufgabe, die durch Steuergelder finanziert wird, und muss dies auch weiterhin bleiben.

Vorschub für Privatisierungsdiskussionen

Die Einführung einer Gebührenpflicht für die Regelüberwachung würde frühere Diskussionen erneut beflügeln, inwieweit Aufgaben im Rahmen der amtlichen Kontrollen von Le-

bensmitteln und Lebensmittelunternehmen nicht auch auf private Stellen übertragen werden können. Solchen Ansätzen war die Lebensmittelwirtschaft nicht zuletzt wegen der aus ihrer Sicht richtigen Einordnung der amtlichen Regelkontrolle als Maßnahme der staatlichen Daseinsvorsorge im Schulterchluss mit Vertretern der amtlichen Überwachung stets entschieden entgegengetreten; bei der Einführung einer Gebührenpflicht für die amtliche Regelkontrolle ergäbe sich allerdings eine völlig neue Ausgangssituation.

Forderungen, dass ein Systemwechsel zur Finanzierung der Regelüberwachung einhergehen muss mit einer weiteren Privatisierung der amtlichen Lebensmittelüberwachung liegen nahe, um den Betrieben die Möglichkeit zu eröffnen, in eigener Entscheidung diese Dienstleistung ausüben zu lassen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der kostenpflichtigen und kostenintensiven Laboruntersuchungen, für die auch qualifizierte private Laboratorien bereitstehen und denkbar als „beauftragten Stellen“ partizipieren können. In einer solchen Privatisierung der Überwachung lägen überdies weitere Potenziale zur Kosteneinsparung der öffentlichen Haushalte, die scheinbar zunehmend den entscheidenden Maßstab für die Ausgestaltung der Überwachungsstrukturen bilden.

2. Keine unverhältnismäßige Ausweitung der Transparenz

Das *Prinzip der Transparenz* ist bereits in der *bisherigen Kontrollverordnung* verankert. Die behördliche Herausgabe von Informationen ist jedoch an die in Artikel 7 normierten *Vorgaben der Geheimhaltungspflicht* geknüpft. Diese geheimhaltungspflichtigen Informationen sind in Absatz 2 näher konkretisiert und umfassen u. a. die Vertraulichkeit von Voruntersuchungen oder laufenden rechtlichen Verfahren, personenbezogene Daten und Informationen, die durch nationales oder europäisches Recht besonders geschützt sind.

Mit dem *neuen Verordnungsentwurf* wird der *Aspekt der Transparenz weiter ausgedehnt*, was jedoch nicht zulasten des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gehen darf. Zwar ist zunächst die Konkretisierung des neuen Artikel 7, dahingehend, dass der „Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person“ ausdrücklich aufgenommen wurde, zu begrüßen. Doch wird die Geheimhaltungspflicht unter den generellen Vorbehalt gestellt, dass kein übergeordnetes öffentliches Interesse an der Verbreitung der Information besteht.

Ferner wird die *Ausdehnung der Information über das Ergebnis amtlicher Kontrollen* unter konkreter Unternehmensnennung neu aufgenommen (Artikel 7 Absatz 3). Die Behörden werden nach Art. 10 Abs. 3 zudem befugt, „Angaben über die Einstufung einzelner Unternehmer aufgrund der Ergebnisse der amtlichen Kontrollen zu veröffentlichen oder der Öffentlichkeit auf anderem Weg zugänglich zu machen, sofern die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) Die Einstufungskriterien sind objektiv, transparent und öffentlich verfügbar;
- b) es gibt geeignete Regelungen, die gewährleisten, dass der Einstufungsprozess schlüssig und transparent ist.“

Vorhandene Mittel für Vollzugsaufgaben einsetzen

Insbesondere die letztgenannte Voraussetzung zeigt zwar auf, dass es noch *nationaler Durchführungsregelungen* bedarf, um die Bestimmung, beispielsweise in Form einer Hygieneampel oder eines Kontrollbarometers, auf Ebene der Mitgliedstaaten umzusetzen. Dennoch befürwortet die Lebensmittelwirtschaft, vorhandene – wie auch eventuelle zusätzliche – Mittel bei der Wahrnehmung der (bestehenden) Vollzugsaufgaben der amtlichen

Lebensmittelüberwachung einzusetzen statt neue, kostenintensive Aufgabenbereiche und deren Folgekosten zu finanzieren.

Die Lebensmittelwirtschaft ist der Auffassung, dass **das geltende Recht den Überwachungsbehörden die notwendigen Instrumente bietet**, um auf Verstöße im Bereich des Lebensmittelrechts in einzelfallgerechter und angemessener Form zu reagieren – von der Möglichkeit effektiver persönlicher Sanktionen durch Geldbußen oder Strafen bis hin zu einer Betriebsschließung. Zu diesem Instrumentarium gehören weder Veröffentlichungen nach Art der Pankower Negativliste, die eindeutig „Pranger“-Charakter haben, noch (bewertende) Veröffentlichungen von amtlichen Kontrollergebnissen.

Keine Ausdehnung der Transparenz zulasten des Vollzugs

Die Lebensmittelwirtschaft hält die in letzter Zeit zu beobachtende **Tendenz der Verschiebung des behördlichen Instrumentariums** weg von den ordnungspolitischen Maßnahmen (konsequenter Vollzug des geltenden Rechts) hin zu Maßnahmen einer Verhaltensänderung durch Veröffentlichung (im Internet) für nicht zielführend und rechtlich bedenklich.

Die Ausdehnung der **Transparenz darf nicht zu Lasten des Vollzugs gehen**. Sie kann auch nicht alternativ zur Anwendung kommen, da sie den Vollzug nicht ersetzen kann. Die Behörde ist in jedem Fall zur wirksamen Gefahrenabwehr, d. h. zur Abstellung der festgestellten Mängel verpflichtet. Es besteht zudem eine Pflicht zum effektiven Schutz sämtlicher Verbraucher, nicht nur derjenigen, die von der Information Kenntnis erlangen. Aufgrund der massiven tatsächlichen Wirkungen durch eine „Anprangerung“ einzelner Unternehmen – so kann eine einmal herausgegebene Information nicht mehr zurückgeholt werden (VGH Baden-Württemberg, Herbst 2010) – ist von dem Verwaltungsinstrument der Information nur unter Anwendung der höchstmöglichen Sorgfalt sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und nicht ohne Ermessensabwägung Gebrauch zu machen.

Zwingende Voraussetzungen für bewertende Veröffentlichungen

Die bewertende Veröffentlichung von Kontrollergebnissen kann nur dann eine Aussagekraft für den Verbraucher haben, wenn ein **einheitliches, vergleichbares System** dahintersteht. Dies würde in Deutschland zwingend eine bundesweit einheitliche Ausgestaltung, gemeinsame Kriterien und mehr behördliche Kontrollen voraussetzen. Um aussagekräftige, d. h. repräsentative Überwachungsergebnisse zu gewährleisten, müssten die Unternehmen, die verglichen werden sollen, darüber hinaus **in gleicher Häufigkeit und in dichteren Abständen kontrolliert** werden. Negativbewertungen kommt im Wettbewerb eine „prangerähnliche“ Wirkung mit erheblichen wirtschaftlichen Folgen zu. Schon aus diesem Grunde muss es bei einem negativen Befund eine **zeitnahe Nachkontrolle geben, damit die betroffenen Betriebe, die Mängel beseitigt haben, die Möglichkeit zur Rehabilitation erhalten**, ohne auf die nächste – unter Umständen in mehreren Monaten oder Jahren erst – anstehende Regelkontrolle warten zu müssen. Zur Durchführung der aus rechtsstaatlichen Gründen notwendigen zeitnahen Nachkontrollen sind die Bundesländer aber aus Kapazitätsgründen bislang nicht bereit.

Berlin, August 2013

Für weitere Informationen:

Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL)
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

Dr. Marcus Girnau
Stellv. Hauptgeschäftsführer
Tel.: +49 30 206143-129
E-Mail: mgirnau@bll.de

Dr. Sieglinde Stähle
Wiss. Leitung
Tel.: +49 30 206143-142
E-Mail: sstaehle@bll.de

Mirjam Sieber
Referentin LM-Recht
Tel.: +49 30 206143-155
E-Mail: msieber@bll.de

Die ausführliche BLL-Stellungnahme zur Revision der Kontroll-Verordnung (EG) Nr. 882/2004 [Stand: Juli 2012] kann auf der BLL-Homepage abgerufen werden.