



Gemeinsam für den Verbraucherschutz in Deutschland

Ein Positionspapier der Berufsverbände der amtlichen Lebensmittelüberwachung

In Deutschland wird gesundheitlicher Verbraucherschutz auf hohem Niveau betrieben. Die staatlichen Kontrollsysteme genießen insgesamt einen guten Ruf.

Genügend qualifiziertes und weitergebildetes Personal sowie eine angemessene finanzielle Ausstattung der Behörden und Labore im gesundheitlichen Verbraucherschutz sind unerlässlich. Ausreichend finanzielle Mittel müssen dabei sowohl für quantitativ und qualitativ hochwertige amtliche Kontrollen als auch für Probenahmen und Untersuchungen zur Verfügung stehen.

In den letzten **rund 20 Jahren** gab es einen erheblichen Aufgabenzuwachs ohne Abbau bestehender Aufgaben. Diese Entwicklung lief bei weitem nicht parallel zu einem personellen oder finanziellen Zuwachs der Behörden und Labore. Das führt dazu, dass die Aufgaben in der Lebensmittelüberwachung nicht mehr in dem Maße wahrgenommen werden können, das erforderlich wäre, um das hohe Niveau auf Dauer halten zu können.

In diesem Zusammenhang ist auch entscheidend, dass sowohl für Betriebskontrollen als auch für Probenahmen und -untersuchungen klare Sollvorgaben definiert sind, auf deren Grundlage eine angemessene Ausstattung mit Ressourcen sichergestellt und eingefordert werden kann.

Zudem müssen sich diese Sollvorgaben an fachlichen Grundsätzen orientieren und insbesondere dem Vorsorgegedanken Rechnung tragen. Allerdings sehen wir mit Sorge, dass im Zusammenhang mit der EU-Kontrollverordnung Sanktionen und repressive Maßnahmen im Vergleich zu präventiven amtlichen Aktivitäten zu stark betont werden. Der Präventionsgedanke kommt aus unserer Sicht zu kurz.

Die Sollerfüllung kann nur dann überprüft werden, wenn die Daten von amtlichen Kontrollen in den Betrieben und von Proben einheitlich erfasst werden und damit eine Vergleichbarkeit der Daten gegeben ist. Außerdem müssen alle Tätigkeiten im Rahmen der risikoorientierten Kontrolle, also auch Recherchen im Internet und Ermittlungen, sowie präventive Tätigkeiten der Behörden zur Verhinderung von Verstößen (z. B. Beratung) angemessen statistisch berücksichtigt werden. Das ist aktuell nicht der Fall.

Wir fordern eine sinnvolle Weiterentwicklung der Sollvorgaben, um die Qualität der Lebensmittelüberwachung zu verbessern.

Für gute und sichere Lebensmittel sowie verbrauchernahe Produkte ist eine in den Behörden und Laboren finanziell und technisch gut gerüstete Lebensmittelüberwachung mit ausreichendem und qualifiziertem Personal unabdingbar.

Aufgabenzuwachs in der Lebensmittelüberwachung in den letzten 20 Jahren

Bewertung: **rot** = Mehraufwand sehr hoch, **orange** = Mehraufwand hoch, **gelb** = Mehraufwand weniger hoch
(aktueller Stand, kann sich ändern und nach Behörden – und Laborstruktur unterschiedlich sein)

Aufgabe	Erläuterungen (Inhalt, Mehraufwand, Betroffenheit)	Wann dazugekommen?	Neu / Erhöhter Umfang	Bemerkungen, Beispiele
Kontrollaufgaben				
Hygienepaket 2004, Kontrollverordnung 2004 und OCR 2017	Überwachung der Vorgaben des EU- Hygienepakets in Lebensmittelbetrieben	2006 (2017)	Erhöhter Aufwand	
Registrierpflicht Lebensmittelbetriebe	Registrierung von Unternehmen, die Lebensmittel herstellen, behandeln oder in den Verkehr bringen	2004	Neue Aufgabe	Einschließlich elektronischer Erfassung und Daten- aktualisierung
Zulassungspflicht für best. Lebensmittelbetriebe	Zulassung von best. Unternehmen, die Lebensmittel tierischen Ursprungs herstellen, behandeln oder in den Verkehr bringen	2004	Höhere Zahl an zulassungspflichtigen Betrieben	Einschließlich elektronischer Erfassung und Datenaktualisie- rung, hoher Aufwand für Kontrollen im Zulassungs- verfahren und laufend
Food Defense	Schutz von Lebensmitteln vor vorsätzlicher Kontamination bzw. Manipulation, Überwachung der Maßnahmen der Lebensmittelbetriebe, steigender Aufwand aufgrund Gefahr von terroristischen Angriffen	(2001)	Erhöhter Aufwand	Steigende Gefahr durch die Gefahr von Terrorangriffen nach 2001 sowie aufgrund aktueller Kriegsereignisse; gefordert auch in diversen Zertifizierungs- systemen
Qualitätsmanagement in Betrieben	Überwachung von Dokumentationsvorgaben in Lebensmittelbetrieben	(2006)	Stetig zunehmender Umfang	
Aufklärung LM-bedingter Erkrankungen (z.T. überregional) einschl. Analytik (Whole Genome Sequencing)	Aufklärung lebensmittelbedingter Krankheitsausbrüche unter Nutzung von WGS-Sequenzen, Rückverfolgung gesundheitsschädlicher Lebensmittel	(2013)	Zunehmender Einsatz in den letzten 10 Jahren	Zunahme der betroffenen Lebensmittelgruppen, auch nicht tierischen (z.B. Sprossen, TK- Früchte, Sesamprodukte)
Mikrobiologische Kriterien	Mikrobiologische Überwachung von Lebensmitteln, Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 2073/2005 → Schwerpunkt Listerien	2006	Neue Aufgabe	Aufwand durch LM-bedingte Erkrankungen, z.B. Listerien, Salmonellen, deutlich gestiegen

Aufgabe	Erläuterungen (Inhalt, Mehraufwand, Betroffenheit)	Wann dazugekommen?	Neu / Erhöhter Umfang	Bemerkungen, Beispiele
Lebensmittel- Kontaminantenrecht	steigende Zahl der zu überwachenden Höchstgehalte für Kontaminanten und der geregelten Lebensmittel (Vergleich Anhang VO 1881/2006 im Original mit VO 2023/915 Stand 1.7.2025)	seit 2006 laufend	Erhebliche Zunahme der zu kontrollierenden Lebensmittel und Kontaminanten	z. B. Mutterkorn-, Tropan-, Pyrrolizidinalkaloide, T-2 und HT-2 Toxin (seit 2024), Opiate, Blausäure, Arsen, Nickel, Perfluoralkylsubstanzen, Melamin, Perchlorat, Mineralöl
Rückrufüberwachung	Überwachung von Rückrufen und Rücknahmen von Lebensmitteln in Produktionsbetrieben und allen Betrieben der Vertriebskette	(2002)	Erhebliche Steigerung der Zahl der Rückrufe	
Anzeigepflicht Lebensmittelbedarfs- gegenstände	Registrierung von Unternehmen, die Lebensmittelbedarfsgegenstände herstellen, behandeln oder in den Verkehr bringen	2024	Neue Aufgabe	Einschließlich elektronischer Erfassung und Datenaktualisierung
Kunststoff-Recycling-Betriebe	Überwachung von Kunststoff-Recyclingbetrieben, die Materialien für Lebensmittelverpackungen aufbereiten	(2008) 2022	Neue Aufgabe	Sehr aufwendiges Verfahren mit konkreten Auditvorgaben
Lebensmittelbetrug, Analysen zu Herkunft und Echtheit	Überwachung von Lebensmittelbetrieben hinsichtlich betrügerischer Absichten, d. h. absichtlicher Falschdeklarationen mit dem Ziel, einen wirtschaftlichen Vorteil zu erzielen, erheblich größerer Umfang der Aufgabe seit dem Pferdefleischskandal 2013, jährliche EU-KKP (koordinierte Kontrollprogramme) und OPSON-Programme	(2013)	Zunehmender Umfang	auch Prüfung von Werbung zur Regionalität
Risikofrüherkennung	systematische Beobachtung und Analyse von potenziellen Gefahren und Risiken, die mit Lebensmitteln verbunden sind, Umsetzung der Prinzipien des vorsorglichen gesundheitlichen Verbraucherschutzes	(2002)	Zunehmender Umfang	

Aufgabe	Erläuterungen (Inhalt, Mehraufwand, Betroffenheit)	Wann dazugekommen?	Neu / Erhöhter Umfang	Bemerkungen, Beispiele
Krisenprävention und Krisenmanagement	Verankerung des Krisenmanagements nach KontrollIV 2004 bzw. OCR 2017 einschließlich des EU-Schnellwarnsystems in der Basis- Verordnung 178/2002	2002	Zunehmender Umfang	Infolge diverser krisenhafter Ereignisse im gesundheitlichen Verbraucherschutz (z. B. BSE 2001, Gammelfleisch 2005, Dioxin 2011, EHEC 2013, Pferdefleisch 2013, Bayern-Ei 2015, Fipronil 2017, Listerien in Wurstwaren 2019, Ethylenoxid 2020) hat die Aufgabe inhaltlich und vom Umfang eine große Bedeutung gewonnen.
Globalisierung des Marktes → mehr Notwendigkeit der Einfuhrüberwachung und Exportabfertigungen → neue Vorgaben durch OCR	National verstärkte Einfuhrkontrolle bei nicht tier. LM, GKS-Pflicht bei nicht tier. LM (DVO 2019/1793), Exportkontrollen (einschl. TNP), Anforderungen an die GKS	2006 (2017)	laufende Zunahme	
Produkt- und Vermarktungstrends				
Novel Food	Viele neue Produkte, Beurteilung häufig aufwendig	2015 (1997)	Zunehmende Zahl an Novel Food	
Insekten als Nahrungsmittel, Labor-Fleisch (Novel Food und Hygiene)	Neuer Trend, nach Zulassung als Novel Food zunehmende Marktpräsenz zu erwarten	2021	Neue Produktgruppe	
Vegetarische und vegane Ersatzprodukte (Zusatzstoffe, ultrahochverarbeitete Lebens- mittel, Kennzeichnung)	Ernährungstrend zunehmend, Beurteilung teilweise schwierig und Änderungen unterworfen	(2010)	Stetige Zunahme an Produktvielfalt	

Aufgabe	Erläuterungen (Inhalt, Mehraufwand, Betroffenheit)	Wann dazugekommen?	Neu / Erhöhter Umfang	Bemerkungen, Beispiele
Sonstige neue Produkte	Beurteilung teilweise aufwendig, Anfragen sind zu beantworten	seit ca. 10 Jahren	Stetige Zunahme an Produktvielfalt, z.T. umfangreiche Recherchen notwendig	Fermentierte Lebensmittel, Essbare Verpackungen, nachhaltige Ernährungstrends wie Zero-Waste und Circular Food, Superfoods, Exoten bei Obst und Gemüse, Essbares Unkraut oder unübliche Pflanzenteile (Radieschenblätter), Speisen aus der Heimat von Neubürgern und Gästen (z.B. Fladenbrot aus Syrien), Lebensmittel mit neuartigen Zutaten, die zur Aromatisierung verwendet werden (Salep)
Vermarktungstrends v.a. mit kritischen Werbeaussagen:	Infos von VZ oder von einzelnen Verbrauchern (Verbraucherbeschwerden), die auf solche Trends hinweisen, aber auch häufige Verbraucheranfragen – Hinweisen muss nachgegangen werden, Anfragen sind zu beantworten (Ermittlungsaufwand, um was es sich dabei überhaupt handelt)	seit ca. 10 Jahren	Umfangreiche Recherchen notwendig	Werbung mit Gesundheit - Präzisions-Wellness (individuelle Ernährungspläne) - Darmgesundheit - Beauty Food Werbung mit Premium, High End Stimmungessen und achtsames Essen (TikTok-Trend)
Vermarktungstrends v.a. mit Aspekten der Lebensmittelsicherheit:	Beurteilung teilweise aufwendig, Anfragen sind zu beantworten	seit ca. 5 Jahren	Umfangreiche Recherchen notwendig	- Ghost Kitchen oder Dark Kitchen / KI Bits by Bytes (Produktentwicklungen mittels KI) - Esskultur (Tradition neu erfinden, z.B. Hirn, Stierhoden) - Nachhaltigkeit (Stichwort: MHD, „länger haltbar“) - neue psychoaktive Substanzen, HHC und Co.

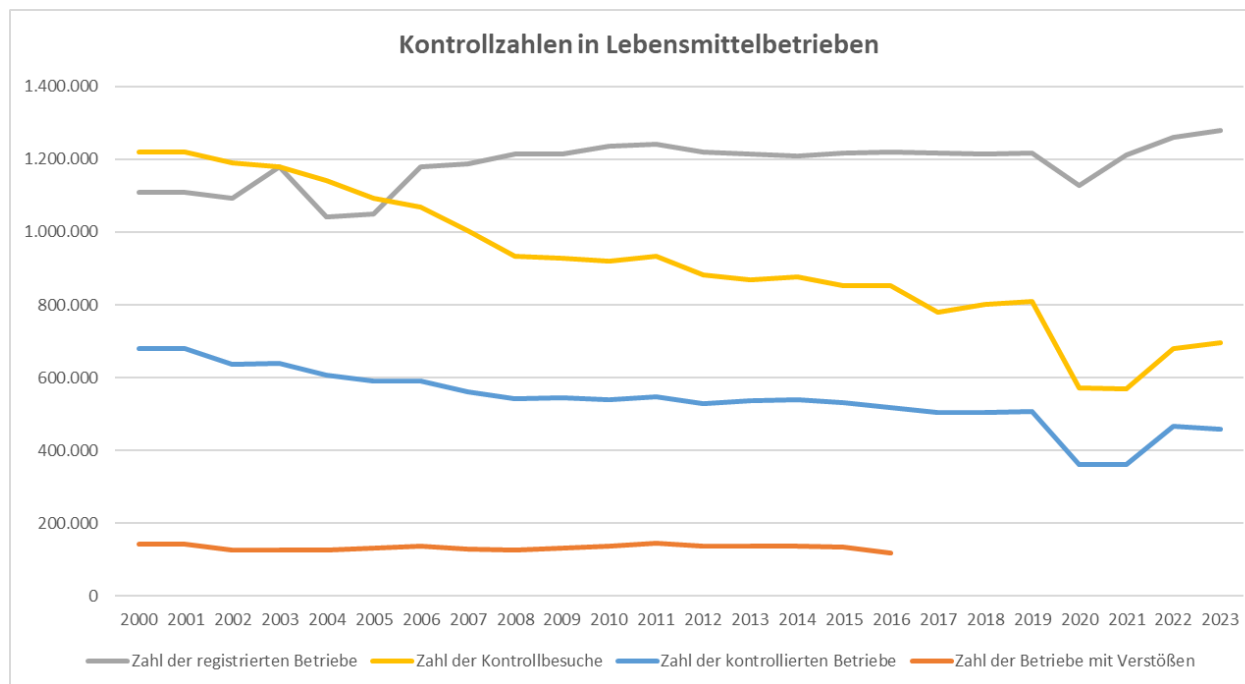
Aufgabe	Erläuterungen (Inhalt, Mehraufwand, Betroffenheit)	Wann dazugekommen?	Neu / Erhöhter Umfang	Bemerkungen, Beispiele
Werbung und Handel mit Lebensmitteln und Nahrungsergänzungsmitteln im Internet und auf den Sozialen Medien	Infos von VZ oder von einzelnen Verbrauchern (Verbraucherbeschwerden), die auf solche Trends hinweisen	2006 (soziale Medien 2020)	sehr aufwendige Beurteilung (Aufgabenwahrnehmung ist ausbaubedürftig)	sehr schnelllebig; schnelle Anpassung von Analytik und Beurteilung; teilweise fehlende rechtliche Grundlagen. Schwierigkeit der Beprobung im Internet. Aufwand für Sicherung und Prüfung von Internetauftritten und Social Media Auftritten
Kennzeichnung „ohne Gentechnik“		2008	Neue Rechtsvorgabe	
Werbeaussagen zu Umweltaspekten und Nachhaltigkeit, z. B. klimaneutral		seit ca. 2014	aufwendige Beurteilung	
Transparenz- und Dokumentationsvorgaben				
Veröffentlichungspflicht nach § 40 Abs. 1a LFGB	Verpflichtung zur Information der Öffentlichkeit über bestimmte Verstöße nach Lebensmittel- und Futtermittelrecht, Aufwand auch durch erforderliches Anhörungsverfahren und Gerichtsverfahren	2012	Neue Aufgabe	Bezieht sich auf Proben mit Höchstmengenüberschreitungen und Nachweis verbotener Stoffe sowie sonstige Verstöße mit erwartetem Bußgeld über 350 Euro (v.a. Hygieneverstöße)
Schnellwarnmeldungen RASFF	Verpflichtung zur Kommunikation gesundheitsrelevanter Sachverhalte über iRASFF, erheblicher Anstieg der Meldungszahlen, einzelfallabhängig ist eine Vielzahl an Betrieben bzw. Behörden betroffen	(2002)	Erhebliche Steigerung der Zahl der Meldungen	Es resultieren Anfragen bei Betrieben bzw. Betriebskontrollen zur Überwachung der Maßnahmen (s.o.)
Allgemeine Amtshilfeverfahren im Administrative Assistance and Cooperation System (AAC-AA)	Verpflichtung zur Kommunikation von Vorgängen ohne unmittelbare Gesundheitsrelevanz über das AAC-System (z. B. fehlerhafte Kennzeichnung)	2015	Neue Aufgabe	zunehmende Zahl an Meldungen

Aufgabe	Erläuterungen (Inhalt, Mehraufwand, Betroffenheit)	Wann dazugekommen?	Neu / Erhöhter Umfang	Bemerkungen, Beispiele
Lebensmittelbetrug im Administrative Assistance and Cooperation System (AAC-FF)	Verpflichtung zur Kommunikation von Vorgängen zu Lebensmittelbetrug über das AAC System	2015	Neue Aufgabe	zunehmende Zahl an Meldungen
Information der Öffentlichkeit über lebensmittelwarnung.de	Information von Verbrauchern über Produktrückrufe, Aufwand auch durch erforderliches Anhörungsverfahren, stetig steigende Zahl der Rückrufe (2012 ca. 80, seit 2022 jährlich durchgängig über 300)	2011	Neue Aufgabe	Verpflichtung des Lebensmittelunternehmers, Selbsteintrittsrecht der LMÜ
Auskunftspflichten nach VIG bzw. Umwelt- oder Informationsfreiheitsgesetzen der Länder	Auskunftspflicht gegenüber Verbrauchern auf Antrag, z. B. über die Ergebnisse von Betriebskontrollen, hoher Aufwand für erforderliches Anhörungsverfahren der Betriebe	2008	Neue Aufgabe	Möglichkeit der automatisierten Antragstellung über das Portal FragDenStaat (Stichwort: TopfSecret)
Zusätzliche Berichtspflichten (z.B. KOPKONT, Monitoring ZS und Aromen)	Mehraufwand für Programmplanung, spezielle Vorgaben zur Probenahme und Analytik sowie zur Datenerfassung und Datenübermittlung	2023	Gestiegener Aufwand für EU-Kontrollpläne, deren Erstellung und die Ergebnismeldung	z. B. KOPKONT (Kontaminantenkontrollplan), Zahl der zu untersuchenden Substanzen im Monitoring stark angestiegen
Kontrollen nach dokumentierten Verfahren (QM in Behörden und Laboren)	Verpflichtung der Überwachungsbehörden, Kontrollen nach dokumentierten Verfahren durchzuführen, erhebliche Erhöhung des Dokumentationsaufwands in allen Aufgabenbereichen	2006	Neue Aufgabe	Einführung von Qualitätsmanagementsystemen, ständige Erhöhung der Anforderungen durch kontrollierende Stellen (DAkkS) zunehmende rechtliche Festlegung von Kriterien für die Analytik: Methodenkaskade, Validierungsvorgaben
Non-Food LFGB und Tabak				
Schnellwarnmeldungen RAPEX (jetzt: Safety Gate)	Umsetzung der Produktsicherheits-RL im ProdSG – inzwischen abgelöst durch VO (EU) 2023/988	2001	Erhebliche Steigerung der Zahl der Meldungen	RAPEX-Entwicklung (siehe Anlage) – LMÜ ist nur ein Teil des Gesamtsystems, aber die Zunahme lief in ähnlichem Umfang ab

Aufgabe	Erläuterungen (Inhalt, Mehraufwand, Betroffenheit)	Wann dazugekommen?	Neu / Erhöhter Umfang	Bemerkungen, Beispiele
Amtshilfeverfahren im ICSMS	Vorgabe nach VO (EU) 2019/1020	2019	wurde bisher von der LMÜ nicht bedient	Theoretisch müssen alle Ergebnisse (und ggf. Maßnahmen) zu Proben von KM, TätM, BG und TE (mit und ohne Beanstandung) manuell in ICSMS eingetragen werden (Ziel: Schnittstelle von BALVI iP zu ICSMS, ist aber noch nicht umgesetzt und Zeitplan auch noch nicht absehbar)
Tabakkontrollen allg. (Produktvielfalt, Rechtsvorgaben, grenzüberschreitender Fernabsatz und Online-Handel insgesamt)	Tabakprod-RL 2014/40/EU umgesetzt durch TabakerzG und TabakerzV → nicht mehr nur klassische Rauchtabakerzeugnisse, sondern auch Trends wie Wasserpfeifentabak, aber auch E-Zigaretten mit und ohne Nikotin erfasst und noch nicht erfasste Ersatzprodukte (Nikotinbeutel) überschwemmen den Markt, neue psychoaktive Substanzen, HHC und Co.	2016	Erhöhter Aufwand	in Laboren wesentlich umfangreichere Analytik in Behörden wesentlich höhere Zahl an Gutachten weiterzuverfolgen, höhere Beanstandungsquote → mehr Kontrollaufwand
Tabakkontrollen TTT	Rückverfolgbarkeitssysteme und Sicherheitsmerkmale müssen bei Tabakerz. auf allen Stufen überprüft werden, aufwendige Datenbank-Recherchen – Kontrollziel: illegalen Zigarettenhandel unterbinden (Steuerbetrug)	2019 (Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen) 2024 alle Tabakerz.	Neue Aufgabe, Evaluation läuft derzeit	Sehr spezielle Kontrollaufgabe, techn. Ausstattung und Datenbankzugang notw.
Tätowiermittelrecht		2009 (national) 2022 (EU)	zusätzliche Aufgabe, deutliche Zunahme (Aufgabenwahrnehmung ist ausbaubedürftig)	
Werbeaussagen zu Umweltaspekten und Nachhaltigkeit, z. B. klimaneutral		seit ca. 2014	aufwendige Beurteilung	

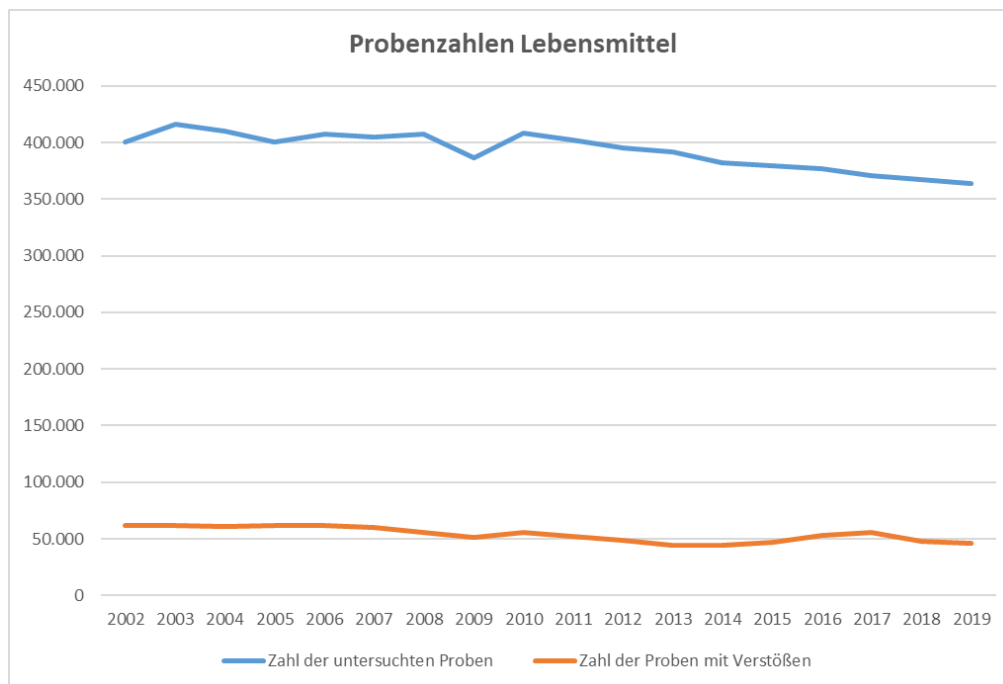
Aufgabe	Erläuterungen (Inhalt, Mehraufwand, Betroffenheit)	Wann dazugekommen?	Neu / Erhöhter Umfang	Bemerkungen, Beispiele
Technischer Fortschritt				
immer schnellere Entwicklung von IT, daher erheblicher Aufwand, technisch Schritt zu halten	bessere Auswertbarkeit und Digitalisierung → keine Entlastung, weil mehr Möglichkeiten und dadurch mehr Aufwand für Erfassung und Statistik	laufend	Keine Entlastung, sondern laufender Mehraufwand	Analysentechniken und Datenbanken (LIMS, BALVI)
Forderung leistungsfähigerer Analytik und Diagnostik	Zyklus aus Verbesserung der Analysenmethoden und der rechtlichen Anforderungen bzw. der Anforderungen an die Überwachung	laufend	Mehraufwand für Labore und Behörden	Nulltoleranz → praktische Umsetzung kommt an ihre Grenzen

Die Entwicklung der Proben- und Kontrollzahlen bei Lebensmitteln bzw. Lebensmittelbetrieben ist den nachfolgenden Grafiken einschl. Erläuterungen zu entnehmen. Die Daten basieren auf der Berichtspflicht nach AVV Rahmenüberwachung und dem Mehrjährigen Nationalen Kontrollplan nach der EU-Kontrollverordnung. Zu den anderen der Lebensmittelüberwachung unterliegenden Erzeugnisse (kosmetische Mittel, Tätowiermittel, Lebensmittel- und sonstige Bedarfsgegenstände sowie Erzeugnisse nach Tabakrecht) liegen keine entsprechenden Daten vor.



Die Zahl der registrierten Lebensmittelbetriebe hat sich in den letzten rund 20 Jahren um rund 15 % erhöht. Gleichzeitig ging sowohl die Zahl der kontrollierten Betriebe um rund 40 % als auch die Zahl der Kontrollbesuche um rund 20 % zurück. Der deutliche Rückgang der Kontrollquote ist darauf zurückzuführen, dass die Kontrolltiefe deutlich zunahm.

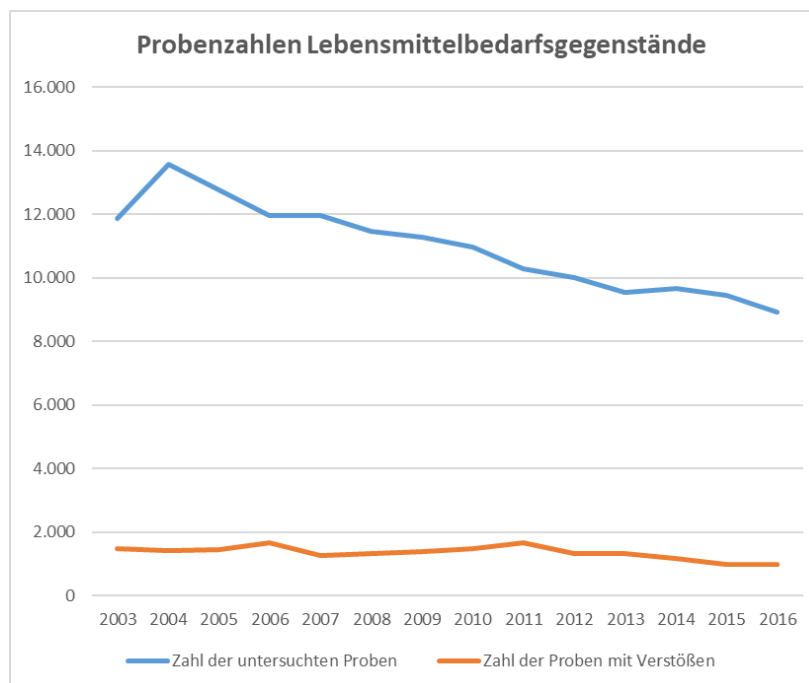
Die Beanstandungsquote, also der Anteil der Betriebe mit Beanstandungen an den kontrollierten Betrieben, war mit Schwankungen zwischen 20 und 27 Prozent auf gleichbleibendem Niveau. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe und die jeweiligen Kontrollschwerpunkte risikoorientiert erfolgen.



Die Probenzahl ging in den letzten rund 20 Jahren um rund 10 % zurück. Die Einwohnerzahl in Deutschland betrug im Jahr 2002 etwa 82,5 Millionen und stieg bis 2019 auf ca. 83,2 Millionen. Diese Zahlen zeigen einen allmählichen Anstieg der Bevölkerung über die Jahre hinweg. Dieser Trend setzt sich weiter fort. Nach AVV Rahmenüberwachung sind je 1000 Einwohner jährlich 5 Lebensmittelproben zu entnehmen. Somit steigt auch das Probensoll kontinuierlich an – von 399.000 Proben im Jahr 2002 auf 416.000 Proben im Jahr 2019. Der Vergleich von Soll und Ist zeigt im Jahr 2002 noch 100 %, im Jahr 2019 nur noch 87 %. Der deutliche Rückgang der Sollerfüllung ist darauf zurückzuführen, dass Kontrollpersonal für die zum Teil aufwendigere Probenahme nicht immer ausreichend verfügbar war und der Aufwand bei Untersuchung und Beurteilung der einzelnen Proben deutlich zunahm.

Auch bei den Proben blieb die Beanstandungsquote über die Jahre hinweg auf gleichem Niveau mit Schwankungen zwischen 11 und 15 %, was hier ebenfalls auf die risikoorientierte Probenauswahl und die risikoorientierten Untersuchungsziele zurückzuführen ist.

Anmerkung: seit 2020 werden nicht mehr die Probenzahlen gemeldet, sondern entsprechend der DVO 2019/723 Untersuchungszahlen. Daher sind diese Daten weder mit den Vorjahren noch mit der Sollzahl nach AVV Rahmenüberwachung vergleichbar.



Bei Lebensmittelbedarfsgegenständen ist die Tendenz bei Probenzahlen und Beanstandungsquoten vergleichbar zu Lebensmitteln.