

10.12.07**Empfehlungen
der Ausschüsse**A - Fz - Gzu **Punkt ...** der 840. Sitzung des Bundesrates am 20. Dezember 2007

Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung - AVV RÜb)

A

Der **federführende Agrarausschuss** empfiehlt dem Bundesrat, der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift gemäß Artikel 84 Abs. 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

1. Zu § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 - neu - und Abs. 2 Nr. 5 - neu -

§ 2 ist wie folgt zu ändern:

a) Absatz 1 Satz 1 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Nummer 2 ist das Wort "und" durch ein Komma zu ersetzen.

bb) In Nummer 3 ist nach den Wörtern "Vorläufigen Tabakgesetz" das Wort "und" einzufügen.

cc) Nach Nummer 3 ist folgende Nummer 4 anzufügen:

"4. § 4 Abs. 1 des EG-Gentechnik-Durchführungsgesetzes"

...

- b) In Absatz 2 ist am Ende von Nummer 4 der Punkt durch ein Komma zu ersetzen und folgende Nummer 5 anzufügen:

"5. Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, der Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1946/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 über grenzüberschreitende Verbringungen genetisch veränderter Organismen."

Begründung:

Die AVV Rahmenüberwachung regelt in § 9 Abs. 1 Nr. 5 die amtliche Probenahme und Untersuchung von Lebensmitteln hinsichtlich des Vorhandenseins gentechnisch veränderter Bestandteile oder Zutaten aus gentechnisch veränderten Organismen. Die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, der Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1946/2003 über grenzüberschreitende Verbringungen genetisch veränderter Organismen ist jedoch im EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz (Gesetz zur Durchführung von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Gentechnik) geregelt. Die AVV Rahmenüberwachung sollte sich deshalb ausdrücklich auch an die nach § 4 Abs. 1 des EG-Gentechnik-Durchführungsgesetzes zuständigen Behörden richten.

2. Zu § 3,

§ 5 Abs. 2

§§ 3 und 5 Abs. 2 sind zu streichen.

Begründung:

Artikel 4 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sieht vor, dass der Mitgliedstaat die zuständigen Behörden benennt. Über die Zusammenstellung einer Liste, einen Bericht oder ähnliches ist nichts ausgeführt. Darüber hinaus ist diese Anforderung bereits im Rahmen des mehrjährigen nationalen Kontrollplanes erfüllt. Eine doppelte Speicherung sämtlicher zuständiger Behörden ist nicht zielführend, sondern birgt die Gefahr von Unplausibilitäten und führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Auch Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sieht nur die Benennung von Laboratorien, also die Zuweisung von Zuständigkeiten, vor und keine Zusammenstellung oder Liste. Die Ausführungen zum mehrjährigen nationalen Kontrollplan gelten entsprechend.

3. Zu § 4 Abs. 3 Nr. 2

In § 4 Abs. 3 Nr. 2 ist Buchstabe b wie folgt zu ändern:

- a) Die Wörter "hinsichtlich ihres jeweiligen örtlichen Zuständigkeitsbereiches" sind durch die Wörter "ihr Kontrollgebiet" zu ersetzen.
- b) Die Wörter "im Regelfall nach Ablauf von jeweils fünf Jahren" sind durch das Wort "regelmäßig" zu ersetzen.
- c) Nach dem Wort "(Rotationsprinzip)" ist der Teilsatz "oder sonstige ausgleichende Maßnahmen getroffen werden" einzufügen.

Begründung:

Zu Buchstabe a und b:

Die vorgeschlagene Regelung geht über den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 hinaus und trägt nicht den unterschiedlichen Verwaltungs- und Organisationsstrukturen in den Ländern Rechnung. Sie konkretisiert die zur Vermeidung von Interessenkonflikten zu ergreifenden Maßnahmen auf einen Wechsel des örtlichen Zuständigkeitsbereichs und schließt damit andere gleichwertige Maßnahmen aus. Eine solche gleichwertige Maßnahme ist beispielsweise die Übertragung anderer fachlicher Aufgaben innerhalb desselben

örtlichen Zuständigkeitsbereichs sowie die Übernahme von Kontrollaufgaben in anderen Betrieben innerhalb desselben örtlichen Zuständigkeitsbereichs. Sonstige ausgleichende Maßnahmen können beispielsweise das Vier-Augen-Prinzip bzw. stichprobenartige Überprüfungen darstellen.

Zu Buchstabe c:

Die zeitliche Vorgabe für einen Wechsel nach fünf Jahren ist bei fehlender Option für sonstige ausgleichende Maßnahmen im Hinblick auf die unterschiedlichen Erfordernisse in der Überwachung (insbesondere Spezialisierung) aus fachlichen Gründen abzulehnen.

4. Zu § 6 Abs. 1

§ 6 Abs. 1 ist wie folgt zu fassen:

"(1) Die zuständigen Behörden richten spätestens mit Ablauf des 31. Dezember 2007 Qualitätsmanagement-Systeme ein, die sich an den aktuellen Normen, insbesondere der EN ISO/IEC 17020 und DIN EN ISO 9001, orientieren. Die Qualitätsmanagement-Systeme nach Satz 1 umfassen Qualitätsstandards für mindestens folgende Bereiche:

1. Durchführung der amtlichen Kontrolle von Betrieben nach Abschnitt 3,
2. sachgerechte Entnahme von amtlichen Proben, Aufbewahrung, Weiterleitung an die Prüflaboratorien, insbesondere nach Abschnitt 4,
3. Treffen und Durchsetzen der notwendigen Anordnungen und Maßnahmen,
4. Durchführung des Artikels 6 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 unter angemessener Berücksichtigung der Anforderungen nach Anhang II Kapitel I dieser Verordnung,
5. Organisation der zuständigen Behörden,
6. technische Mindestausrüstung der Kontrollbehörden,
7. Bearbeitung von Beschwerden,
8. Kommunikations-, Informationsabläufe und Ablaufschemata, insbesondere für das Vorgehen bei durch Lebensmittel im Sinne des Artikels 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates

vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. EU Nr. L 31 S. 1) in der jeweils geltenden Fassung bedingten Erkrankungen,

9. Durchführung von Überprüfungen (Audits) nach Artikel 4 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004."

Begründung:

Zu Satz 1:

Die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 enthält für Behörden keine Forderung nach Einrichtung von Qualitätsmanagement-Systemen, die sich an bestimmten Normen ausrichten. Insofern geht eine umfassende Berücksichtigung der im Text genannten Normen deutlich über die europäischen Anforderungen hinaus. Eine Orientierung an diesen Normen ist ausreichend.

Zu Satz 2:

Die Benennung einzelner Bereiche ist hilfreich im Hinblick auf eine Konkretisierung und Vereinheitlichung von Qualitätsmanagement-Systemen.

Bei der Aufzählung der Bereiche werden folgende Änderungen vorgenommen:

- zu Nummer 2 der Vorlage:

Die Formulierung "Untersuchung und Beurteilung von amtlichen Proben" ist zu streichen, da dieses Tätigkeitsfeld bereits durch die Laborakkreditierung gemäß Richtlinie 93/99/EWG vom 29. Oktober 1993 mit Stichtag 1. November 1998 für die Akkreditierung nach EN ISO/IEC 17025 abgedeckt ist.

- zu Nummer 5 der Vorlage:

Die gesamte Nummer ist zu streichen, da die Teilnahme an Weiterbildungs- und Fortbildungsveranstaltungen bereits durch Nummer 4 erfasst wird.

- zu Nummer 7 der Vorlage:

Die gesamte Nummer ist zu streichen, da es sich hier um eine Wiederholung der Inhalte der Nummern 1 und 2 handelt.

- zu Nummer 9 der Vorlage:

Der Begriff "Verbraucherbeschwerden" wird durch den Begriff "Beschwerden" ersetzt, da auch andere Arten von Beschwerden erfasst werden sollen.

- zu Nummer 9 des Vorschlags:

Die Durchführung von Audits ist integraler Bestandteil jedes Qualitätsmanagement-Systems. Daher sollte die Aufzählung um den Bereich "Durchführung von Überprüfungen (Audits) nach Artikel 4 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004" ergänzt werden. In Verbindung mit den Regelungen in Absatz 2 werden damit die Regelungen in Absatz 4 entbehrlich.

5. Zu § 6 Abs. 4

§ 6 Abs. 4 ist zu streichen.

Begründung:

Die Durchführung von Audits ist Bestandteil jedes Qualitätsmanagement-Systems und insofern schon durch Absatz 1 erfasst. Außerdem beinhalten die in Absatz 2 vorgegebenen, von den Ländern erarbeiteten Qualitätsstandards und länderübergreifenden Verfahrensanweisungen bereits Ausführungen zu einem Auditkonzept und Vorgaben zur Durchführung von Audits, die die entsprechenden EU-Vorgaben berücksichtigen.

6. Zu § 6 Abs. 5 Satz 2

§ 6 Abs. 5 Satz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Bei der nach Artikel 4 Abs. 6 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 erforderlichen unabhängigen Prüfung handelt es sich nicht um Audits der Qualitätsmanagementsysteme der Behörden, sondern ausschließlich um eine Kontrolle der durchgeführten Audits. Durch die unabhängige Prüfung soll festgestellt werden, ob die zur Erfüllung der Ziele der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 erforderlichen dokumentierten Verfahren eingeführt sind und umgesetzt werden und ob das eingerichtete Auditverfahren geeignet ist, dieses zu erkennen und zu bewerten. Die unabhängige Prüfung beinhaltet primär eine Dokumentenprüfung. Nur in Ausnahmefällen ist die Beteiligung an Audits der Behörden erforderlich. Insofern ist die Prüfung durch eine länderübergreifend zusammengesetzte Sachverständigengruppe kein geeignetes Instrument. Gemäß Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 20. Januar 2006 wird diese unabhängige Prüfung in Verantwortung der die Fachaufsicht führenden Ministe-

rien der Länder durchgeführt werden. Die LAGV hat am 21./22. November 2005 dargelegt, dass sie in der Fachaufsicht das geeignete Instrument sieht, um die "unabhängige Prüfung der internen Audits" durchzuführen und am 8./9. Mai 2006 in Trier beschlossen, dass die Länder zur unabhängigen Prüfung der in den zuständigen Behörden verwendeten Auditverfahren geeignete Gremien einrichten sollten.

7. Zu § 6 Abs. 6

§ 6 Abs. 6 ist wie folgt zu fassen:

"(6) Die zuständigen Behörden machen ihr Auditsystem nach Artikel 4 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 in geeigneter Weise bekannt."

Begründung:

Eine Bekanntgabe einzelner Auditergebnisse oder gar der Ergebnisse der durchgeführten unabhängigen Prüfung ist durch die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 in dieser Form nicht vorgegeben und kann die Fähigkeit eines Auditsystems, seine Ziele zu erreichen, in Frage stellen.

8. Zu § 8 Abs. 4

§ 8 Abs. 4 ist wie folgt zu fassen:

"(4) Die zuständigen Behörden tragen dafür Sorge, dass, soweit auf Grund amtlicher Kontrollen trotz festgestellter Mängel keine Maßnahmen ergriffen wurden, dies mit Gründen versehen dokumentiert wird."

Begründung:

Artikel 9 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 beschreibt den zu fordern- den Inhalt an Berichte, welche im Rahmen von durchgeführten amtlichen Kontrollen zu erstellen sind.

Vorgaben, dass diese Berichte den Anforderungen an eine elektronische Datenverarbeitung genügen müssen, können nicht verbindlich geregelt werden, zumal die Voraussetzungen dafür in den Ländern sehr unterschiedlich sind.

9. Zu § 12 Abs. 10

In § 12 Abs. 10 sind nach den Wörtern "nebst Auswertung" die Wörter "im Einvernehmen mit den Ländern" einzufügen.

Begründung:

Die Ergebnisse des jährlichen BÜp bedürfen einer fachlichen Interpretation und Bewertung aus Sicht der amtlichen Lebensmittelüberwachung. Dies ist Zuständigkeit der Länder.

10. Zu § 20,§ 21 Abs. 1a - neu -

a) § 20 ist zu streichen.

b) In § 21 ist nach Absatz 1 folgender Absatz 1a einzufügen:

"(1a) Die zuständigen Behörden der Länder haben sich gegenseitig und das Bundesamt im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für den Vollzug der lebensmittelrechtlichen, weinrechtlichen und tabakrechtlichen Vorschriften über ergriffene Maßnahmen von besonderer Bedeutung zu unterrichten. Das Bundesamt unterrichtet das Bundesministerium."

Folgeänderung:

In der Inhaltsübersicht ist die Angabe "§ 20 Nationales Frühwarnsystem" zu streichen.

Begründung:

Im Rahmen der 3. Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) am 13./14. September 2007 in Baden-Baden wurden die Vorschläge des Bundes zur Einrichtung eines Frühwarnsystems in der AVV RÜb bzw. zur Erstellung eines Lagebildes im Gesetzentwurf zur Änderung des LFGB zwar grundsätzlich von den für Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Ministern, Senatorinnen und Senatoren der Länder begrüßt, es wurde aber für erforderlich gehalten, zur weiteren Ausgestaltung eines Frühwarnsystems eine gemeinsame Bund/Länder-Arbeitsgruppe einzurichten.

In der Arbeitsgruppe sollte unter Berücksichtigung der Zusammenarbeit bei der Nutzung der bisherigen Datenbanken der Nutzen eines Frühwarnsystems sowie die Erstellung von Lagebildern geprüft, Lösungen für die Ausgestaltung der gemeinsamen Datenbank sowie deren Nutzung für ein Frühwarnsystem und zur Erstellung von Lagebildern entwickelt und die dafür erforderlichen Rechtsgrundlagen erarbeitet werden. In diesem Zusammenhang sollte auch eine Kosten-Nutzen-Darlegung für das geplante Frühwarnsystem erarbeitet werden. Bislang hat die Arbeitsgruppe noch nicht getagt.

Die Einführung eines Frühwarnsystems wird daher zum jetzigen Zeitpunkt abgelehnt. Ersatzweise wird die Regelung des § 19 Abs. 2 entsprechend der derzeit noch gültigen AVV RÜb zum gegenseitigen Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern in die Neufassung wieder aufgenommen.

11. Zu § 24

§ 24 ist wie folgt zu fassen:

"§ 24

Jahresbericht nach Artikel 44 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004

(1) Der Jahresbericht nach Artikel 44 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 besteht aus den einzelnen integrierten Jahresberichten der Länder (Jahresbericht) und einem länderübergreifenden Teil.

(2) Die zuständigen Behörden der Länder erstellen für das jeweilige Land den Jahresbericht, einschließlich der gemäß Artikel 44 Abs. 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 notwendigen Anpassungen des mehrjährigen Kontrollplans gemäß § 11.

(3) Die zuständigen Behörden der Länder übermitteln die Jahresberichte nach Absatz 2 bis zum 15. Mai eines jeden Jahres an das Bundesamt. Das Bundesamt stellt die Jahresberichte zusammen und wirkt, unter Beteiligung der zuständigen Behörden der Länder und unter Beteiligung anderer Behörden des Bundes, insbesondere der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, des Bundesinstitutes für Risikobewertung und des Friedrich-Loeffler-Institutes, an der Erstellung des länderübergreifenden Teils bis zum 15. Juni eines jeden Jahres mit und leitet den Jahresbericht dem Bundesministerium zu.

(4) Für die einheitliche Berichterstattung nach Absatz 1 im Hinblick auf die Durchführung der amtlichen Kontrolle von Betrieben und im Hinblick auf die Ergebnisse der Untersuchung der nach § 9 entnommenen amtlichen Proben verwenden die zuständigen Behörden die in den Anlagen 3 bzw. 4 genannten Formatvorlagen. Soweit darüber hinaus für die einheitliche Berichterstattung nach Absatz 1 erforderlich, stellt das Bundesamt ein geeignetes Datenformat zur Verfügung.

(5) Das Bundesamt macht den Jahresbericht im FIS-VL nach § 21 Abs. 1 bekannt und erteilt der Kommission für den aktuellen Jahresbericht Leserechte."

Begründung:

Das im § 24 dargestellte Verfahren zur Erstellung eines Jahresberichtes gemäß Artikel 44 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 entspricht nicht dem in der Zwischenzeit zwischen dem Bund und den Ländern vereinbarten Verfahren. Die Anlagen 3 und 4 enthalten das auf der Grundlage der Richtlinie 89/397/EWG europaweit eingeführte Meldesystem zur amtlichen Lebensmittelüberwachung. Die Richtlinie 89/397/EWG ist zum 1. Januar 2006 aufgehoben worden. Zwischen dem Bund und den Ländern besteht die Vereinbarung, dieses Meldesystem weiter zu verwenden.

B

12. Der **Finanzausschuss** und der **Gesundheitsausschuss** empfehlen dem Bundesrat, der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift gemäß Artikel 84 Abs. 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.