



Probenzahl nach AVV RÜb im Fokus – Erfahrungen aus der Vergangenheit und Weiterentwicklung für die Zukunft

Gemeinsames Positionspapier des BLC und der LChG

Die AVV RÜb¹ regelt die amtliche Kontrolle von Betrieben und die amtliche Probenahme im Rahmen der Lebensmittelüberwachung. Eine Projektgruppe des BLC und der LChG-Arbeitsgruppe Lebensmittelüberwachung (LChG-AG LMÜ) unterzog die in der AVV RÜb festgelegten Vorschriften zur amtlichen Probenahme, insbesondere zu Probenzahlen, einer kritischen Bestandsaufnahme und ermittelte durch eine deutschlandweite Umfrage verschiedene Probleme bei der praktischen Umsetzung dieser Vorgaben in den Ländern. Die Umfrage zeigte vor allem, dass die Vorgaben der AVV RÜb zu den Probenzahlen deutschlandweit nicht einheitlich umgesetzt werden. Dies ist bedingt durch fehlende bundesweit rechtsverbindliche Regelungen hinsichtlich der Probendefinition bzw. der Zählung von Proben. Zudem zeigte sich, dass aufgrund beschränkter Ressourcen eine Abwägung zwischen Erfüllung der Probenzahl und Aufwand für die Entnahme und Umfang der Untersuchung der einzelnen Proben stattfindet.

Der Status Quo zeigt deutlichen Handlungsbedarf und notwendige Anpassungen, insbesondere die Notwendigkeit

- **einer einheitlichen Probendefinition und der einheitlichen Zählung sowie**
- **ausreichender Ressourcen sowohl bei den Überwachungsbehörden als auch Untersuchungseinrichtungen.**

Wir befürworten ausdrücklich auch weiterhin eine Probenzahlvorgabe und fordern:

- die **Weiterentwicklung des überholten historischen Probenbegriffs** für ausschließlich physisch vorliegende Proben hin zur Begrifflichkeit „Warenuntersuchung“ im Sinne von Artikel 3 Nr. 43 der OCR² unter Einbeziehung weiterer sachverständiger Leistungen,
- in dem Zusammenhang die **Erhöhung des Probensolls nach AVV RÜb auf 6,0 Probenäquivalente pro 1000 Einwohner und davon 0,5 bis 1,0 Probenäquivalente für andere Kontrolltätigkeiten** zur Überprüfung der Produktkonformität, unabhängig davon, ob diese Proben physisch vorliegen,
- die **Festlegung deutschlandweit einheitlicher Kriterien** für die Ermittlung der Anzahl der Probenäquivalente nach AVV RÜb,
- mittelfristig die **Fortentwicklung der Probenzahlvorgabe** unter Einbeziehung weiterer Faktoren und unter wissenschaftlicher Begleitung.

Außerdem stellen wir fest, dass die quantitative Vorgabe einer Probenzahl nicht der alleinige Gradmesser für die Qualität der Lebensmittelüberwachung bezüglich der Produktkonformität von Erzeugnissen sein kann. Daher befürworten wir auch die Entwicklung weiterer Kennzahlen oder anderer qualitativer Kriterien zur anschaulichen Darstellung der amtlichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Warenuntersuchung.

Die für den Vollzug der amtlichen Lebensmittelüberwachung zuständigen Länder müssen nach Artikel 78 OCR sowie §§ 3 und 4 AVV RÜb den zuständigen Behörden und den gemäß Artikel 37 Absatz 4 Buchst. a und b OCR amtlich benannten Laboratorien (nachfolgend: Labore) die notwendigen Mittel zur Verfügung stellen, damit notwendige Personalressourcen und Fachkompetenz ebenso wie Ausrüstung und Infrastruktur bei der amtlichen Lebensmittelüberwachung sichergestellt werden können.

¹ [AVV Rahmen-Überwachung](#) (AVV RÜb) vom 20. Januar 2021

² [Verordnung \(EU\) 2017/625](#) über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten (OCR) vom 15. März 2017

Hintergrund und detaillierte Ausführungen

1. Inspektion und Untersuchung – Kern des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung wurde bereits im Nahrungsmittelgesetz von 1879 die „Besichtigung“ der Geschäftsräume von lebensmittelproduzierenden Betrieben sowie die Entnahme und Untersuchung von Proben für die Kontrollen der amtlichen Lebensmittelüberwachung festgeschrieben. Konkretisiert wurde diese Vorgabe in einem Rundschreiben mit Vorschriften zur einheitlichen Durchführung des Lebensmittelgesetzes im Reichsgesundheitsblatt 1934; danach ist *„die Anzahl der planmäßig zu entnehmenden Proben allgemein so zu bemessen, dass jährlich auf je 1000 Einwohner mindestens fünf Proben von Lebensmitteln und auf je 2000 Einwohner mindestens eine Probe von Bedarfsgegenständen zur Untersuchung entnommen werden“*. Diese Vorgabe wurde vom Bundesrat in seiner Entschließung im Jahr 1992 übernommen und im Jahr 2004 in die AVV RÜb überführt. Sie stellt bis heute unverändert die aktuell bundesweit einheitlich geltende quantitative Vorgabe für die Probenzahl dar: 5 Lebensmittel und 0,5 Erzeugnisse des Tabakerzeugnisgesetzes, kosmetische Mittel, Mittel zum Tätowieren, Lebensmittelbedarfsgegenstände und sonstige Bedarfsgegenstände (nachfolgend: verbrauchernahe Produkte).

2. Herausforderungen an die amtliche Lebensmittelüberwachung

Bei der Bewertung der Wirksamkeit des gesundheitlichen Verbraucherschutzes ist zu berücksichtigen, dass sich die Anforderungen an amtliche Betriebskontrollen und die Probenuntersuchung in den letzten 140 Jahren deutlich verändert haben. So ist das Lebensmittelrecht inzwischen internationaler und um ein Vielfaches differenzierter und komplexer geworden. Industrialisierung, Globalisierung und Digitalisierung haben die der Lebensmittelüberwachung unterliegenden Betriebe sowie die Reichweite betroffener Verbraucherinnen und Verbraucher, im Falle von z. B. gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch Lebensmittel, maßgeblich verändert. Auch die Vertriebsformen, z. B. der Internethandel, stellen die Lebensmittelüberwachung vor neue, ganz anders geartete Herausforderungen.

Bei Betriebsinspektionen sind nicht nur die Basishygiene und Kennzeichnung in überwiegend kleinen und mittelgroßen Betrieben mit regionaler Reichweite zu kontrollieren. Vielmehr gibt es darüber hinaus weltweit tätige industrialisierte Konzerne und Handelsunternehmen, welche entsprechend qualifiziert überwacht werden müssen. Das Kontrollpersonal muss in der Lage sein, moderne Managementsysteme zur Lebensmittelsicherheit, die sowohl Warenströme, Rückverfolgbarkeit und HACCP-Konzept als auch Bestandteile der QM-Systeme der Betriebe enthalten, im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes umfassend zu bewerten.

Die zu großen Teilen auch durch die EU geprägten gesetzlichen Anforderungen zur Überwachung bzw. Untersuchung von Lebensmitteln, Lebensmittelkontaktmaterialien und verbrauchernahen Produkten sind nicht mehr vergleichbar mit denjenigen des deutschen Lebensmittelrechts des vorigen Jahrhunderts. Strategien wie „vom Stall bis zum Teller“ oder der Fokus auf die Bekämpfung von Lebensmittelbetrug sind u. a. im Rahmen der OCR zum risikobasierten Ansatz der Lebensmittelsicherheit hinzugekommen³.

Untersuchungstiefe und -spektrum ändern und erweitern sich seit Jahrzehnten in nahezu allen Bereichen. Beispielhaft seien zahlreiche Empfehlungen der EU-Kommission zur Durchführung der Überwachung und neue Höchstgehalte für Kontaminanten (z. B. Mineralöl, Alternaria-toxine, Furane, Opiumalkaloide, THC, PFAS und Perchlorat) sowie das neue Kontaminanten-Kontrollkonzept nach OCR genannt. Die Labore müssen dafür neue Analysemethoden etablieren und Kapazitäten vorhalten.

Auch im Bereich der verbrauchernahen Produkte hat sich das Aufgabenfeld erweitert. So ist es auf Grundlage neuer Erkenntnisse der Risikobewertungsbehörden zu endokrin wirkenden Stoffen teilweise zu drastischen Änderungen der Höchstwerte bis hin zu Totalverboten, z. B. dem Bisphenol A-Verbot bei Lebensmittelkontaktmaterialien, gekommen. Im Tabakrecht sind

³ [BMEL - Kontrolle + Risikomanagement - Neue Regeln für die amtlichen Lebensmittel- und Futtermittelkontrollen](#)

u. a. durch die Einbeziehung von E-Liquids, auch ohne Nikotin, ebenso erhebliche Aufgaben hinzugekommen. Anstehende weitere Gesetzesentwürfe auf EU- und nationaler Ebene, wie z. B. für die Verwendung von recyceltem Verpackungsmaterial, bei dem Migrationen auf das Lebensmittel ausgeschlossen werden müssen, was entsprechend zu untersuchen ist, zeigen auf, dass auch zukünftig mit steigendem Analysenbedarf zu rechnen ist.

Darüber hinaus haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen auch in Bezug auf das Betreiben amtlicher Labore erheblich gewandelt. So hat beispielsweise die vorgeschriebene Akkreditierung nach der EN ISO/IEC 17025 durch die DAkkS einen erheblichen Mehraufwand im Qualitäts- und Dokumentationsmanagement der Labore bewirkt.

Ebenso haben die zuständigen Behörden zwar keine formale Akkreditierungspflicht, aber dennoch ein geeignetes Qualitätsmanagementsystem aufzubauen und umfangreiche Dokumentationspflichten zu erfüllen.

3. Warenuntersuchung nach OCR – weit gefasster Ansatz der amtlichen Kontrolle

Die Untersuchung amtlich entnommener Proben stellt einen wesentlichen Grundpfeiler des gesundheitlichen Verbraucherschutzes dar.

Die Analytik ist in der Lage, risikobasiert mikrobiologische (z. B. Krankheitserreger), chemische (z. B. Kontaminanten wie Mykotoxine oder Rückstände wie Pestizide) und physikalische (z. B. Fremdkörper wie Glas- oder Metallsplitter) Gefahren entlang der gesamten Produktions- und Lieferkette bis zum Verkaufsort aufzudecken und im Fall von lebensmittelbedingten Erkrankungen die Infektionsketten aufzuklären, um diese zeitnah unterbrechen zu können.

Der internationale Handel, die komplexen Warenströme und die zu erwartenden hohen Gewinnmargen sowie der schwierige Nachweis von Manipulationen fördern die Wahrscheinlichkeit eines Lebensmittelbetrugs⁴. Auch hier kommt der amtlichen Untersuchung eine tragende Rolle zu, um die Verbraucherinnen und Verbraucher im Sinne der ergänzenden Zielrichtung – Food Fraud (Lebensmittelkriminalität) – der OCR vor wirtschaftlichem Schaden zu schützen.

Auf dieser Basis wurde eine Vielzahl von Rechtsnormen zur Gewährleistung der Lebensmittel- und Produktsicherheit erlassen, welche zu wesentlichen Teilen nur mit Laboruntersuchungen zu erfüllen sind (siehe auch Nr. 2). Der Ansatz der AVV RÜb, hierfür eine Mindestanzahl an Proben vorzugeben, ist zur Erfüllung der europäischen Rechtsvorgaben ein geeignetes und zielführendes Mittel.

Die OCR definiert die Warenuntersuchung bezogen auf das Lebensmittelrecht als Kontrolle von Lebensmitteln oder Lebensmittelkontaktmaterialien und gegebenenfalls Kontrolle von Verpackung, Transportmittel, Kennzeichnung und Temperatur, die Probenahme zu Analyse-, Test- oder Diagnosezwecken sowie jede weitere Kontrolle, die erforderlich ist, um die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften zu überprüfen. Die EU wählt hier einen weit gefassten Ansatz, welcher über die klassische Probenuntersuchung hinausgeht. Demnach ist die Entnahme von amtlichen Proben zur Untersuchung und Beurteilung nur eine Variante der Warenuntersuchung, um die Produktkonformität zu überprüfen, was es zu berücksichtigen gilt.

Der Begriff „Warenuntersuchung“ umfasst beispielsweise auch die sachverständige Bewertung der betrieblichen Eigenkontrolluntersuchungen, der Zutaten, Rezepturen, Spezifikationen, Konformitätserklärungen, Kennzeichnung bei loser Abgabe von Lebensmitteln (z. B. Allergen- und Zusatzstoffkennzeichnung in Speisekarten) und der Internetangebote. Diese Art der Warenuntersuchung vor Ort kann nicht durch die Entnahme, Untersuchung und Beurteilung einzelner Proben im vollen Umfang dargestellt werden, sondern ist unverzichtbar für eine umfassende und wirkungsvolle amtliche Kontrolle und ist beim Ressourcenbedarf der amtlichen Lebensmittelüberwachung zusätzlich zu berücksichtigen (siehe Ausführungen unter Nr. 5.1).

⁴ [Nationale Kontrollstrategien in einer globalisierten Welt - Präsentation vom 18. Februar 2016](#)

4. Probenzahl nach AVV RÜb – Vorgabe deutschlandweit einheitlich umgesetzt?

Deutschlandweit existiert seit nunmehr 90 Jahren eine Mindestvorgabe für die Zahl der zu entnehmenden Proben. Grundsätzlich stellt sich die Frage, was aktuell als Probe gezählt wird und ob im föderalen System ein unterschiedlicher Umgang mit den Vorgaben der AVV RÜb praktiziert wird. Ein Vergleich bietet die Chance Handlungsoptionen zu erkennen, von best-practice-Erfahrungen zu profitieren und an sinnvollen Punkten eine gewisse Einheitlichkeit anzustreben.

Zur Erhebung des Status Quo erfolgte Ende 2021 eine Umfrage bei den Landesverbänden des BLC mit folgenden Ergebnissen:

a. Probendefinition und Zählung „eine Probe nach AVV RÜb“

Es gibt keine Einheitlichkeit bezüglich der Definition einer Probe nach AVV RÜb. Nur in zwei Ländern ist eine Definition in Form einer Rechtsvorschrift (VwV) vorhanden, während sie sich in anderen Ländern aus Vorgaben zur Probenerfassung und Berichterstattung in Form von Eckpunktepapieren, Leitfäden oder Nutzeranweisungen ergibt.

Einheitlich wird unter einer Probe nach AVV RÜb grundsätzlich eine physisch entnommene Probe verstanden, die durch das entnehmende Kontrollpersonal mit einer Probennummer versehen wurde. Inwiefern auch außerplanmäßige Proben, Sonderproben und weitere Proben (z. B. NRKP-Proben) zur Erfüllung des Probensolls nach AVV RÜb hinzugezählt werden, ist dagegen unterschiedlich. In einzelnen Ländern wurden bereits alternative Zählweisen, also die Abkehr von der alleinigen Zählung von physisch entnommenen Proben für die Berechnung des Probensolls nach AVV RÜb geprüft. Zudem kann die juristisch gesehen „offene“ Vorgabe der AVV RÜb von „grundsätzlich“ 5,5 Proben je 1000 Einwohner durchaus angepasst werden und dies wurde von den Ländern aufgrund dringender Erfordernisse (z. B. in der Corona-Pandemie) oder länderspezifischer Anforderungen in der Vergangenheit auch genutzt.

Auffällig ist ein signifikanter Unterschied zwischen der Betrachtung der Probenzählung aus der risikoorientierten Probenplanung und aus der Probenzahlauswertung. Während bei der Probenplanung in allen Ländern grundsätzlich von der Vorgabe der AVV RÜb ausgegangen wird, erfolgt die Auswertung der Tätigkeiten der amtlichen Lebensmittelüberwachung in Bezug auf Proben unterschiedlich. Selten wird dieselbe Definition verwendet wie für die Probenplanung. Die durch die OCR in Verbindung mit der Durchführungsverordnung (EU) 2019/723 veränderte Berichterstattung hat die Betrachtungsweise der Probenzählung dahingehend geändert, dass für die Berichterstattung zum Mehrjährigen nationalen Kontrollplan (MNKP) bei „Amtliche Kontrollen von Erzeugnissen/Waren nach horizontaler Vorschrift und Lebensmittelkategorie“ Abweichungen für jeden Teilbereich einzeln – unabhängig von der Zahl der Proben – gezählt werden (z. B. Mikrobiologie und Kontaminanten einzeln für eine in beiden Bereichen untersuchte Probe). Davon abweichend gibt es in den Ländern allerdings auch andere Zählweisen für die eigene Jahresberichterstattung.

b. Umgang mit Proben, die aus substanziell unterschiedlichen Teilen bestehen.

Aus den unterschiedlichen Probendefinitionen der Länder ergibt sich, dass eine mit einer Probennummer eingesandte physische Probe unabhängig von einer ggf. vorhandenen Zahl an (Bestand-)Teilen generell als „eine Probe“ gezählt wird. Eine nachträgliche Änderung ist nur in drei der antwortenden Länder vorgesehen, wenn substanziell unterschiedliche Proben (z. B. unterschiedliche Chargen in einer Probe oder unterschiedliche Produkte in einer Packung) vorliegen und diese durch das Labor zu mehreren Proben umgewidmet werden müssen. In den anderen Ländern werden höchstens Teilproben erzeugt, die aber nicht in die Zählung der untersuchten Proben nach AVV RÜb eingehen.

Ob notwendige Teilproben aus analytischer Sicht gebildet werden müssen, ist oft bei der Probenahme vor Ort nicht erkennbar. Daher besteht die fachliche Notwendigkeit, dass eine Probe auch noch im Labor in zählbare Teilproben aufgeteilt werden kann.

c. Umgang mit Prüfungen ohne physisch vorliegende Proben

Sachverständige Prüfungen ohne physisch vorliegende Proben werden im Allgemeinen nicht gezählt. Das bedeutet, dass Produktprüfungen anhand einer unter Umständen aufwendigen Dokumentenkontrolle (z. B. Prüfung von Anzeigen nach § 5 NemV, Überprüfung von Produktinformationsdateien bei kosmetischen Mitteln, Bewertung von Konformitätserklärungen, Kontrolle von Internetseiten, Überprüfung der Verkehrsfähigkeit neuer oder spezieller Zutaten) nicht auf die Probenzahl nach AVV RÜb angerechnet werden. Hierbei handelt es sich um eine zusätzliche, unverzichtbare Leistung, die der Beurteilung der Rechtskonformität von Erzeugnissen im Sinne der Begriffsbestimmung der Warenuntersuchung von amtlichen Kontrollen nach der OCR dient und auch ohne Vorliegen einer physischen Probe zu entsprechenden Verwaltungsmaßnahmen und Sanktionen führen kann.

In fünf der meldenden Länder ist eine Zählung von bestimmten Prüfungen nicht physisch vorliegender Proben in Ausnahmefällen möglich.

d. Untersuchungsumfang

Die Sachverständigen legen den Untersuchungsumfang einer Probe fest. Er ist auch bei Planproben je nach Produkt und Untersuchungsschwerpunkt sehr unterschiedlich. Grundsätzlich ist es im Hinblick auf die Risikoorientierung bei amtlichen Kontrollen weder sinnvoll, noch aus organisatorischen und ökonomischen Gründen leistbar, eine Probe stets „vollumfassend“ zu untersuchen. In einigen Ländern werden Proben immer gezielt für einen spezifischen Untersuchungszweck angefordert und das Untersuchungsspektrum nur bei Auffälligkeiten erweitert. In anderen Ländern werden zusätzlich weitere Proben so geplant, dass der Prüfumfang erst nach Bewertung des tatsächlich vorliegenden Produktes festgelegt wird.

Einen vorgegebenen Mindestuntersuchungsumfang je Probe gibt es bislang nur bei koordinierten Untersuchungsprogrammen, wie z. B. Monitoring und Bundesweiter Überwachungsplan (BÜp).

e. Probenzahl versus Probenahmekapazität und Untersuchungsumfang

Derzeit dient die Erfüllungsquote der Sollprobenzahl als quantitative Kenngröße für eine erfolgreiche Lebensmittelüberwachung, an die häufig auch die Mittelzuweisungen für die Überwachungsbehörden geknüpft sind. Die Qualität von Probenahme und -untersuchung bleibt dabei unberücksichtigt. Die rechtlichen Anforderungen an risikoorientierte Kontrolltätigkeiten und die Gewährleistung des Verbraucherschutzes setzen allerdings voraus, dass sowohl Probenahme als auch Untersuchungsumfang sachverständig erfolgen. Nach Artikel 78 OCR sowie §§ 3 und 4 AVV RÜb sind die personellen und finanziellen Ressourcen der Überwachungsbehörden und Untersuchungseinrichtungen dementsprechend zur Verfügung zu stellen.

Die Kapazitäten und Ressourcen wurden durch die Befragten durchgehend als nicht ausreichend angesehen. Die gestiegenen Anforderungen an die amtliche Lebensmittelüberwachung und die zusätzlichen dargelegten Aufgaben finden bislang bei der Mittelzuweisung für Personal und Ausstattung keine adäquate Beachtung. Eher im Gegenteil wurde Personal durch organisatorische Änderungen wie Zusammenlegung von Untersuchungsämtern, Sparmaßnahmen im Haushalt, Umstrukturierungen etc. in vielen Ländern abgebaut. Die mit dem Bevölkerungszuwachs in den vergangenen Jahrzehnten einhergehende Erhöhung des Probenzahlsolls (im Schnitt der Länder ca. 10 % seit 1970) wurde in der Regel nicht durch Personalaufbau begleitet.

5. Forderungen für eine einheitliche Auslegung und geeignete Anpassungen

Wir stellen schlussfolgernd aus unseren Erhebungen fest:

Die festgelegte Probenzahl nach AVV RÜb ist für die Prüfung der Erfüllung der im gesundheitlichen Verbraucherschutz erlassenen Rechtsnormen auch weiterhin notwendig. Das föderale System in Deutschland bietet die Möglichkeit, auf besondere Gegebenheiten vor Ort risikobasiert und flexibel eingehen zu können. Darüber hinaus muss zusätzlich der Begriff Warenuntersuchung nach OCR in die Anforderungen der AVV RÜb aufgenommen und mit einer aktuellen und angemessenen Sollvorgabe verknüpft werden.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in allen Ländern eine vergleichbare Bewertung der Probenzahl nach der AVV RÜb sicherzustellen ist. Diese sollte auch zukünftig für jedes Land verhältnismäßig einfach und nachvollziehbar zu ermitteln und deren quantitative Erfüllung zu prüfen sein. Dafür braucht es klare Begriffsdefinitionen und einheitliche Vorgaben zur Datenerfassung und -auswertung. Verschiedene Ansätze scheinen möglich, um die Kenngröße sinnvoll weiterzuentwickeln: Einerseits könnte die Definition einer „Probe“ als „Warenuntersuchung“ i. S. von Artikel 3 Nr. 43 OCR – unter Beibehaltung des etablierten Einwohnerbezugs der AVV RÜb, angepasst werden. Andererseits könnte zusätzlich die Bezugsgröße geprüft werden, so dass die Sollzahl ergänzend zum Einwohnerbezug einer risikobasierten Betrachtung mit Betriebsbezug unterzogen werden kann.

5.1 Anpassungen zur Modernisierung und Vereinheitlichung

Unter den aktuellen Rahmenbedingungen sprechen wir uns dafür aus, eine einwohnerbezogene Kennzahl, wie derzeit in der AVV RÜb festgelegt, beizubehalten. Um sie jedoch für alle Warenuntersuchungen nutzen zu können, schlagen wir vor, sie von 5,5 Proben pro 1.000 Einwohner auf 6,0 Probenäquivalente pro 1.000 Einwohner zu erhöhen und davon 0,5 bis 1,0 Probenäquivalente für andere Kontrolltätigkeiten zur Überprüfung der Produktkonformität vorzusehen.

Zwar werden die analytischen Anforderungen und die gesetzlich geforderte Untersuchungstiefe immer umfangreicher, eine alleinige Fokussierung auf die Untersuchung physisch vorliegender Proben ist aber nicht zeitgemäß und legt den (Fehl)-Schluss nahe, dass andere wichtige Kontrolltätigkeiten zur Überprüfung der Produktkonformität niedriger zu priorisieren sind. Die amtliche Lebensmittelüberwachung hat ihre Aufgaben mit der zuvor beschriebenen umfangreichen Aufgabenfülle wahrzunehmen. Bestimmte Arten von Kontrolltätigkeiten sind teilweise sogar wirkungsvoller als die klassische Entnahme, Untersuchung und Beurteilung einzelner Proben. Um den weit gefassten Ansatz der OCR zu erfüllen, sind die zusätzlichen Kontrolltätigkeiten neben den klassischen Untersuchungen von physisch vorliegenden Proben zu berücksichtigen und durch eine Erweiterung des Probenbegriffs auf die Definition der Warenuntersuchung nach OCR umzusetzen – und zwar nicht nur für Lebensmittel und Lebensmittelbedarfsgegenstände, sondern auch für die verbrauchernahen Produkte.

Zur Untermauerung dieser Zahl sowie für die Kalkulation der für die Erfüllung notwendigen Ressourcen bedarf es zusätzlich einer klaren Definition, was als Probe zu zählen ist. Im Sinne des Begriffs Warenuntersuchung nach OCR wird vorgeschlagen, beispielsweise folgende Kontrolltätigkeiten analog einer zusätzlichen Probe als „Probenäquivalent“ zu bewerten:

- Kennzeichnungsprüfung und Einstufung der angebotenen Erzeugnisse im Internethandel, durch Werbung in Social Media usw.
- Prüfung der Anzeigen nach § 5 Nahrungsergänzungsmittel- und nach § 3 der Verordnung über Lebensmittel für bestimmte Verbrauchergruppen
- Überprüfung der Konformitätserklärungen bei Lebensmittelbedarfsgegenständen
- Einsichtnahme und Kontrolle der Produktinformationsdateien inkl. Sicherheitsbewertungen und Abgleich mit CPNP-Angaben bei kosmetischen Mitteln

Auch die Bewertung von betrieblichen Stellungnahmen zu Gutachten/Prüfberichten oder von vorgelegten geänderten Kennzeichnungselementen aufgrund von Beanstandungen sind Produktkontrollen und sollten wie Nachproben zur ursprünglichen Probe bei der Zählung berücksichtigt werden.

Als wichtige Voraussetzung für die Anrechenbarkeit einer Tätigkeit als Probenäquivalent wird sowohl der Auftrag zur Durchführung als auch ein ausreichender Umfang der Beurteilung (Charakter eines Sachverständigengutachtens) angesehen. Beispielsweise könnten analog als zusätzliche Leistungen im Rahmen der Warenuntersuchung nach OCR als Probenäquivalent“ gezählt werden: Tätigkeiten,

- die durch zuständige Behörden (in Schriftform) in Auftrag gegeben werden,
 - die durch Projektaufträge veranlasst werden, oder
 - die im Rahmen von (angeforderten) Betriebsbegehungen durch Sachverständige erfolgen,
- und zu einer Beurteilung in Form eines Sachverständigengutachtens führen.

Entscheidend ist, dass die Zählung für Planung und Auswertung bundesweit einheitlich erfolgt. Eine gemeinsame Leitlinie der Länder ist hierfür notwendig.

Auf Basis einer derartigen Zahlenvorgabe und Definition müssen die für die Umsetzung der Vorgaben erforderlichen (zusätzlichen) Mittel zur Verfügung stehen, damit notwendige Personalressourcen, Fachkompetenz, Ausrüstung und Infrastruktur bei der amtlichen Lebensmittelüberwachung vorgehalten werden können.

5.2 Langfristige Anpassungen zur grundlegenden Neuausrichtung

Die vor Jahrzehnten festgelegten Probenzahlen haben sich in der Vergangenheit zur Bewertung der Kontrolldichte und zur Überprüfung der Produktkonformität bewährt. Diese können aber einzeln betrachtet auf Grundlage der geänderten Rahmenbedingungen keinen dauerhaft effektiven Verbraucherschutz sicherstellen.

Neben der notwendigen Ausstattung mit Ressourcen für zusätzliche Kontrolltätigkeiten im Sinne der Warenuntersuchung nach OCR sind auch grundlegend neue Überlegungen zur Anpassung der Probenzahl denkbar:

So könnten z. B. andere Faktoren als allein die Einwohnerzahl bei der Berechnung einbezogen werden – denkbar wäre die Berücksichtigung von Betriebsstrukturen. Auch eine an die MNKP-Zählung von Untersuchungsparametergruppen angelehnte Planung ist denkbar, um nicht nur quantitative, sondern auch gewisse qualitative Anforderungen zu stellen. Basierend auf diesen generell zu treffenden Festlegungen wäre eine wissenschaftlich basierte Ermittlung der „Stichprobengröße“, die für eine nach Risikogesichtspunkten sinnvolle Kontrolldichte erforderlich ist, der nächste mögliche Schritt der Fortentwicklung.

Eine solche Fortentwicklung und Anpassung der Probenzahl sollte aus unserer Sicht der Verbesserung des Verbraucherschutzniveaus in ganz Deutschland dienen. Zudem sehen wir es als sinnvoll an, dabei die quantitative Vorgabe einer Probenzahl nicht als alleinigen Gradmesser für die Qualität der Lebensmittelüberwachung bezüglich der Produktkonformität von Erzeugnissen stehen zu lassen. Die Entwicklung weiterer Kennzahlen bzw. qualitativer Kriterien zur geeigneten Darstellung der amtlichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Warenuntersuchung z. B. für einen angemessenen, spezialisierten Prüfumfang oder die zielgerichtete Probenahme in Hinblick auf den Untersuchungsumfang sowie die Wirksamkeit von Maßnahmen aufgrund von Beanstandungen, sollte langfristig in Betracht gezogen werden.

Ziel sollte ein im gesamten Bundesgebiet auf vergleichbaren Daten und fachlich richtig eingesetzten Ressourcen beruhendes, hohes Verbraucherschutzniveau sein. Nach EU-Vorgaben und nationalem Recht ist es Aufgabe des Staates, die für diese hoheitliche Aufgabe notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Denn gute Lebensmittelüberwachung gibt es nicht zum Nulltarif.

Der BLC sowie die LChG stehen für weitergehende Ausführungen und die Diskussion unserer Vorschläge sowie als Ansprechpartner für Fragen zur Lebensmittelüberwachung auf allen Ebenen gerne zur Verfügung.

Stand: Oktober 2024

gez. Birgit Bienzle
Präsidentin des BLC

gez. Prof. Dr. Gerd Hamscher
Vorsitzender der LChG – Fachgruppe in der GDCh