

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

12. Lebensmittelüberwachung entspricht nicht den rechtlichen Vorgaben

Die meisten Veterinärämter haben bisher ihre Aufgaben nur unzureichend erfüllt. Das Landwirtschaftsministerium und die Veterinärämter müssen eine ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung sicherstellen.

Die Lebensmittelüberwachung sollte weitgehend über kostendeckende Gebühren und Auslagen finanziert werden. Dazu muss das Ministerium die Gebührenregelungen ergänzen.

12.1 Grundlagen

Die Lebensmittelüberwachung nehmen in Schleswig-Holstein das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium), das Landeslabor Schleswig-Holstein und die Landräte der Kreise und die Oberbürgermeister/Bürgermeister der kreisfreien Städte (Veterinärämter) wahr.

Gesetzliche Grundlagen für die amtliche Lebensmittelüberwachung sind EU-Verordnungen sowie das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)¹. Mit dem LFGB wurde im Einklang mit der Rechtsentwicklung in der EU ein einheitliches Gesetz für Lebensmittel und Futtermittel sowie für Bedarfsgegenstände und Kosmetika geschaffen.

Das Europäische Parlament und der Rat haben im April 2004 ein umfassendes Paket zur Neuordnung des gemeinschaftlichen Lebensmittelhygienerechts geschnürt. Das soll gewährleisten, dass sämtliche Glieder der Lebensmittelherstellungskette effektiv und einheitlich überwacht werden können.²

12.2 Kooperationen ausweiten

In der Norddeutschen Kooperation haben sich einige Bundesländer zusammengeschlossen, um Laboruntersuchungen durch Schwerpunktbildung effektiver und wirtschaftlicher zu gestalten. Damit ist es möglich,

¹ Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) vom 07.09.2005 i. d. F. d. Bekanntmachung vom 24.07.2009, BGBl. I S. 2205.

² Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel, 12.01.2000.

Geräte und speziell ausgebildetes Personal effektiv auszulasten. Derzeit werden die jeweiligen Leistungen gegeneinander verrechnet. Es ist erforderlich, zwischen den Vertragsländern einen Kostenausgleich in Geld vorzunehmen, wenn im mehrjährigen Mittel ein Leistungsausgleich nicht gelingt.

Auch einige Veterinärämter vereinbarten eine Zusammenarbeit. Weitere Kooperationen sind jedoch erforderlich.

12.3 **Fachlich notwendige Betriebskontrollen sind unterblieben**

Amtliche Kontrollen der Betriebe sind nach EU-Recht auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit durchzuführen. Dies ist bei fast allen Veterinärämtern nicht in vollem Umfang geschehen. Nur die Kreise Schleswig-Flensburg und Segeberg sowie die kreisfreien Städte haben die Verarbeitungs- und Handelsbetriebe in den Zeitabständen kontrolliert, wie sie die Risikobewertung vorgibt. Unberücksichtigt ist die ebenfalls zu kontrollierende Urproduktion (Milcherzeuger, Erzeuger von Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft, Schlachtierhalter, Imker und Fischer). Diese haben die Veterinärämter nur in Ausnahmefällen kontrolliert.

Das Landwirtschaftsministerium hat 2008 die Voraussetzungen für ein einheitliches risikoorientiertes Beurteilungssystem geschaffen, das für die Veterinärämter verfügbar ist. Damit können die Veterinärämter die Kontrollhäufigkeit der Betriebe risikoorientiert planen. Grundlage für das System ist die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung“ (AVV RÜb)¹ des Bundes. Sie legt die fachlichen Kriterien fest, anhand derer das Risiko eines Betriebs beurteilt wird. Die hieraus abzuleitende Kontrollhäufigkeit legt die Verwaltungsvorschrift jedoch nicht fest. Die risikoorientierte Bewertung kann daher in den Ländern zu einer unterschiedlichen Kontrollhäufigkeit führen. Das Landwirtschaftsministerium sollte die Veterinärämter unterstützen, indem es die Standards, insbesondere die Kontrollhäufigkeit, in dem risikoorientierten Beurteilungssystem auf ihre Notwendigkeit hin überprüft.

Mit dem so überprüften risikoorientierten Beurteilungssystem wäre eine Evaluierung des Personalbedarfs möglich. Nach Auffassung des Landwirtschaftsministeriums müssten die Kreise und kreisfreien Städte auf der Grundlage dieses Systems die Zahl der durchzuführenden Kontrollen ermitteln und daraus ihren Personalbedarf ableiten. Sollte eine Evaluierung ergeben, dass trotz aller ergriffenen Maßnahmen der rechtlich vorge-

¹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung - AVV RÜb) vom 03.06.2008, GMBI. S. 426.

gebene Vollzug mit dem vorhandenen Personal nicht möglich ist, sollte das Landwirtschaftsministerium die betroffenen Veterinärämter zu einer angemessenen Personalausstattung auffordern. Das Landwirtschaftsministerium hat bisher eine eigene Evaluierung des Personalbedarfs der Veterinärämter nicht vorgesehen.

Das **Landwirtschaftsministerium** meint, dass sich nach der AVV RÜb die Kontrollhäufigkeiten anhand der Merkmale, wie Betrieb, Produkt und Unternehmerverhalten, rechnerisch zwangsläufig ergeben.

Der **LRH** teilt diese Auffassung nicht. Die AVV RÜb nennt zwar ein Beispiel für ein risikoorientiertes Beurteilungssystem; das ist jedoch nicht bindend. Das Landwirtschaftsministerium sollte deshalb insbesondere die Kontrollhäufigkeit in dem Beurteilungssystem überprüfen.

12.4 **Kontroll- und Verifizierungsverfahren**

Seit dem 01.01.2006 sind nach EU-rechtlichen Vorgaben¹ Kontroll- und Verifizierungsverfahren einzuführen. Diese beinhalten

- amtliche Kontrollen anhand dokumentierter Verfahren,
- interne Überprüfungen (Audits), ob die dokumentierten Verfahren wirksam umgesetzt werden und geeignet sind, die Ziele der Verordnung zu erreichen,
- unabhängige Prüfungen, um festzustellen, ob die Audits wirkungsvoll sind.

Der Bund hat diese Vorgaben mit der AVV RÜb inhaltlich umgesetzt. Danach war bis zum 31.12.2007 ein Qualitätsmanagement (QM) einzurichten.

Schleswig-Holstein hat diese Verordnung nicht rechtzeitig umgesetzt. Dokumentierte Verfahren für die amtlichen Kontrollen haben lediglich die Veterinärämter in Kiel, Flensburg und Nordfriesland bis Ende 2006 eingeführt. Audits und unabhängige Prüfungen fanden für die Lebensmittelüberwachung bis Ende 2008 noch nicht statt. Lediglich im Landeslabor Schleswig-Holstein wurde für die Futtermittelüberwachung ein Audit am 01.09.2008 durchgeführt.

Die Fachaufsicht ist nicht Bestandteil des erarbeiteten QM-Handbuchs des Landwirtschaftsministeriums. Dies wäre jedoch entsprechend der Praxis in anderen Bundesländern zweckmäßig. Das Landwirtschaftsministerium könnte seine Tätigkeiten zum Jahresbericht sowie zu Runderlassen,

¹ Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, Amtsbl. EU L 191 S. 1 vom 28.05.2004.

Dienstbesprechungen und Geschäftsprüfungen einheitlich regeln und überprüfen.

12.5 **Veterinärämter und Landeslabor müssen Zusammenarbeit verbessern**

Neben den Planproben nach Bundes- und Landeskzepten geben die Veterinärämter Beschwerde- und Verfolgsproben an das Landeslabor. Dieses hat die Veterinärämter darauf hingewiesen, dass wegen der Vielzahl der Proben Personalengpässe aufträten. Das führe dazu, dass Befunde beanstandeter Proben verspätet den Veterinärämtern zuzugingen. Die Beanstandungen würden dann nicht zu Konsequenzen für die Betriebe führen.

Das Landwirtschaftsministerium hat dafür zu sorgen, dass alle Synergieeffekte und technischen Möglichkeiten genutzt werden, die Arbeit des Landeslabors und der Veterinärämter reibungslos und effektiv zu gestalten. Die Veterinärämter müssen bereit sein, ihre Arbeitsorganisation den Erfordernissen des Landeslabors anzupassen.

12.6 **Die Veterinärämter wenden Ordnungsrecht nicht konsequent an**

Einige Veterinärämter versuchten, Gewerbetreibende mit wiederholten Nachkontrollen zu einer ordnungsgemäßen Betriebsführung zu bewegen. Dies war zeitaufwendig. Effizienter wäre es, die angeordneten Maßnahmen mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen.

Einige Veterinärämter sahen davon ab, Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeld zu ahnden. Ein nahezu vollständiger Verzicht auf die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist nicht in das Ermessen der Behörde gestellt. Vielmehr ist in jedem Einzelfall darüber zu entscheiden, wie eine Ordnungswidrigkeit geahndet wird. Diese Verfahren sollten nicht den Veterinärämtern, sondern den in ihren Verwaltungen eingerichteten Bußgeldstellen überlassen werden.

12.7 **Aufwand für die Lebensmittelüberwachung über Gebühren decken**

Das Landwirtschaftsministerium hat 2008 die Landesverordnung über Verwaltungsgebühren¹ geändert. Danach können nicht nur für beanstandete Verfolgs- und Beschwerdeproben, sondern jetzt auch für beanstandete Planproben Gebühren erhoben werden. Das reicht jedoch noch nicht aus.

¹ Landesverordnung über Verwaltungsgebühren i. d. F. vom 15.10.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 383; zuletzt geändert am 15.12.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 897.

Angesichts der Haushaltslage des Landes und der Kommunen sollte das Ministerium sicherstellen, dass für alle amtlichen Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung Gebühren erhoben werden. Also auch für:

- nicht beanstandete Planproben,
- nicht beanstandete Beschwerde- und Verfolgsproben sowie
- die Regelkontrollen in den Betrieben.

Denn bei den Probenahmen und Betriebskontrollen handelt es sich um präventive Maßnahmen, denen kein konkreter Anlass wie eine Beschwerde zugrunde liegt. Der Anlass liegt jedoch bereits in der Tätigkeit der Betriebe, die wegen besonderer Gefahren überwachungsbedürftig sind.

Das Landeslabor hat die in der Vergangenheit aufgetretenen Defizite bei der Gebührenkalkulation aufgearbeitet. Die Kostenrechnung wird weiterentwickelt. Der LRH erwartet, dass kostendeckende Gebühren festgesetzt und eingefordert werden.

Die Veterinärämter wenden den Gebührenrahmen individuell und mit voneinander abweichenden Regelungen an. Zum Beispiel setzen einige Veterinärämter nur die Zeit der reinen Kontrolltätigkeit an und berücksichtigen nicht die Fahrzeit. Unterschiede bestehen auch bei der Berechnung der Auslagen und der Fahrtkosten. Ein Veterinäramt lässt sich auch den Aufwand für die Fertigung von Ordnungsverfügungen erstatten. Die von den Veterinärämtern festgesetzten Gebühren und Auslagen berücksichtigen nicht in vollem Umfang die für die Überwachungstätigkeit tatsächlich entstehenden Kosten. Die Veterinärämter sollten den Gebührenrahmen ausschöpfen. Dazu sollte das Landwirtschaftsministerium Hinweise und Empfehlungen herausgeben, um einen weitgehenden Kostenersatz sowie eine landesweit einheitliche Erhebung der Gebühren zu bewirken.

12.8 **Ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung sicherstellen**

Das Landwirtschaftsministerium und die Veterinärämter sollten es als einen gemeinsamen Auftrag ansehen, unter Berücksichtigung der Haushaltslage eine ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung weitgehend mit dem vorhandenen Personal sicherzustellen. Hierfür gibt es Vorschläge:

So gibt es bei den Veterinärämtern noch Möglichkeiten, Personal effektiver einzusetzen, z. B. durch Kooperationen (vgl. Tz. 12.2), durch Überprüfung der Standards im risikoorientierten Beurteilungssystem (vgl. Tz. 12.3), durch konsequente Anwendung des Ordnungsrechts (vgl. Tz. 12.6) und durch Nutzung der Informationssysteme. Daneben sollten die Lebensmittelkontrolleure sich auf Kontrollaufgaben konzentrieren; Ordnungs- und Bußgeldverfahren sollten Verwaltungskräften bzw. den eingerichteten

Bußgeldstellen übertragen werden. Transportdienste ins Landeslabor können privatisiert werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** hält die Forderungen des LRH für widersprüchlich. Einerseits solle möglichst mit dem vorhandenen Personal eine ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung sichergestellt und andererseits eine angemessene Personalausstattung realisiert werden (vgl. Tz. 12.3).

Der **LRH** stellt klar, dass zuerst alle Möglichkeiten genutzt werden müssen, die Lebensmittelüberwachung in den Veterinärämtern zu optimieren. Wenn dann eine Personalevaluierung Defizite ergibt, muss das Landwirtschaftsministerium auf eine angemessene Personalausstattung dringen.